

NOU

Norges offentlige utredninger 2017:7

Det norske mediemangfoldet

En styrket mediepolitikk for borgerne



Norges offentlige utredninger 2017

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Informasjonsforvaltning

- | | |
|---|---|
| 1. Markeder for finansielle instrumenter
<i>Finansdepartementet</i> | 5. En påtalemyndighet for fremtiden
<i>Justis- og beredskapsdepartementet</i> |
| 2. Integrasjon og tillit
<i>Justis- og beredskapsdepartementet</i> | 6. Offentlig støtte til barnefamilie
<i>Barne- og likestillingsdepartementet</i> |
| 3. Folketrygdens ytelser til etterlatte
<i>Arbeids- og sosialdepartementet</i> | 7. Det norske mediemangfoldet
<i>Kulturdepartementet</i> |
| 4. Delingsøkonomien
<i>Finansdepartementet</i> | |

NOU

Norges offentlige utredninger **2017:7**

Det norske mediemangfoldet

En styrket mediepolitikk for borgerne

Utredning fra et utvalg oppnevnt av Kulturdepartementet 18. september 2015.
Avgitt til Kulturdepartementet 7. mars 2017.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1325-7

07 PrintMedia AS

Til Kulturdepartementet

Regjeringen oppnevnte ved kongelig resolusjon 18. september 2015 et utvalg som skulle utrede hvilke mål staten skal ha for mediemangfoldet og hvordan statens økonomiske virkemidler best kan benyttes for å stimulere til et fortsatt mediemangfold i Norge. Grunnlovens infrastrukturkrav i § 100 sjette ledd har dannet utgangspunkt for utvalgets vurderinger.

Mediemangfoldsutvalget legger med dette frem sin utredning med forslag til innretning av nye og endrede statlige virkemidler med formål å fremme mediemangfoldet. Utvalget står samlet om samtlige forslag og formuleringer i utredningen.

Oslo, 7. mars 2017

Knut Olav Åmås
(leder)

Ellen Altenborg

Thor Gjermund Eriksen

Hallvard Moe

Hilde Eika Nesje

Ivar Rusdal

Olav T. Sandnes

Gunnar Stavrum

Randi Øgrey

Lars Øyen

Marita Bergtun

Innhold

1	Sammendrag	9	4.2.9	Tiltak som skal sikre tilgang og innhold for særlige grupper	36
1.1	Innledning	9		Virkemidler – presse	38
1.2	Innstillingens oppbygning og kapitler	10	4.3	Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier	38
1.3	Utvalgets vurderinger og forslag ..	10	4.3.1	Tilskudd til ukeaviser	41
1.3.1	Offentlig finansiert allmennkringkasting	10	4.3.2	Fritak for merverdiavgift for aviser og elektroniske nyhetstjenester	42
1.3.2	Kommersiell allmennkringkasting	11	4.3.3	Tilskudd til aviser rettet mot særlige grupper	44
1.3.3	Indirekte virkemidler	11	4.3.4	Distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark	45
1.3.4	Direkte virkemidler	11	4.3.5	Medieforskning og etterutdanning	46
1.3.5	Stortingsmelding om medienes tilstand og fireårssyklus	12	4.4	Annen relevant regulering	46
1.3.6	Andre forslag	12	4.5	Eierskapsregulering av norske medier	46
2	Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid	13	4.5.1	Regulering av redaksjonell frihet i mediene	48
2.1	Utvalgets mandat	13	4.5.2	Regulering av nettilgang	48
2.2	Tilleggsmandat og delutredning ..	14	4.5.3	Regulering av nettnøytralitet	48
2.3	Utvalgets medlemmer	14	4.5.4	Internasjonale avtaler og forpliktelser	49
2.4	Utvalgets tolkning av mandatet	14	4.6	UNESCOs konvensjon om kulturelt mangfold	49
2.5	Utvalgets arbeid	16	4.6.1	Den europeiske menneskerettighetskonvensjon	49
3	Statens mål for mediemangfoldet	18	4.6.2	EU og EØS-avtalen	50
3.1	Innledning	18	4.6.3	FNs konvensjon om vern av funksjonshemmedes menneskerettigheter	53
3.2	Mediemangfold som forutsetning for ytringsfrihet	18	4.6.4	Mediestøtte i andre europeiske land	53
3.3	Mediemangfoldets tre aspekter	19	4.7	Sverige	53
3.3.1	Struktur og eierskap: Avsendermangfold	20	4.7.1	Danmark	55
3.3.2	Journalistikk og perspektiv: Innholdsmangfold	20	4.7.2	Finland	57
3.3.3	Borgernes bruk: Bruksmangfold ..	21	4.7.3	Frankrike	58
3.4	Målformulering	22	4.7.4	Storbritannia	59
4	Statens økonomiske og regulatoriske virkemidler	25	4.7.5	Tyskland	61
4.1	Innledning	25	4.7.6	Oppsummering	62
4.2	Virkemidler – kringkasting	25	4.8	5 Drivkrefter bak medieutviklingen	63
4.2.1	Kringkastingsavgiften	25	5.1	Innledning	63
4.2.2	Redusert mva.-sats for kringkastingsavgiften	27	5.2	Konsekvenser av teknologiske endringer	63
4.2.3	NRK-plakaten	28	5.3	Nye aktører utfordrer etablerte forretningsmodeller	64
4.2.4	Konsesjoner og avtaler for riksdekkende, reklamefinansiert tv	30	5.4	Konkurransesituasjonen	66
4.2.5	Formidlingsplikt	33	5.4.1	Markedet for aviser	66
4.2.6	Konsesjoner for riksdekkende, reklamefinansiert radio	33			
4.2.7	Konsesjoner for lokalkringkasting	35			
4.2.8	Tilskudd til lokale lyd- og bildemedier	36			

5.4.2	Markedet for kringkasting, strømming og distribusjon	70	7.3.3	Datastøttede redaksjonelle beslutninger	145
5.4.3	Konkurransen om reklameinntektene	74	7.3.4	Journalistisk kvalitet	146
5.5	Oppsummering	75	7.4	Bruksmangfold	148
6	Status for mediemangfoldet	76	7.4.1	Hovedtendenser	148
6.1	Innledning	76	7.4.2	Informasjonskløfter og utenfor- skap	148
6.2	Status for avsendermangfoldet	76	7.4.3	Fragmentering	149
6.2.1	Eiermangfold	76	7.4.4	Borgernes tillit til mediene	150
6.2.2	Tilbydermangfold	82	7.4.5	Den offentlige debatten	151
6.2.3	Strukturelle forhold	90	7.4.6	Oppsummering	152
6.2.4	Arbeidsstokken	95	8	Utvalgets forslag	154
6.2.5	Oppsummering	98	8.1	Innledning	154
6.3	Status for innholdsmangfoldet	99	8.2	Overordnede hensyn som nye og endrede virkemidler bør oppfylle	155
6.3.1	Aviser/tekstbaserte medier	99	8.3	Virkemidler rettet mot allmenn- kringkasting	157
6.3.2	Allmennkringkastere	100	8.3.1	Offentlig finansiert allmenn- kringkasting	157
6.3.3	Kildemangfold	104	8.3.2	Kommersiell allmenn- kringkasting på tv	159
6.3.4	Hovedstadsdominans i medie- bildet	107	8.3.3	Kommersiell allmennkringkasting på radio	161
6.3.5	Blindsoner i journalistikken	107	8.4	Indirekte virkemidler	162
6.3.6	Betydningen av internett og sosiale medier for innholds- mangfoldet	108	8.4.1	Fritak for merverdiavgift	163
6.3.7	Oppsummering	110	8.4.2	Forslag om tidsbegrenset fritak for arbeidsgiveravgift	163
6.4	Status for bruksmangfoldet	110	8.5	Direkte virkemidler	164
6.4.1	Generell mediebruk	110	8.5.1	Innledning	164
6.4.2	Nyhetsbruk	116	8.5.2	Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier	164
6.4.3	Mediebruk blant innvandrere- befolkningen	121	8.5.3	Tilskudd til gratis nyhets- og aktualitetsmedier	168
6.4.4	Nyhetsbruk blant unge	123	8.5.4	Ny innovasjonsrettet tilskudds- ordning	169
6.4.5	Nyhetsunnvikere	124	8.5.5	Ny tilskuddsordning for samfunns- viktig journalistikk	170
6.4.6	Brukernes tillit til mediene	127	8.5.6	Samiske aviser	171
6.4.7	Oppsummering	128	8.5.7	Distribusjonstilskuddet for aviser i Finnmark	172
6.5	Status for mediemangfoldet i andre land	129	8.5.8	Tiltak rettet mot innvandrere og språklige minoriteter	172
6.5.1	Innledning	129	8.5.9	Tiltak for personer med funksjons- nedsettelse	173
6.5.2	Avsendermangfold	129	8.5.10	Utredning av tilskudd til brede nyhetsmedier	173
6.5.3	Innholdsmangfold	133	8.6	Mediepolitikkenes samspill med andre politikkområder	174
6.5.4	Bruksmangfold	134	8.6.1	Annen kultur- og mediepolitikk ...	174
6.6	Oppsummering	136	8.6.2	Utdannings- og forskningspolitikk	175
7	Konsekvenser for borgerne	137	8.6.3	Nærings- og IKT-politikk	177
7.1	Innledning	137	8.6.4	Forvaltningspolitikk – innsyn i offentlig forvaltning	178
7.2	Avsendermangfold	137			
7.2.1	Hovedtendenser	137			
7.2.2	Eierskap	138			
7.2.3	Representasjon	138			
7.2.4	Geografisk differensiering	138			
7.2.5	Borgernes tilgang	140			
7.2.6	Sosiale medier og søkemotorer	142			
7.3	Innholdsmangfold	143			
7.3.1	Hovedtendenser	143			
7.3.2	Redaksjonelt innhold	144			

8.6.5	Skattepolitikken	178	9.2	Uendret ressursbruk	182
8.7	Stortingsmelding om mediernes tilstand og fireårssyklus	179	9.3	Konsekvenser av utvalgets forslag	182
8.8	EØS-rettslige problemstillinger	179	9.4	Inndekning for økte rammer	183
8.8.1	Kompensasjon for kommersiell allmennkringkasting (tv og radio)	179	9.4.1	Medielisens	184
8.8.2	Nye og endrede direkte og indirekte virkemidler for nyhets- medier	180	9.4.2	Avgift på bredbåndstilbydere	184
9	Økonomiske og administrative konsekvenser	182	Referanseliste		186
9.1	Innledning	182	Vedlegg		
			1	Konsekvenser for lokalaviser av gulv 750 000 kroner	189

Kapittel 1

Sammendrag

1.1 Innledning

Journalistikken og de uavhengige, redigerte nyhets- og aktualitetsmediene i Norge befinner seg midt i en historisk avgjørende tid. Store strukturelle endringer forårsaket av den globale konkurransesituasjonen, den teknologiske utviklingen og mediebrukernes adferd medfører at det akkurat nå ikke finnes bærekraftige forretningsmodeller for å finansiere betydelige deler av den samfunnsviktige norske journalistikken.

I dagens og de nærmeste årenes situasjon er ikke mediepolitikk bare mediepolitikk, men demokrati- og mediepolitikk. Det er selve infrastrukturen i folkestyrets offentligheter som er under så sterkt press at det er grunn til å frykte at journalistikken snart ikke lenger kan fylle sin uunnværlige rolle.

I en omstillings- og overgangsperiode krever dette omfattende og offensive offentlige tiltak. Ikke for å drive næringspolitikk og berge enkelt-selskaper og medier, men for å sikre borgerne og samfunnet den viktige journalistikken vi trenger – den samfunnsviktige journalistikken som opplyser borgerne og setter oss i stand til å delta i diskusjoner og beslutninger, og som sikrer at det som ikke fungerer i samfunnet blir kritisk belyst og gransket av uavhengige redaksjoner. Dette innebærer å sikre og styrke den infrastruktur-funksjon som journalistikken har i samfunnet, og som det er et offentlig medansvar å støtte opp om. Dette ansvaret er klart forankret i Grunnloven § 100.

Det finnes mange positive utviklingstrekk i dagens situasjon – for eksempel borgernes høye mediebruk, engasjementet i samfunnsdebatten og mengden medietilbydere. Utvalget legger stor vekt på disse momentene underveis i utredningen. Det er imidlertid de dype, negative utviklingstrekkene som krever handling fra det offentlige, og som derfor er utvalgets hovedtema.

Den alvorlige situasjonen preger utvalgets omfattende forslag til endringer i eksisterende offentlige virkemidler og forslag til nye tiltak og ordninger. De fleste av dem foreslås for en tidsbegrenset periode, og virkningen av dem må evalueres i løpet av perioden. For utgangspunktet og målet er at mest mulig av journalistikken ideelt sett bør finansieres på andre måter enn ved langvarig offentlig støtte. Den mest uavhengige journalistikken over tid er alltid den som finansierer seg selv, uten eksterne finansieringskilder.

I den helt spesielle situasjonen norsk journalistikk befinner seg i nå og noen år fremover, trengs det imidlertid en særlig omfattende offentlig innsats – av hensyn til samfunnet selv, ved den infrastruktur-rolle journalistikken spiller i folkestyret. Den offentlige innsatsen skal være et aktivt og prioritert supplement til en rekke andre former for finansiering. I årene fremover vil vi oppleve at finansieringen av norsk journalistikk blir enda mer mangfoldig og vil få enda flere kilder.

Utvalgets største bekymring er at for mye av den samfunnsviktige journalistikken vil bli bygget ned og forsvinne i løpet av den korte tiden som nå eksisterer, *før* bærekraftige forretningsmodeller eventuelt viser seg å kunne finansiere den. Det er en risiko samfunnet ikke bør ta. Først i de kommende årene vil vi kunne se de journalistiske konsekvensene av de historisk store nedbemanningene og kostnadskuttene som norske redaksjonelle miljøer har gjort de seneste årene. Vi begynner å ane resultatene allerede – det hevdes at flere tematiske blindsoner oppstår, og det blir lenger mellom den ressurskrevende journalistikken som gransker økonomi og politikk, offentlig og privat sektor, grundig og kritisk.

Utvalget ber norske politikere om å endre mediepolitikken og oppgradere ambisjonene med de offentlige ordningene så raskt som mulig, og med mye høyere tempo enn hittil.

Det haster.

1.2 Innstillingens oppbygning og kapitler

Mediemangfoldsutvalgets innstilling inneholder ni kapitler medregnet dette sammendraget.

I kapittel 2 gjengis utvalgets mandat og sammensetning. Utvalget gjør videre rede for sin forståelse av mandatet og hvordan utvalget har arbeidet med innstillingen.

I kapittel 3 drøfter utvalget med utgangspunkt i medievitenskapelig teori hva statens mål for mediemangfoldet bør være. Utvalget viser blant annet til at kommunikasjonsteori peker på tre dimensjoner ved mangfold; avsendermangfold, innholdsmangfold og bruksmangfold. Utvalget legger her til grunn at bruksmangfold er det aspektet ved mangfold som er avgjørende for å vurdere om det foreligger et reelt mediemangfold. Utvalget legger frem et forslag til overordnet mål for mediemangfoldet, og gjør detaljert rede for hva som ligger til grunn for forslaget til målformulering og hvilke konsekvenser som kan utledes av målet.

Kapittel 4 gjennomgår gjeldende mediepolitiske virkemidler, i Norge og andre land, og dessuten relevante internasjonale instrumenter. Kapitlet inneholder en beskrivelse av virkemidler knyttet til allmennkringkasting, direkte og indirekte økonomiske virkemidler, og de mest sentrale regulatoriske virkemidlene som er relevante for mediemangfoldet.

Kapittel 5 beskriver drivkrefter bak medieutviklingen, herunder hvordan teknologi og nye globale aktører som utfordrer forretningsmodellene har endret forutsetningene for norske medieaktører. Videre drøfter utvalget konkurransesituasjonen i mediemarkedene.

I kapittel 6 gjør utvalget rede for status for mediemangfoldet på avsender-, innholds- og brukssiden i Norge og andre land. Utvalget beskriver innledningsvis hvordan mangfoldet av medieeiere og medietilbydere, strukturelle forhold og mangfold blant journalister og redaktører, samlet sier noe om avsendermangfoldet. Videre refererer utvalget til innholdsundersøkelser og studier av kilde-mangfold og blindsoner i journalistikken, og drøfter betydningen av internett og sosiale medier for innholdsmangfoldet. Bruksmangfoldet kartlegges gjennom markedsundersøkelser og forskning som omhandler mediebruk og konsum av nyheter i ulike grupper av befolkningen, samt studier av tillit til mediene. Til slutt i kapitlet redegjør utvalget for status for mediemangfoldet i utvalgte andre land som kan belyse situasjonen i Norge.

I kapittel 7 drøfter utvalget hvilken betydning sentrale trekk ved medieutviklingen vil kunne ha

for den offentlige samtalen og den enkelte borger. Drøftingen tar utgangspunkt i beskrivelsen av medieutviklingen i kapittel 5 og 6, og beskriver mulige virkninger i lys av de tre dimensjonene av mangfold (avsender-, innholds- og bruksmangfold) som ble introdusert i kapittel 3.

Kapittel 8 inneholder utvalgets forslag til økonomiske og regulatoriske virkemidler.

I kapittel 9 gjør utvalget rede for de økonomiske og administrative konsekvensene av sine forslag.

1.3 Utvalgets vurderinger og forslag

Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet går uavhengige, redigerte nyhetsmedier gjennom omfattende endringer, som er forårsaket av den teknologiske utviklingen, den globale konkurransesituasjonen og endringer i mediebrukernes bruksmønstre. De etablerte forretningsmodellene er i ferd med å svikte. Svekkede inntekter og nedbemanninger innebærer at ressursene redaksjonene rår over, ikke lenger strekker til for å sikre reelt mediemangfold.

Utvalget mener det er betydelig risiko for at journalistikken som er vesentlig for den offentlige samtalen, vil kunne bli redusert før bærekraftige forretningsmodeller er utviklet og tilstrekkelig bærekraftige. Utvalget foreslår derfor en rekke nye tiltak og ordninger. De fleste av forslagene foreslås for en tidsbegrenset periode, og virkningen av dem må evalueres i løpet av perioden. Et samlet utvalg står bak samtlige forslag i utredningen. En kort gjennomgåelse av utvalgets forslag følger nedenfor.

1.3.1 Offentlig finansiert allmennkringkasting

Langvarige, stabile politiske og økonomiske rammer har bidratt til at NRK i dag er et av de viktigste språk- og kulturpolitiske virkemidlene. Utvalget viser til at Stortinget skal behandle Meld. St. 15 (2016–2017) Eit moderne og fremtidsretta NRK, kort tid etter at denne utredningen legges frem. I meldingen drøftes fremtidig finansiering av NRK, ny NRK-plakat, et fireårig styringssignal knyttet til NRKs inntekter, overføring av det statlige eierskapet til NRK til en stiftelse, direktesending av store idrettsbegivenheter og videre bruk av NRKs arkiver.

I denne forbindelse vil utvalget argumentere for at prinsipielle grunner taler for at eierskapet til NRK bør overføres til en stiftelse. Videre foreslår

utvalget at NRKs ansvar for mediemangfoldet og forpliktelsen til å gjøre sitt arkivinnhold tilgjengelig følges opp, for eksempel i forbindelse med rapporteringen av hvordan NRK påvirker kommersielle medier og det totale medietilbudet til borgerne, som skal utarbeides i forbindelse med de fireårige styringssignalene.

1.3.2 Kommersiell allmennkringkasting

Utvalget understreker den betydning kommersielle allmennkringkastere har hatt for norsk kultur, ytrings- og informasjonsfrihet, og som alternativer til NRK. I oktober 2016 avga utvalget en delutredning om kommersiell allmennkringkasting, der utvalget blant annet viser til at det er usikkert om markedet i fremtiden vil kunne finansiere nyhets- og debattinnhold, innholdskategorier som kultur og livssyn, og innhold rettet mot barn, unge, eldre og språklige og etniske minoriteter, i en kommersiell tv-kanal. Denne risikoen for markedssvikt innebærer at så vel innholds- som bruksmangfoldet står i fare for å svekkes. Videre er det usikkert om det er økonomisk grunnlag for å opprettholde et tungt redaksjonelt nærvær utenfor Oslo og på to steder i landet. Dersom staten vil være sikker på at en kommersiell allmennkringkaster utenfor Oslo-området opprettholdes, tilsier det at staten etablerer nye virkemidler for å videreføre dette.

Kulturdepartementet la i Meld. St. 14 (2016–2017) Kommersiell allmennkringkasting, frem for Stortinget forslag om hvordan regjeringen vil sikre en kommersiell allmennkringkaster med hovedkontor og nyhetsredaksjon i Bergen. Utvalget viser til sin delutredning og foreslår at regjeringen begrenser en eventuell avtale om kompensasjon for merkostnader ved kommersiell allmennkringkasting, til lineært tv.

Utvalget foreslår videre å tilby én riksdekkende radiokanal kompensasjon for merutgifter forbundet med å tilby allmennkringkastingsinnhold og være lokalisert utenfor Oslo. Ordningen bør begrenses til 3–5 år, og virkningen av en eventuell kompensasjon og analyse av fremtidig behov bør evalueres før ordningen eventuelt forlenges ytterligere.

1.3.3 Indirekte virkemidler

Indirekte virkemidler som den eksisterende nullsatsen for nyhetsmedier (momsfritaket), har et generelt formål og omfatter alle virksomheter som deler gitte karakteristika. Staten gjennomførte i 2016 et unntak for merverdiavgift for elektroniske nyhetsmedier. Dette bidrar til et stort

mangfold av medier, som gjennom bredde og dybde har gitt brukerne innsikt og kunnskap til å delta i samfunnsdebatten, til et høyt konsum og en mer opplyst offentlig samtale og debatt.

Imidlertid er bare nyhetsmedier som inneholder en bred dekning av samfunnet, omfattet av fritaket. Utvalget foreslår at dagens fritak for merverdiavgift må gjelde for alle nyhets- og aktualitetsmedier. Dette innebærer at medier som dekker få stoffområder, men dekker disse i dybden, også må omfattes. Mva.-fritaket må også gjelde for salg av enkeltartikler fra publikasjoner som er omfattet av moms-fritaket. Dette kan bidra til å stimulere nye forretningsmodeller som mikrobetaling.

Utvalget foreslår videre et fritak for arbeidsgiveravgift for norske medieselskaper som i hovedsak er nyhetsbaserte, som en nødvendig, midlertidig overgangsordning, begrenset til fire år. Forslaget er begrunnet med at redaksjonelle medier i en overgangsfase vil ha behov for økt støtte, og at et slikt virkemiddel vil kunne fungere som et generelt, ubyråkratisk tiltak med armlengdes avstand til politiske myndigheter.

1.3.4 Direkte virkemidler

Direkte virkemidler som pressestøtten er rettet inn mot en avgrenset gruppe av mottakere og skal kompensere for spesifikke former for markedssvikt. Utvalget mener at produksjonstilskuddet for nyhets- og aktualitetsmedier har bidratt til å opprettholde en differensiert presse og vil særlig fremheve støtteordningens bidrag til fremveksten av lokalaviser, og den betydning dette har for det lokale mediemangfoldet og lokaldemokratiet.

Omleggingen av pressestøtten i 2014 til en plattformuavhengig ordning, har bidratt til at de økonomiske virkemidlene i utgangspunktet er tilpasset utviklingen og legger til rette for en omlegging av forretningsmodeller til digital publisering. Utvalget legger derfor til grunn at produksjonstilskuddet bør videreføres, men foreslår en rekke endringer:

- Utvalget foreslår en minstesats for lokalaviser mellom 1000 og 6000 i opplag på 750 000 kroner. Dette vil styrke lokalavisene som er viktige for lokaldemokratiet, men som ofte står overfor store utfordringer når det gjelder innovasjon og omstilling.
- Utvalget foreslår en gradvis avvikling over fire år av den særskilte tilskuddssatsen for nummertomedier i Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim. Disse vil deretter få tilskudd etter samme sats som øvrige nummertomedier. Ut-

valget viser til at markedsforholdene for nummertomediene har endret seg, og legger til grunn at forslaget vil bidra til en mer rimelig fordeling av tilskuddet og over tid bidra til å redusere graden av støtteavhengighet.

- Utvalget foreslår å senke det dynamiske taket på tilskuddet til individuelle mottakere av tilskudd til 27 prosent av driftskostnadene, med like store beløp årlig over fire år. Utvalget legger til grunn at forslaget vil bidra til en mer rimelig fordeling av tilskuddsrammen, styrke ordningens legitimitet og redusere støtteavhengighet.
- Utvalget foreslår en forenkling av utbyttebegrensningen i dagens regler for produksjonsstøtte, for å stimulere til økte investeringer og mer differensiert eierskap.
- For å sikre økt forutsigbarhet, foreslår utvalget at tilskuddsrammen for produksjonstilskuddet fastsettes for fire år av gangen, og at rammen justeres opp årlig i samsvar med lønns- og prisvekst.

Utvalget mener at det i alle fall i en begrenset periode er behov for ytterligere ordninger, som både kan bidra til at nye bærekraftige forretningsmodeller kommer på plass, og som sikrer samfunnsviktig journalistikk.

- Utvalget foreslår at det som en tidsbegrenset ordning på fire år, etableres et eget rammestyrte tilskudd til nyhetsmedier som er gratis for brukeren. Utvalget foreslår at det settes av 20 millioner kroner per år til tilskuddsordningen i prøveperioden. Tilskuddet fordeles på grunnlag av dokumenterte brukertall.
- Utvalget foreslår at det etableres en tilskuddsordning til innovasjonsprosjekter for nyhetsmedier, med en varighet på fire år. Utvalget foreslår at det settes av 30 millioner kroner per år til ordningen, og at beløpet eventuelt kan økes dersom fortløpende evalueringer av resultatene tilsier det.
- Utvalget foreslår at det etableres en tilskuddsordning som har som formål å stimulere samfunnsviktig journalistikk, med en ramme på 20 millioner kroner. Utvalget foreslår at det under tilskuddsordningen for samfunnsviktig journalistikk kan gis tilskudd til nyhetsmedier for etniske og språklige minoritetsgrupper.

Utvalget foreslår å gjøre tilskuddet til samiske medier plattformnøytralt for å stimulere innovasjon og mer effektiv distribusjon, og slik oppfylle målet om mediemangfold.

Utvalget foreslår av samme grunn å avvike det særskilte distribusjonstilskuddet for papiraviser i Finnmark, og at midlene omdisponeres til ordinært produksjonstilskudd.

Utvalget har ikke foreslått andre virkemidler som retter seg spesielt mot å stimulere investeringer i redaksjonelt innhold i breddemediene. Utvalget anbefaler likevel, dersom man ser at den negative utviklingen for breddemediene forsterkes og den redaksjonelle dekningen i regionale og riksdekkende medier svekkes, å utrede nærmere, i tillegg til øvrige virkemidler, ytterligere en tilskuddsordning som i høyere grad enn dagens virkemidler belønner investeringer i redaksjonelt innhold.

1.3.5 Stortingsmelding om medienes tilstand og fireårssyklus

Utvalget mener det er ønskelig med en regelmessig gjennomgåelse av mål og virkemidler på området, og foreslår at regjeringen hvert fjerde år legger frem en bred stortingsmelding som i lys av medieutviklingen vurderer mediepolitiske mål og virkemidler.

Departementet har foreslått at regjeringen skal legge frem et forslag til fireårig styringssignal om NRKs økonomiske rammer i statsbudsjettet, første gang i budsjettproposisjonen for 2019. Utvalget foreslår at et tilsvarende styringssignal for de overordnede økonomiske rammene for de øvrige virkemidlene på medieområdet, fastsettes for fire år av gangen.

Beslutninger om innretning av offentlige virkemidler bør i størst mulig utstrekning være grundige og faktabaserte. Utvalget foreslår derfor å samordne regelmessige, empiriske undersøkelser av medieutviklingen med henblikk på å bidra til mer kunnskapsbaserte mediepolitiske beslutninger.

1.3.6 Andre forslag

Mediepolitikken samspiller med og grenser mot andre sektorer. Utvalget fremmer enkelte forslag og innspill som har som siktemål å fremme mediemangfoldet gjennom tiltak på andre politikkområder:

- Bibliotekpolitikken
- Filmpolitikken
- Utdannings- og forskningspolitikken
- Nærings- og IKT-politikken
- Forvaltningspolitikken
- Skattepolitikken

Kapittel 2

Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

2.1 Utvalgets mandat

I Meld. St. 38 (2014–2015) *Open og opplyst – Allmennkringkasting og mediemangfold*, varslet Kulturdepartementet at det ville oppnevne et utvalg som skal vurdere hvordan mediemangfoldet i Norge kan opprettholdes i lys av endringene i mediesektoren. På denne bakgrunn ble Mediemangfoldsutvalget nedsatt ved kongelig resolusjon 18. september 2015, med frist til å levere en utredning i form av en NOU til Kulturdepartementet innen 1. mars 2017. Utvalgets mandat er følgende:

Bakgrunn

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

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

endringene i medietilbudet. Publikum har større muligheter enn noen gang til å velge hvordan, hvor og når de vil ta i bruk ulike medier.

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

Mandat

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

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

2.2 Tilleggsmandat og delutredning

Ved Stortingets behandling av Meld. St. 38 (2014–2015) 1. mars 2016, henstilte en samlet komité regjeringen om å «ta initiativ til å sikre kommersiell allmennkringkasting med hovedkontor og nyhetsredaksjon i Bergen innen utgangen av 2016» (jf. Innst. 178 S (2015–2016)). I samsvar med Stortingets forutsetninger, mottok Mediemangfoldsutvalget 5. august 2016 et tilleggsmandat fra Kulturdepartementet, med følgende ordlyd:

Utvalget skal utrede modeller som kan finansiere andre statlige bidrag til et vitalt demokrati og en mangfoldig medieoffentlighet, slik som allmennkringkasteroppdrag på radio, pressestøtte, tilskudd til lokalkringkasting, samiske aviser, stipender og lignende.

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

Som varslet oversendte Kulturdepartementet 19. september 2016 et brev der utvalget ble bedt om å vurdere fire modeller for medfinansiering av kommersiell allmennkringkasting innen 17. oktober 2016. Ved fristens utløp avga utvalget en delutredning om kommersiell allmennkringkasting til departementet. Delutredningen følger som uttrykt, elektronisk publisert vedlegg til denne utredningen.¹

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/delutredning-vurdering-av-modeller-for-offentlig-kompensasjon-til-kommersiell-allmennkringkasting/id2516256/>

2.3 Utvalgets medlemmer

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- Leder: Knut Olav Åmås, administrerende direktør i Stiftelsen Fritt Ord (Oslo)
- Ellen Altenborg, partner i Linke Invest & Management (Bærum/Arendal)
- Thor Gjermund Eriksen, kringkastingssjef i NRK (Oslo)
- Hallvard Moe, professor i medievitenskap ved Universitetet i Bergen (Bergen)
- Hilde Eika Nesje, daglig leder og ansvarlig redaktør i Bø Blad (Bø i Telemark)
- Ivar Rusdal, styreleder i Nordsjø Media (Egersund)
- Olav T. Sandnes, sjefredaktør og administrerende direktør i TV 2 (Bergen)
- Gunnar Stavrum, ansvarlig redaktør og administrerende direktør i Mediehuset Nettavisen (Oslo)
- Randi Øgrey, administrerende direktør i Mediebedriftenes Landsforening (Oslo)
- Hildegunn Soldal, direktør for strategiske partnerskap i Aller Media/Dagbladet (Oslo)

Hildegunn Soldal ba Kulturdepartementet om å bli løst fra vervet med umiddelbar virkning 7. desember 2016, som en konsekvens av at hun hadde takket ja til stillingen som nettsjef i NRK med tiltrødelse 5. januar 2017.

Lars Øyen, underdirektør i Medieavdelingen i Kulturdepartementet, ble engasjert som leder for utvalgets sekretariat. Seniorrådgiver i Medietilsynet, Marita Bergtun, ble engasjert som sekretær for utvalget. I tillegg ble sekretariatet utvidet i perioden 19. september til 4. november 2016 med Ingvil Conradi Andersen.

Sekretariatet har hatt faglig bistand fra NRK Analyse, TV 2 Research, Mediebedriftenes Landsforening, Landslaget for lokalaviser, Sigurd Høst, medienorge ved Universitetet i Bergen og Medietilsynet til blant annet produksjon av statistikk, økonomiske vurderinger og beregninger av medie-støtte.

2.4 Utvalgets tolkning av mandatet

Mediemangfoldsutvalgets mandat viser innledningsvis til det såkalte infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd, som slår fast at myndighetene har et ansvar for aktivt å legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Mandatet presiserer at kravet «innebærer at staten må legge til rette for de kanaler og institusjoner som utgjør

infrastrukturen for offentlig utveksling av informasjon og meninger», og at det derfor er «et offentlig ansvar å legge til rette for mangfold og kvalitet i norske medier».

Infrastrukturkravet ble nedfelt i Grunnloven § 100 etter forslag i Ytringsfrihetskommisjonens innstilling fra 1999.² I mandatet til Ytringsfrihetskommisjonen ble det vist til at samfunnet preges av en rivende utvikling på områder som har betydning for ytringsfriheten, blant annet ved at tilfanget av nye medier og informasjonstilbudet blir stadig mer omfattende og internasjonalisert. På bakgrunn av utviklingen så man et behov for å foreta en grunnleggende gjennomtenkning av ytringsfrihetens stilling i samfunnet.

Rundt 20 år etter at kommisjonen ble oppnevnt er disse utviklingstrekkene fortsatt høyst aktuelle. Men samtidig som den teknologiske utviklingen har ført til at publikum har større tilgang til informasjon og medier enn noensinne, er de tradisjonelle nyhets- og aktualitetsmediene i dag under sterkt press. Hvorvidt norske borgere i gjennomsnitt er bedre eller dårligere informert etter at nyhetsformidlingen ble digital, foreligger det foreløpig også lite kunnskap om. I de fleste debatter kommer dette spørsmålet lett i bakgrunnen. I forbindelse med den digitale utviklingen har også problemet med falske nyheter i økende grad dukket opp.

Innledningsvis fastslår mandatet at utvalget «skal vurdere hva statens mål for mediemangfoldet bør være». Utvalget legger til grunn at hensikten er at det skal utarbeide en målformulering. Som grunnlag for vurderingen har Mediemangfoldsutvalget foretatt en avgrensning av hva det legger i begrepet «mediemangfold». Utvalget skiller mellom tre aspekter ved mediemangfold, som samsvarer med en enkel kommunikasjonsmodell: avsender – innhold – mottaker. I forskningslitteraturen omtales disse tre aspektene som henholdsvis avsendermangfold (*source diversity*), innholdsmangfold (*content diversity*) og eksponeringsmangfold (*exposure diversity*) eller bruksmangfold, jf. kapittel 3.3. Utvalget fremhever betydningen av *bruksmangfold* som den mest avgjørende dimensjonen ved mangfoldsbegrepet, fordi innholdet først får verdi dersom det blir brukt. Vektleggingen av bruksmangfoldet ligger til grunn for utvalgets forslag til målformulering, jf. kapittel 3.4, og er generelt et førende prinsipp for utvalgets anbefalinger.

Mandatet legger opp til at utvalget skal gi en beskrivelse av sentrale utviklingstrekk på mediefeltet og hvordan disse påvirker mediemangfoldet, og videre at utvalget skal vurdere det samlede norske tilbudet med særlig fokus på nyhets- og aktualitetsmedier og allmennkringkastere. Med utgangspunkt i sin analyse skal utvalget vurdere hvordan blant annet statens økonomiske virkemiddelapparat best kan innrettes for å legge til rette for at infrastrukturkravet blir oppfylt.

I lys av dette tolker Mediemangfoldsutvalget mandatet slik at utvalget skal foreta en *helhetlig* gjennomgåelse av den norske mediepolitikken, med vekt på hvordan de økonomiske virkemidlene bør innrettes for å legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale og stimulere til et mangfoldig medietilbud. Utvalget mener at en helhetlig gjennomgåelse av virkemidlene i mediepolitikken må baseres på en grundig og bred gjennomgåelse av status for mediemangfoldet i Norge på avsender-, innholds-, og brukssiden. Utvalget beskriver utviklingen og status i dag, samt sannsynlige konsekvenser for borgerne i de nærmeste år.

Utvalget tolker og avgrenser mandatet til å omfatte nyhets- og aktualitetsmedier med en viss bredde, samt allmennkringkasting. Medielandskapet i Norge omfatter imidlertid langt mer enn nyhets- og aktualitetsmedier. De andre delene av medie-Norge bidrar også på hver sine måter til mediemangfoldet i landet, og det er verdt å følge dem tett. Disse mediene er enten nisjemedier eller bredere medier uten hovedprofil knyttet til nyhet og aktualitet, samt ikke minst den store norske utgivelsesfloraen innenfor litteratur. Dette dreier seg særlig om følgende medietyper:

- Ukeblader
- Allmenntidsskrifter
- Vitenskapelige tidsskrifter
- Bøker

Utvalget tolker mandatet slik at disse kategoriene av medier ikke er omfattet. De kanaler og institusjoner som utgjør infrastrukturen for offentlig utveksling av informasjon og meninger, jf. Grunnloven § 100 sjette ledd, er i hovedsak nyhetsmediene. Denne avgrensningen støttes også av hvordan eksisterende offentlige ordninger er innrettet, og av virkeområdet til Lov om redaksjonell fridom i media.³ Det må imidlertid tas høyde for at bildet inneholder nyanser. For eksempel går det ikke et klart skille mellom nyhets- og aktualitetsmedier og dokumentarfilm. Som følge av plattformkon-

² Jf. NOU 1999: 27 «Ytringsfrihet bør finde Sted» - Forslag til ny Grunnlov § 100.

³ Lov 13. juni 2008 nr. 41 om redaksjonell fridom i media.

vergens er det også blitt etablert nye medier som har en betydning når man diskuterer begrepet nyhet og aktualitet. For utvalget er ikke avsenderen det viktigste i disse tilfellene, men det faktiske innholdet i og samfunnsvirkningene av journalistikken.

En type aktører som ikke selv produserer innhold, men som lever av å distribuere medievirksomhetenes innhold og er sentrale portvakter i verdikjeden for innholdet, er sosiale medier, søkemotorer og distributører i nett, kabel og satellitt. Utvalget mener at en drøfting av disse aktørenes rolle for mediemangfoldet hører inn under mandatet. Samspillet med og konkurransen mellom tradisjonelle medier og særlig sosiale medier/plattformen ble fra starten av arbeidet blinket ut som en viktig problemstilling for utvalget, fordi dette påvirker så mange sider av medieutviklingen i dag og fremover.

De eksisterende økonomiske virkemidlene omfatter produksjonsstøtte (mediestøtte), støtte til lokale lyd- og bildemedier, NRK-lisens og mva.-fritak. Kulturdepartementet la i desember 2016 frem en stortingsmelding om offentlig finansiering av NRK. Utvalget legger til grunn at den tekniske innretningen av fremtidig modell for innkreving av midler til å finansiere allmennkringkasting ikke i seg selv er en del av utvalgets oppdrag, men at valgt innretning også kan ha konsekvenser for mediebrukerne. Siden momsregimet ble endret så sent som i 2016 ved at det ble innført momsfritak på digitale nyhetstjenester, foreslår utvalget ingen omfattende endringer, men enkelte justeringer av ordningen som etter utvalgets syn vil gjøre den mer formålstjenlig og konsekvent. I tråd med mandatet og utvalgets utvidete mandat vurderer utvalget flere mulige nye støtteordninger, herunder en kompensasjonsordning for kommersiell allmennkringkasting.

Utvalget vil understreke at alle norske nyhetsmedier, herunder allmennkringkasterne, har sentral betydning for Norges språk og kultur, og legger denne forståelsen til grunn for sine vurderinger. Særlig er det grunn til å fremheve hvor stor betydning mediebruken av nynorsk og samisk har for denne målformen og dette språket.

Som mandatet tilsier har utvalget innhentet opplysninger om bruk av økonomiske virkemidler på medieområdet i aktuelle europeiske land. Utvalget konsentrerer seg om Sverige, Danmark, Finland, Frankrike, Storbritannia og Tyskland, etter som modellene i disse landene etter utvalgets syn er særlig relevante i en norsk kontekst. Utvalget vurderer videre om forslagene som legges frem vil reise problemstillinger knyttet til EØS-avtalens regelverk om offentlig støtte, og redegjør i tillegg for

regulatoriske tiltak som eierskapsregulering, formidlingsplikt, konsesjonsordninger på kringkastingfeltet og loven om redaksjonell frihet i media.

2.5 Utvalgets arbeid

Utvalget har holdt 16 ordinære utvalgsmøter, ett ekstraordinært møte i forbindelse med arbeidet med delutredningen om kommersiell allmennkringkasting, ett telefonmøte og fire åpne innspillmøter i henholdsvis Oslo, Tromsø, Trondheim og Bergen. Utvalget har også gjennomført en studietur til Stockholm og København. De ordinære utvalgsmøtene har vært heldagsmøter. Ett av utvalgsmøtene fant sted hos TV 2 i Bergen, to møter ble holdt hos NRK på Marienlyst i Oslo, ett hos Mediebedriftenes Landsforening, ett i Forskningsparken, ett på Lysebu og de øvrige i Regjeringskvartalet.

Under studieturen i Stockholm og København hadde utvalget møter med Aftonbladet, den svenske Medieutredningen, dansk TV2, DR og Public Service-utvalget.

Utvalget har avholdt ett møte med ekspertgruppen som utredet finansiering av NRK, ledet av Tore Olaf Rimmereid. Utvalget har videre invitert til utvalgsmøtene en rekke personer som har bidratt med faglige innspill til arbeidet: Knut Arne Futsæter (Kantar TNS), Pål Nedregotten (Amedia), Oscar Westlund (Medieutredningen, Sverige), Mozhgan Tavakolifard (Dharmic Data), Hans Jarle Kind, (NHH), Lars Sørgard og Gjermund Nese (Konkurransetilsynet), Anita Krohn Traaseth (Innovasjon Norge), Annette Alstadsæter (NMBU), og Tor Erik Engebretsen og Bjørn Tore Østeraas (Medietilsynet). Utvalget har i tillegg fått omvisning og presentasjon av StartupLab i Forskningsparken i Oslo ved inkubatorleder Kjetil Holmefjord.

Samtlige innspillmøter ble strømmet på regjeringens nettsted. Med unntak for møtet i Oslo var ulike medievirksomheter vertskap for innspillmøtene. Utvalget inviterte en rekke innledere som fikk i oppgave å uttrykke sitt syn på hva som er de største truslene mot norsk mediemangfold i årene framover, og hvordan vi kan sikre hele befolkningen tilgang på nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt. De inviterte innlederne var følgende:

Oslo (R5, Akersgata 59) 25. januar 2016

Espen Egil Hansen, sjefredaktør i Aftenposten, Jan Grønbech, sjef i Google Norge, Thomas Spence, leder i Norsk Journalistlag, Ivar Steen-

Johnsen, kanalansvarlig i Nordic Screens, Linn Winsnes Rosenborg, blogger bak «Kommentarfeltet», Magne Otterdal, sjefredaktør i Oslo Business Memo, Mona Solbakk, direktør for NRK Sápmi og Monica Ifejilika, skribent og artist.

Tromsø (NRK Troms) 3. februar 2016

Torkel Rasmussen, koordinator for journalistutdanningen ved Samisk høgskole, Thomas Nilsen, redaktør i The Independent Barents Observer, Geir Wulff, ansvarlig redaktør i Ságat og leder i avisseksjonen i Samisk Forlegger og Avisforening, Anna-Kaisa Räisänen, språkmedarbeider ved Kvensk institutt, Steinulf Henriksen, leder Nordnorsk Redaktørforening, Stig Jakobsen, sjefredaktør og administrerende direktør i iTromsø og Anders Opdahl, sjefredaktør i Nordlys.

Trondheim (Adresseavisen) 10. mars 2016

Ingvild Sættem Beltesbrekke, vaksjef og nyhetsoppleser i NRK P3 Nyheter, Per Roar Bekken, daglig leder og redaktør i Mediehuset OPP, Toril Aalberg, professor ved NTNU, Rolf Dyrnes Svendsen, digital redaktør i Adresseavisen, Linda Haugen, masterstudent i medier, kommunikasjon og informasjonsteknologi ved NTNU og Ole Bjørner Loe Welde, ansvarlig redaktør og administrerende direktør i Romsdals Budstikke.

Bergen (Bergens Tidende) 9. mai 2016

Pål Bjerketvedt, sjefredaktør og administrerende direktør i NTB, Tomas Bruvik, ansvarlig redaktør og daglig leder i Kvinnheringen, Hilde Sandvik, sjefredaktør i Broen.xyz, Dag Rune Olsen, rektor ved UiB, Thomas Hellum, fotograf og prosjektleder for sakte-tv i NRK Hordaland, Jon Peder Opsahl, journalistikkstudent ved UiB, Astrid Espeland, ansvarlig redaktør i Suldalsposten, Petter Ole Jakobsen, CTO i Vizrt, Jan Stian Vold, nyhetsredaktør i Bergens Tidende, Helle Sjøvaag, professor ved UiB og Jan Ove Årsæther, nyhets- og sportsredaktør i TV 2.

Etter de inviterte innlederne ble det åpnet for andre som ønsket å ta ordet.

Utvalget har også aktivt og ved en rekke anledninger oppfordret alle interesserte til å sende skriftlige innspill til utvalget, og mange virksomheter, organisasjoner og enkeltpersoner har benyttet seg av denne muligheten. De skriftlige innspillene er publisert på utvalgets nettsted. Samtlige innspill, både muntlige og skriftlige, er vurdert av utvalget.

Utvalget har tilstrebet høyest mulig grad av åpenhet om arbeidet, blant annet gjennom aktivt å kommunisere om utvalgets ulike aktiviteter på utvalgets nettsted, utvalgets Facebook-side og ved utvalgsleders deltakelse i sosiale medier som Twitter og Facebook. Utvalgets medlemmer, spesielt utvalgsleder, har deltatt i løpende mediedebatter nasjonalt på vegne av utvalget gjennom hele perioden. I tillegg har enkelte organisasjoner og virksomheter tatt initiativ til egne innspills- og debattmøter hvor utvalgsleder og -medlemmer har deltatt, og disse foraene har gitt nyttige bidrag til utvalgets diskusjoner.

Flere steder i utredningen har utvalget gjengitt sitater fra innspillmøtene og mediedebatten for øvrig. Utsagnene står på egne ben og representerer ikke nødvendigvis utvalgets oppfatninger, men har som formål å synliggjøre bredden av meninger om mediemangfoldet.

Utvalget har ellers valgt ikke å avholde separate utvalgsmøter med aktører, med to unntak: Google og Facebook. Begrunnelsen for å holde egne møter med disse aktørene er at utvalget ønsket en direkte dialog om hvordan deres stadig mer sentrale rolle innvirker på norsk mediemangfold.

Utvalget har innhentet fem eksterne utredninger:

- Arne Moe og Hanne Hestvik Kleiven, Trøndelag Forskning og Utvikling: «Bruksmangfold. En analyse av nordmenns nyhetskonsument»
- Nina Kvalheim og Helle Sjøvaag, Universitetet i Bergen: «Journalistikkens blindsoner»
- Audun Beyer, Universitetet i Oslo: «Mediebruk i innvandrerbefolkningen»
- Elisabeth Helene Omarhaug, NTNU: «Hva vet vi om unge og kvinners nyhetskonsument i dag? En metastudie om nyhetskonsument og nyhetsavvik basert på kjønn og alder»
- Sigurd Høst: «Blindsoner og halvskygger i det norske avislandskapet»

Utredningene er fortløpende publisert på utvalgets nettsted.⁴

⁴ Utredningene kan også leses på regjeringens nettsider: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rapport-bruksmangfold-en-analyse-av-nordmenns-nyhetskonsument/id2538186/>, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rapport-journalistikkens-blindsoner/id2538173/>, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rapport-mediebruk-i-innvandrerbefolkningen/id2538182/>, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hva-vet-vi-om-unge-og-kvinnens-nyhetskonsument-i-dag/id2538178/>, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rapport-blindsoner-og-halvskygger-i-det-norske-avislandskapet/id2538140/>

Kapittel 3

Statens mål for mediemangfoldet

3.1 Innledning

Mediemangfoldsutvalgets mandat vektlegger mangfold som utgangspunkt for ytringsfrihet. Utvalget slutter seg til dette og vil i dette kapitlet vise til at kommunikasjonsteori og medieforskning peker på tre aspekter ved mangfold; avsendermangfold, innholdsmangfold og bruksmangfold. De to første er de som tradisjonelt har fått størst oppmerksomhet i mediepolitikken, men for å bidra til borgernes reelle informasjons- og ytringsfrihet må imidlertid avsender- og innholdsmangfold forstås som vilkår for det tredje aspektet, altså en mangfoldig bruk blant borgerne. Etter utvalgets syn er bruksmangfold det aspektet ved mangfold som er avgjørende for å vurdere om det foreligger et reelt mediemangfold.

Med utgangspunkt i det teoretiske grunnlaget legger utvalget i tråd med mandatet frem et forslag til overordnet mål for mediemangfoldet. Utvalget gjør dessuten detaljert rede for hva som ligger bak forslaget til målformulering og hvilke konsekvenser som utledes av målet.

3.2 Mediemangfold som forutsetning for ytringsfrihet

Demokrati krever offentlighet. Konkret hvilken funksjon offentligheten tenkes å ha for demokratiet varierer imidlertid med ulike forståelser, eller innen ulike teoretiske retninger.¹ Enkelte teorier begrenser offentlighetens funksjon til informasjonsspredning fra eksperter og organiserte politiske interesser til de stemmeberettigede.² Gjennom offentligheten får borgerne da informasjonen som trengs for å foreta begrunnede valg i stemmeavluksene. En annen forståelse av offentlige-

tens funksjon er nedfelt i det norske lovverket. Grunnloven § 100 sjette ledd slår fast at «[d]et påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale». Dette såkalte infrastrukturkravet er begrunnet i en viss forståelse av demokrati.³ Ifølge Ytringsfrihetskommisjonens utredning er demokratiet ikke bare avhengig av prosedyrer for valg av representanter og for avgjørelser ved flertallsvoteringer. Demokrati er også, i tråd med slik teori, avhengig av en offentlighet der «det [må] finne sted en meningsutveksling mellom myndige mennesker. Dette kommunikative aspekt ved demokratiet er minst like viktig som de demokratiske beslutningsprosedyrer som voteringene».⁴ Meningsutvekslingen mellom informerte borgere skal, ifølge en slik forståelse, tjene det Ytringsfrihetskommisjonen kalte sannhetsprinsippet og den bedre beslutning.⁵

Det er mulig å argumentere for mediemangfold som et gode i seg selv.⁶ I norsk sammenheng er imidlertid ikke mangfold et isolert mål, men et middel for ytringsfriheten, inkludert informasjonsfrihet for borgerne. Dette ligger til grunn for arbeidet med Grunnloven §100: «[d]et synes å være almen enighet om at det er en viktig forutsetning for at ytringsfrihet skal kunne finne sted,

¹ Jf. Hallvard Moe og Anders Olof Larsson (2013) «Representation or Participation? Twitter use during the 2011 Danish Election Campaign», *Javnost/The Public*, 20(1), 71-88; og Jostein Gripsrud m.fl. (2010) «Editors' Introduction» i Jostein Gripsrud m.fl. (red.) *The Idea of The Public Sphere: A Reader* (s. xiii-xxviii). Lanham, Ma: Lexington Books.

² En slik forståelse finnes i såkalte representative liberale demokratiteorier. Eksempler inkluderer Joseph Schumpeter (1942) *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Routledge og Anthony Downs (1957) *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.

³ Denne forståelsen går under betegnelsen deliberativ demokratiteori. For oversikt over den deliberative vendingen i demokratiteori, jf. James Bohman (1998) «Survey Article: The Coming of Age of Deliberative Democracy», *The Journal of Political Philosophy*, 6(4), 400-425. For en mye brukt formulering av en slik posisjon, se Jürgen Habermas (2006) «Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research», *Communication Theory*, 16(4), 411-426.

⁴ NOU 1999: 27, kapittel 2.2.3

⁵ Ibid.

⁶ Jf. Denis McQuail (1992) *Media Performance: Mass Communication and the Public Interest*. Newbury Park, CA: Sage.

at det finnes et mangfold av medier med stor grad av uavhengighet i forhold til omgivelsene og i forhold til hverandre».⁷

Ytringsfrihetskommisjonen og norsk lovverk er ikke alene om å forfekte en slik forståelse av målet med mangfold i mediene. Det kan hevdes at tilgang til et mangfoldig medietilbud i denne forstand er et sentralt mål for mediepolitikk i Europa generelt.⁸ Den europeiske menneskerettighetsdomstol har gjennom sin praksis fastslått at ytringsfrihetsbestemmelsen i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 10 pålegger medlemsstatene en positiv forpliktelse til å legge til rette for mangfold.⁹ Europarådets ministerkomité har lagt til grunn at muligheten til å forme sine meninger basert på varierte informasjonskilder, er et krav for fullverdig ytringsfrihet.¹⁰ En parallell forståelse finnes i USA, der mangfold forstås som en kjerneverdi for å oppnå idealet om «a marketplace of ideas».¹¹ Tanken er at dersom ideer og meninger kan bringes frem og konkurrere i ett fritt marked, vil sannheten, altså den ideen som blir akseptert av flest, vinne frem.

Mediemangfold er altså en forutsetning for ytringsfrihet og for et velfungerende demokrati. Spørsmålet er da hva mediemangfold innebærer og hvordan det kan defineres.

3.3 Mediemangfoldets tre aspekter

I forskningslitteraturen blir mediemangfold frem mot 1990-tallet gjerne omtalt som et diffust,

⁷ NOU 1999: 27, kapittel 5.5.1

⁸ Natali Helberger (2012) «Exposure Diversity as a Policy Goal», *Journal of Media Law*, 4(1), 65-92.

⁹ Blant annet Infomationsverein Lentia and others v. Austria para. 38.

¹⁰ Council of Europe (1999) *Recommendation No R(99)1 of the committee of Ministers to Member States on Measures to Promote Media Pluralism*, Strasbourg.

¹¹ Jf. Philip M. Napoli (1999) «Deconstructing the Diversity Principle», *Journal of Communication*, 49(4), 7-34.

uhåndgripelig ideal, med tynn eller ingen forbindelse til empirisk måling. Fra 1990-tallet ser vi en utvikling i flere land, både i mediepolitikken og hos de regulatoriske organene som har ansvar for å følge opp mediepolitiske virkemidler. Utviklingen går i retning av mer spesifikke diskusjoner om mediemangfold og et forsøk på å måle mangfold på ulike måter. Intensjonen om, oftest kvantitativt, å måle mangfold er langt fra uproblematisk,¹² men utviklingen ledet likevel til en mer konkretisert debatt om mangfold. En slik debatt ser vi særlig i USA (ved Federal Communication Commission, FCC), og senere i Storbritannia (ved Office of Communications, Ofcom), men også i andre europeiske land som Nederland.¹³ EU-kommisjonen har dessuten initiert og støttet flere prosjekter det siste tiåret der formålet har vært å utvikle verktøy for å måle nivået for mediemangfoldet i medlemslandene.¹⁴

Det kan være nyttig å skille mellom tre aspekter ved mediemangfold, som samsvarer med en enkel kommunikasjonsmodell: avsender – innhold – mottaker. I forskningslitteraturen omtales disse tre aspektene som henholdsvis avsendermangfold (*source diversity*), innholdsmangfold (*content diversity*) og eksponeringsmangfold (*exposure diversity*) eller bruksmangfold¹⁵ (se boks 3.1).

¹² For eksempel Kari Karppinen (2015) «The limits of empirical indicators: Media pluralism as an essentially contested concept», i M. Stikösd m.fl. (red.) *Media Pluralism and Diversity: Concepts, Risks and Global Trends*, London: Palgrave Macmillan.

¹³ Napoli op. cit., og Natali Helberger (2011) «Diversity by Design», *Journal of Information Policy*, 1, 441-469, s. 448.

¹⁴ Se bl.a. K.U. Leuven – ICRI m.fl. (2007) «Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-Based Approach», Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2016) «Media Pluralism Monitor».

¹⁵ Napoli op. cit. Det finnes ingen etablert norsk oversettelse av exposure diversity. Mediemangfoldsutvalget har i fortsettelsen valgt å bruke begrepet bruksmangfold som norsk oversettelse, uten at utvalget legger noen meningsforskjell i dette.



Figur 3.1 Tre aspekter ved mediemangfold

3.3.1 Struktur og eierskap: Avsendermangfold

Mangfold i avsenderleddet, eller det som ofte kalles ytre mangfold (*external pluralism*),¹⁶ har lenge vært brukt i en rekke land som indikator for mediemangfold. Tanken bak er at en viss bredde i de kildene som bringer nyheter, huser offentlig debatt og velger ut informasjon for spredning, vil bidra positivt som grunnlag for borgernes informasjons- og yttringsfrihet.

Selv om dette kan virke som en enkel antagelse, skjuler begrepet avsendermangfold flere dimensjoner. Den mest nærliggende dimensjonen er eierskap. Det er mulig å tilnærme seg medieeierskap på flere måter. Dersom man tar kringkasting som eksempel, vil en i prinsippet kunne skille mellom eiermangfold i tre ledd: eiermangfold henholdsvis blant innholdsprodusenter, kringkastere og distributører. Det reelle eiermangfoldet i tv-tilbudet i et gitt marked vil i et slikt tenkt tilfelle være avhengig av mangfold i eierskap til tv-produksjonsselskaper, kringkastingsselskaper og distributører i kabel, satellitt eller fibernett. I praksis er det glidende overganger mellom disse leddene, slik at en kringkaster for eksempel også kan være innholdsprodusent og/eller distributør. Konsentrasjon av eierskap kan videre vurderes både horisontalt og vertikalt. Horisontal eierkonsentrasjon viser til konsentrasjonen innenfor ett ledd i verdikjeden (f.eks. innholdsproduksjon), mens vertikal konsentrasjon viser til eierskap i flere ledd i verdikjeden samtidig (f.eks. kringkasting og distribusjon).

Mangfold i avsenderleddet er imidlertid ikke bare styrt av eierskap. Enkelte argumenterer for at mangfold i arbeidsstokken må inkluderes (såkalt *workforce diversity*).¹⁷ Tanken er at ulike kjennetegn ved avsender – kjønn, religion, etnisitet, klasse – har betydning for mangfoldet, fordi disse kjennetegnene preger produktet. I videre forstand kan vi anta at mangfold i mediestrukturen spiller inn, ut over eierskap. Dette kan gjelde et mangfold i mål med mediedriften (for eksempel ideelle stiftelser versus kommersielle foretak), i tilknytningen til politiske partier eller religiøse grupper, eller i finansieringsmodeller (såkalt finansieringsmangfold).

Vi gjenfinner ideer om avsendermangfold også i norsk sammenheng. Ytringsfrihetskommisjonen legger til grunn at det kreves «institusjonelt mangfold av typer voktere og i eierstrukturene», men går ikke inn i noen konkret diskusjon.¹⁸ Mediestøtteutvalget understreket i 2010 at eiermangfold er «internasjonalt anerkjent som en viktig forutsetning for yttringsfrihet og demokrati», og også viktig som regulatorisk virkemiddel i Norge gjennom for eksempel kringkastingspolitikken og pressepolitikken.¹⁹ Tiltak for å sikre for eksempel samisk medieproduksjon eller støtte til medier innrettet mot språklige minoriteter kan også forstås som tiltak for økt avsendermangfold. Avsendermangfold, særlig i form av eiermangfold, har følgelig vært sentralt for norsk mediepolitikk.

3.3.2 Journalistikk og perspektiv: Innholdsmangfold

Det neste leddet i kommunikasjonsmodellen er budskap eller innhold. Tanken bak et mål om mangfold i mediens innhold, er at bredde i tilgjengelig informasjon og i kanaler for yttringer vil bidra til en større palett for borgernes meningsbygging. Innholdsmangfold omtales ofte også som indre mangfold («internal pluralism»)²⁰ Et mangfold av kilder til innhold vil dermed bidra til reell informasjonsfrihet som en del av yttringsfriheten. I likhet med avsenderleddet inkluderer også innholdsledet flere dimensjoner. En kan skille mellom mangfold i innholdstype, demografisk mangfold, og mangfold av ideer, perspektiv og syn.

Førstnevnte dimensjon bygger på en inndeling av medieinnhold i ulike kategorier eller sjangere. På radio kan vi for eksempel finne barneprogrammer, nyhetsformidling og radioteater. Aviser kan inneholde ulike mengder nyhetsreportasjer (som igjen kan omhandle forskjellige nyhetstyper), kommentarartikler og leserbrev. Demografisk mangfold handler om hvem som kommer til syne eller orde i mediene, og på hvilke måter. Denne dimensjonen ved innholdsmangfoldet legger altså til grunn at ulike kjennetegn som alder, kjønn, etnisitet, bosted osv. har betydning for representasjonen av ulike grupper i samfunnet. Den tredje dimensjonen, mangfold av ideer, perspektiver og syn, er mindre konkret. Den tar for seg perspekti-

¹⁶ Se f.eks. Peggy Valcke m.fl. (2015) «A Global Perspective on Media Pluralism and Diversity: Introduction», i Peggy Valcke m.fl. (red.) *Media Pluralism and Diversity. Concepts, Risks and Global Trends*, London: Palgrave Macmillan.

¹⁷ Napoli op. cit.

¹⁸ NOU 1999: 27, kapittel 4.2.4

¹⁹ NOU 2010: 14, kapittel 3.4.2

²⁰ Se f.eks. Peggy Valcke m.fl. (2015) «A Global Perspective on Media Pluralism and Diversity: Introduction», i Peggy Valcke m.fl. (red.) *Media Pluralism and Diversity. Concepts, Risks and Global Trends*, London: Palgrave Macmillan.

vene som kommer til uttrykk i innholdet: mangfoldet av ideer, synspunkt eller vinklinger (såkalt *idea-viewpoint diversity*).²¹ Det er verdt å merke seg at disse tre dimensjonene av innholdsmangfoldet i konkrete tilfeller kan trekke i motsatte retninger. Man kan for eksempel tenke seg et nyhetstilbud bestående bare av nyhetssendinger på tv, basert på noenlunde lik demografi, men med distinkt ulike perspektiver.

Sammen med eiermangfold har innholdsmangfold tradisjonelt i høy grad vært førende for definisjonen av mediemangfoldsbegrepet i norsk sammenheng og følgelig det sentrale fokus for norsk mediepolitikk på området.²² Særlig i kringkastingsektoren er krav til å sende spesielle innholdstyper en integrert del av de regulatoriske virkemidlene. Medietilsynets allmennkringkastingsrapporter baserer seg i høy grad på målinger av hvorvidt slike krav er innfridd.²³ Mangfold av ideer, perspektiver og syn i innholdet er også en gjenganger i vurderinger av mediemangfold.

3.3.3 Borgernes bruk: Bruksmangfold

De to nevnte aspektene ved mediemangfold – avsender og innhold – er utilstrekkelige som mål for offentlighetens funksjon i demokratiet. Ideen om avsendermangfold bygger på en antagelse om at et mangfold eller variasjon i avsendere også vil føre til bredde i innhold. På samme måte bygger ideen om innholdsmangfold på at hvis en legger til rette for ulikhet på tilbudssiden, vil det føre til mangfold i bruk. Disse to antagelsene er lagt til grunn for så å si alle mediepolitiske virkemidler for å sikre mangfold, på tvers av land,²⁴ men antagelsene underbygges ikke av forskning. Det er dermed uvisst hvor god effekt de mediepolitiske virkemidlene egentlig har for å oppnå målet: Mediemangfold som en forutsetning for borgernes reelle informasjons- og ytringsfrihet.

Denne utilstrekkeligheten er godt kjent og uttalt ikke bare i forskningslitteraturen, men også i norsk mediepolitisk sammenheng, senest i Mediestøtteutvalgets utredning fra 2010.²⁵ Modellene og ideene er basert på en førdigital verden med knapphet på avsender- og innholdssiden. Dette er særlig tydelig innenfor kringkastingsmediene,

men det er også et premiss for pressen. Tradisjonelt har mediepolitiske virkemidler hatt som mål å korrigere for en begrensning i antall medieaktører i ethvert marked, eller i antall medieaktører som når enhver borger. Det klassiske eksempelet er at tv-tilbudet fysisk har vært begrenset av knapphet på kapasitet i distribusjonsleddet.

I et digitalt mediesystem er derimot knapphet erstattet med overflod. Med ny teknologi og forenkling av transnasjonal kommunikasjon, er i dag både avsender- og innholdsmangfoldet for norske borgere i utgangspunktet enormt. Mangfoldet av avsendere og innhold har trolig aldri vært større noen gang før i historien. For bruksmangfoldet er det avgjørende at det foreliggende mangfoldet faktisk tas i bruk. Selv om mangfold i avsenderleddet eller innholdet er styrket, kan det gjenstå utfordringer knyttet til bruksmangfoldet. For eksempel kan enkelte brukere oppleve problemer med tilgang, på grunn av økonomi eller funksjonsnedsettelse, eller ha problemer med å orientere seg i den store informasjonsmengden og skjelne mellom innhold av høy og lav kvalitet.

Bruksmangfold (*exposure diversity*) fanger opp dette aspektet ved mediemangfold. Begrepet bygger på et skille mellom mangfold i innholdet som sendes, og mangfold i innholdet som faktisk mottas.²⁶ En får altså et inntrykk av graden av bruksmangfold gjennom svar på spørsmål om hvorvidt borgerne eksponerer seg for et mangfold av avsendere, og om de eksponerer seg for et mangfoldig innhold når det gjelder sjangere og verdier, syn og perspektiv. Forståelsen som legges til grunn er at mediemangfold ikke kan bidra til en reell ytrings- og informasjonsfrihet hvis det mangfoldige tilbudet ikke tas i bruk.

Målinger av bruksmangfold tar sikte på å tilføre innsikt i sentrale trekk ved offentligheten i dag, nemlig graden av *fragmentering* og *polarisering*.²⁷

Fragmentering av offentligheten beskriver en utvikling der man går fra få, samlende arenaer til en oppsplitting i bruddstykker, altså deloffentligheter som ikke fungerer eller gir mening alene. En fragmentert offentlig samtale er dårlig rustet til å ivareta helhetlige perspektiver og kan lede til såkalt balkanisering, altså en videre oppsplitting i

²¹ Napoli op. cit., s. 22.

²² Se for eksempel NOU 2010: 14, kapittel 3.4.

²³ Medietilsynets Allmennkringkastingsrapport for 2015 <http://allmennkringkastingsrapporten2015.medietilsynet.no/>

²⁴ Napoli op. cit., s. 11.

²⁵ NOU 2010: 14, kapittel 3.4.

²⁶ McQuail op. cit, også Cass Sunstein (1993) *Democracy and the Problem of Free Speech*, New York: Free Press, Richard van der Wurff (2011) «Do Audiences Receive Diverse Ideas From News Media? Exposure to a Variety of News Media and Personal Characteristics as Determinants of Diversity as Received». *European Journal of Communication*, 26(4), 328-342.

²⁷ Napoli op. cit., s. 27ff, Gripsrud m.fl. op. cit., s. xxiv.

små og maktesløse deler. En fragmentert eller balkanisert offentlighet er problematisk fordi den kan bidra til ytterligere desintegrering – en oppløsning av det fellesskapet som ligger til grunn for en helhetlig offentlighet. Studier viser at likesinnede som drøfter saker kan ende opp med en mer ytterliggående posisjon enn noen av deltagerne hadde i utgangspunktet.²⁸ Dette refereres til som ekkokammereffekt. Frykten for ekkokamre som fører til polarisering i negativ forstand, er sentral i diskusjoner om offentligheten i dag. Ensidig eksponering for et begrenset utvalg av medieinnhold kan skape grobunn for en slik utvikling.

På makronivå kan man undersøke tendenser til fragmentering for eksempel ved å se på distribusjon av brukere mellom ulike avsendere eller ulike innholdskategorier. Metoden vil typisk være kvantitative målinger av eksempelvis tv- eller internettbruk. Slike målinger kan si noe om hvor oppdelt – hvor fragmentert – mediebruken er til enhver tid. På et mikronivå kan man måle bruksmangfold for individer over tid gjennom å studere bredden i mediebruken, og dermed få vite noe om polariseringstendenser. Dette kan gjøres både med data fra distributører (for eksempel individers mønstre i bruk av tilbud fra en kabel-tv-distributør) eller gjennom selvrappporterende data (for eksempel en spørreundersøkelse). Svaret vil kunne fortelle noe om hvor polarisert mediebruken er, altså i hvor høy grad individer for eksempel begrenser seg til ett sett ideer og synspunkter eller bare én avsender. I den grad empirisk innsikt i mediemangfold kan fortelle oss noe om hvor godt offentligheten fungerer for borgerne, skjer det altså i brukerleddet.

Dette er også bakgrunnen for at regulatoriske organer i flere land, blant annet Ofcom i Storbritannia og FCC i USA, benytter mediebruk som indikator for mangfold.²⁹ Også i norsk sammenheng er det anerkjent at et mål for mediemangfold må inkludere måling av faktisk bruk. Særlig viktig vil det være i et digitalt mediesystem kjennetegnet ved en overflod av tilbud. Det kommer for eksempel til uttrykk i tittelen til Mediestøtteutvalgets utredning: «Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt». Selve infrastrukturkravet i Grunnloven må kunne regnes som et krav til myndighetene om aktivt å legge til rette for bruksmangfold.³⁰

Hvorvidt avsender- og innholdsmangfold fører til bruksmangfold, er altså et empirisk spørsmål. I tillegg finnes politiske virkemidler for mer direkte å styrke bruksmangfoldet. Slike virkemidler handler vel å merke ikke om å gripe inn i privatsfæren for å tvinge frem en variert bruk, men snarere om å legge til rette for slikt mangfold.³¹ Flere av disse virkemidlene er allerede sentrale i Norge:

- Statlig støtte til allmennkringkasting etter nordeuropeisk modell, der allmennkringkastere også tilbyr populære program med intensjon om å bygge en sterk legitimitet og tiltrekke store publikumsgrupper også til andre innholdstyper.
- Såkalte lister over «begivenheter som har vesentlig samfunnsmessig betydning», og som loven derfor krever distribuert i åpne mediekamaler.³²

Det bør også nevnes at det i kringkastingsloven er gitt hjemmel til regulering av elektroniske programguider og tilsvarende navigasjonsverktøy som kan gi fremtredende plass til vise typer avsendere eller innhold, for eksempel lokal-tv.³³ Dette virkemiddelet er imidlertid til nå ikke operasjonalisert gjennom forskrifter.

3.4 Målformulering

Mediemangfoldsutvalget tolker både Ytringsfrihetskommisjonen og relevant forskningslitteratur slik at mediemangfold ikke er et mål i seg selv, men en nødvendig forutsetning for borgernes reelle informasjons- og ytringsfrihet. Mangfold er altså ikke et overordnet mediepolitisk mål, men et middel eller et delmål. Dette er også reflektert i eksisterende mediepolitiske målformuleringer, jf. for eksempel Kulturdepartementets budsjettproposisjon for 2017 der det heter at:

Statens overordnede ansvar på medieområdet er å fremme ytringsfrihet og demokrati ved å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale, jf. Grl. § 100. Hovedmålet for Regjeringens politikk for redaksjonelle medier er derfor å fremme god nyhetsproduksjon og en bredt anlagt offentlig samtale i dagens og

²⁸ Jf. Cass Sunstein (2009) *Going to Extremes. How Like Minds Unite and Divide*. New York: Oxford University Press.

²⁹ Napoli op. cit. om FCC, Natali Helberger og Mira Burri (2015) «Public Service Media and Exposure Diversity: Introduction», *International Journal of Communication*, 9, 1319-1323, om Nederland.

³⁰ Helberger (2011) op. cit., s. 444

³¹ Helberger (2012) op. cit., s. 72

³² Lov om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester (kringkastingsloven) § 2-8

³³ Lov om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester (kringkastingsloven) § 2-10

framtidens digitale mediesamfunn. Dette kan oppnås ved å legge til rette for en innovativ og konkurransedyktig medieindustri og et mangfold av nyhets- og aktualitetsmedier karakterisert av høy kvalitet og uavhengig journalistikk, inkludert en sterk nasjonal allmennkringkaster.

Som vist til i det foregående har mediemangfold tre aspekter: avsender-, innholds- og bruksmangfold. Det er altså de to første som tradisjonelt har fått størst oppmerksomhet i mediepolitikken, men for å bidra til borgernes reelle informasjons- og ytringsfrihet må imidlertid avsender- og innholdsmangfold forstås som vilkår for det tredje aspektet, en mangfoldig bruk blant borgerne.

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

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

Målformuleringen tar for det første hensyn til at staten verken kan eller bør pålegge noen borgere visse former for mediebruk. Statens virkemidler berører avsender og innhold – det er ikke brukerne som skal reguleres. Statens oppgave må være å legge til rette for, gi tilgang til og muligheter for bruk som understøtter reell ytrings- og informasjonsfrihet. I dette ligger også en plikt til å sørge for nødvendig infrastruktur for at borgerne kan bruke mediene, herunder å sikre befolkningens tilgang på nett som er underlagt prinsipper om nettnøytralitet.

For det andre understreker en slik målformulering at det er viktig å inkludere borgere på tvers av sosioøkonomiske, demografiske og andre variabler. For det tredje forutsetter en slik formulering innholdsmangfold: Borgerne kan ikke ha bruksmangfold uten rikdom av genre, ideer og synspunkt i innholdet. For det fjerde peker formuleringen på de samfunnsmessige tendensene som skal motvirkes gjennom tiltak for mediemangfold, nemlig en oppsplitting i mindre, isolerte og ensrettede deloffentligheter der ytterliggående synspunkt ikke brytes mot alternative meninger slik at de eventuelt kan bli korrigeret. For det femte er formuleringen plattform- og teknologinøytral.

Gjennom bruken av begrepet «en åpen og opplyst samtale» slutter Mediemangfoldsutvalget seg til forutsetningen i Grunnloven § 100 sjette ledd om at staten har en plikt til aktivt å fremme den offentlige samtalen. I forlengelsen av dette understreker utvalget gjennom bruken av «felles» at nyhets- og aktualitetsmedier som fungerer som fellesarenaer for borgerne, styrker den offentlige samtalen. Åpent tilgjengelige kanaler som legger vekt på å stimulere til debatt og refleksjon, kan fungere som samlende fellesarenaer som bidrar til å motvirke fragmentering av offentligheten, og gir grunnlag for demokratisk deltakelse.

Ved å forutsette at statens plikt omfatter «alle borgere», vil utvalget vektlegge at informasjonsfrihet og ytringsfrihet er universelle menneskerettigheter. Det er følgelig av stor betydning å søke å redusere informasjonskløfter mellom grupper av borgere som har ulike forutsetninger for å tilegne seg viktig informasjon om samfunnet.

Med «mangfold av uavhengige nyhets- og aktualitetsmedier» understreker utvalget for det første at målet omfatter *uavhengige* medier, i praksis de som er sikret en uavhengighet gjennom lov om redaksjonell friedom i media (Grl. § 100 og EMK art 10 nr.1). Det forutsetter at mediene er underlagt en ansvarlig redaktør, tilbyr relevant og samfunns viktig journalistikk og følger visse presseetiske normer, herunder at de er uavhengige og upartiske og har klare skiller mellom journalistikk og kommersielt innhold. Videre legger utvalget i dette begrepet at mediene utviser åpenhet og transparens om bakenforliggende forhold, herunder hvem som produserer innholdet.

Mangfold er imidlertid det sentrale begrepet i målet. Et bredt spektrum av medieinnhold med hensyn til målformer, genre, ideer og geografisk og ideologisk ståsted og synspunkt, som dekker relevante maktstrukturer og samfunnsforhold, er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for borgernes reelle informasjons- og ytringsfrihet. Utvalget fremhever betydningen av bruksmangfold som den mest avgjørende dimensjonen ved mangfoldsbegrepet, fordi innholdet først får verdi dersom og når det faktisk blir brukt. Mangfold lar seg likevel ikke definere statisk eller enkelt tallfeste, for eksempel i form av mediebruk. Hvorvidt man har et tilfredsstillende mangfold vil derfor måtte vurderes over tid, og på grunnlag av en bred analyse og måling av borgernes faktiske bruk av nyhets- og aktualitetsmedier og demokratiske deltakelse.

Utvalget har også lagt til grunn at kvalitetsdimensjonen har relevans for mangfoldet. Utvalget har likevel bevisst valgt ikke å ta kvalitetsdimen-

sjonen med i målformuleringen, fordi det ikke bør være myndighetenes oppgave å avgjøre hva som utgjør kvalitet, men at dette i stedet bør overlates

til den enkelte redaktør, og publikums eksplisitte vurderinger av innholdet og mer implisitte kvalitetsvurderinger gjennom faktisk bruk.

Kapittel 4

Statens økonomiske og regulatoriske virkemidler

4.1 Innledning

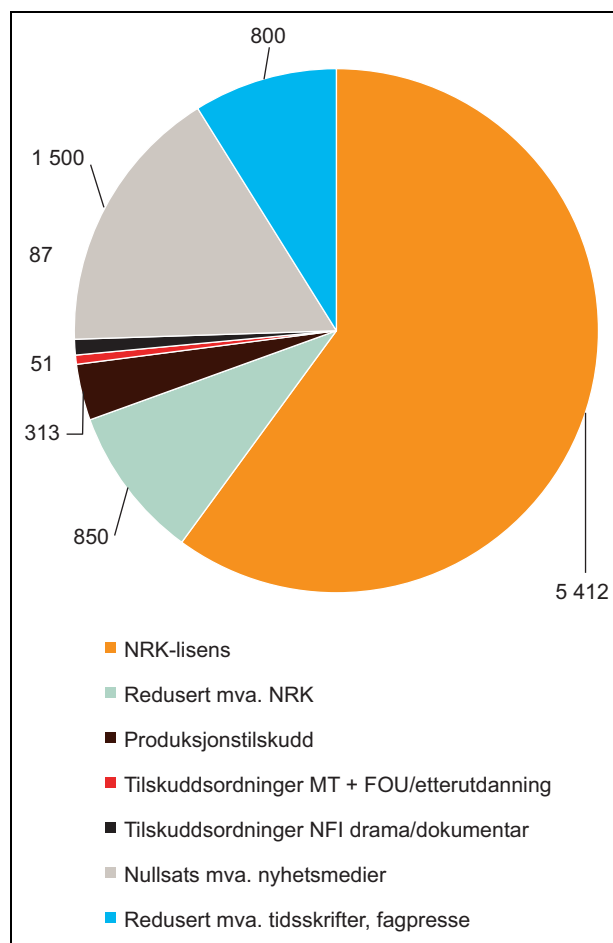
I dette kapitlet gjennomgår utvalget eksisterende offentlige økonomiske og regulatoriske virkemidler for nyhets- og aktualitetsmedier og kringkasting. I tillegg gir kapitlet en oversikt over relevante internasjonale avtaler og forpliktelser Norge er bundet av, samt innretningen av offentlig støtte til nyhets- og aktualitetsmedier og kringkasting i utvalgte land i Europa.

For avgrensingsformål kan det være praktisk å skille mellom:

- Økonomiske virkemidler, dvs. direkte og indirekte støtteordninger, kringkastingsavgift mv.
- Regulatoriske virkemidler, dvs. lover, forskrifter, konsesjoner, avtaler mv.
- Organisatoriske virkemidler, f.eks. organisering av tilsynsvirksomhet.

Det er videre vanlig å skille mellom direkte og indirekte økonomiske virkemidler. Direkte virkemidler omfatter overføring av tilskudd til en gitt krets av virksomheter, mens indirekte virkemidler omfatter økonomiske rammevilkår, for eksempel skatter og avgifter, som gir en bestemt krets av virksomheter økonomiske fordeler. Regulatoriske og organisatoriske virkemidler vil ofte også påvirke virksomhetene som berøres økonomisk. For eksempel vil mer liberale regler for reklame kunne øke inntektene til reklamefinansierte kringkastere. Dessuten vil organisering av tilsynsvirksomhet kunne ha økonomiske virkninger for bransjeaktørene. Verdien av de ulike direkte og indirekte økonomiske virkemidlene fremgår av figur 4.1 nedenfor.

Utvalget vil primært avgrense redegjørelsen til indirekte og direkte økonomiske virkemidler som i første rekke har som siktemål å påvirke aktørenes økonomiske rammer.



Figur 4.1 Statens økonomiske virkemidler på medieområdet (mill. kroner) i 2015

Tall for mva.-fritak og redusert mva. er anslag hentet fra Prop. 1 LS (2015–2016) Skatter, avgifter og toll 2016, s. 352, mens tilskudd til film er hentet fra Norsk filminstitutt nfi.no.

Kilde: Kulturdepartementets budsjettproposisjon for 2017.

4.2 Virkemidler – kringkasting

4.2.1 Kringkastingsavgiften

Kringkastingsavgiften er det klart største og viktigste økonomiske virkemiddelet på medieområdet i Norge. Avgiften er hjemlet i kringkastingsloven og Stortingets årlige budsjettvedtak. Formålet

Tabell 4.1 Kringkastingsavgiften 2005–2016

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Lisensbetalere (x 1000)	1770	1904	1923	1956	1970	1993	2020	2020
økning fra 2005		7,6 %	8,6 %	10,5 %	11,3 %	12,6 %	14,1 %	-
K-avgift eks. mva.	1 840	2 254	2 294	2 389	2 482	2 527	2 552	2 577
økning fra 2005		22,5 %	24,7 %	29,8 %	34,9 %	37,3 %	38,7 %	40, %
Inntekter k. avg. (mill.)	3 455	4 560	4 714	4 950	5 184	5 271	5 412	-
økning fra 2005		32,0 %	36,5 %	43,3 %	50,0 %	52,5 %	56,6 %	-

2016-tall er basert på budsjetterte tall gjengitt i Prop. 1 S (2016–2017) Kulturdepartementet.

med kringkastingsavgiften er å finansiere NRKs allmennkringkastingsvirksomhet.

Som tabell 4.1 viser innbrakte avgiften 5 412 millioner kroner i 2015, noe som utgjorde 96,8 prosent av NRK AS' inntekter. Avgiften per lisensbetaler i 2016 var 2 834,70 kroner, inklusive 10 prosent merverdiavgift.

Inntil for få år siden var en avgift knyttet til eierskap av en tv-mottaker regnet for en stabil og relativt sikker form for finansiering av allmennkringkastere i Europa. Den teknologiske utviklingen innebærer at allmennkringkastingsinnhold distribueres via flere plattformer. Mediebrukerne kan dermed i økende grad benytte seg av innhold produsert av allmennkringkastere på ulike typer apparater enn tradisjonelle fjernsynsapparat. Siden avgiften er knyttet til innehav av visse typer apparater, har dette i noen land ført til økt omgåelse av avgiften og svikt i inntektene fra kringkastingsavgiften. Selv om en apparatbasert avgift fremdeles er den mest utbredte finansieringsmodellen i Europa, har enkelte land valgt å gå over til husstands- eller individbaserte finansieringsmodeller, eller man utreder/har utredet alternativer til en apparatbasert kringkastingsavgift.¹

I Norge tyder det meste så langt på at kringkastingsavgiften har tålt utfordringen fra teknologiske endringer godt. Til tross for at det har latt seg gjøre å se tv uten fjernsynsmottaker i en årrekke, har antallet lisensbetalere økt hvert år siden 2001, og andelen tyvtittere gått svakt ned det siste tiåret. Det finnes imidlertid indikasjoner på at en «lekkasje» er i ferd med å oppstå som følge av teknologiske endringer. NRKs profilundersø-

kelse for 2016 viser en merkbar økning i andelen som svarer «har ikke tv»/«betaler ikke lisens», fra 2 prosent i 2011 og 2012 via 1 prosent i 2013 til 6 prosent i 2016. I Meld. St. 38 (2014–2015) Open og opplyst, konkluderte regjeringen med å videreføre dagens kringkastingsavgift ut inneværende stortingsperiode, samtidig som den gikk inn for å utrede konsekvenser av ulike finansieringsmodeller for NRK.

I oktober 2015 oppnevnte regjeringen en ekspertgruppe ledet av Tore Olaf Rimmereid, som skulle utrede alternativer for offentlig finansiering av NRK. I forbindelse med behandlingen av Meld. St. 38 (2014–1015) 1. mars 2016, jf. Innst. 178 S – 2015–2016 pkt. IV-V, ba Stortinget regjeringen om at det som en del av ekspertgruppens arbeid med alternative finansieringsmodeller for NRK ble utredet en ordning etter finsk modell, og videre om å fremme forslag om fremtidig finansiering av NRK innen utgangen av 2016.

Ekspertgruppen leverte sin rapport Finansiering @NRK. Alternative fremtidige modeller for offentlig finansiering av NRK,² 1. juli 2016. Her vurderte ekspertgruppen seks ulike modeller:

1. Kringkastingsavgift: Avgift på fjernsynsmottaker i bruk
2. NRK-avgift: Apparatnøytral avgift (dansk modell)
3. NRK-bidrag: Fast beløp per boenhet (tysk modell)
4. NRK-skatt på alminnelig inntekt (finsk modell)
5. NRK-skatt på personinntekt (finsk modell uten selskaper)
6. Alminnelig skattefinansiering (nederlandsk modell)

¹ EBU's oversikt over finansiering av allmennkringkasterne i Europa <https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-MIS%20-%20Funding%20of%20PSM%202015%20-%20Public%20version.pdf>

² https://www.regjeringen.no/contentassets/cb747126-fef747dfb2bb02f0196bfb1c/rimmereid-rapporten-finansiering_nrk_juli2016.pdf

Blant de vurderte modellene anbefalte flertallet i ekspertgruppen NRK-bidrag i form av en husstandsavgift, mens mindretallet gikk inn for NRK-avgift. Begrunnelsene var følgende:

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.

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.³

Kulturdepartementet sendte rapporten på høring 16. august 2016, med høringsfrist 28. september 2016. Mediemangfoldsutvalget avga høringsuttalelse til rapporten 21. september 2016. Utvalget tok ikke til orde for en bestemt modell, men mente at både NRK-bidrag og NRK-avgift vil ivareta de hensyn som er avgjørende for en hensiktsmessig innkrevingsmodell: NRKs uavhengighet, innkrevingsformens legitimitet og oppslutning i befolkningen, hvorvidt NRK har forutsigbare inntekter, om innkrevingsformen er fremtidsrettet og fordelingsvirkninger. For en utdypning av Mediemangfoldsutvalgets syn vises til uttalelsen i sin helhet, som følger som uttrykt vedlegg til denne rapporten publisert på regjeringens nettsted.⁴

I Meld. St. 15 (2016–2017) Eit moderne og framtidsette NRK – Finansiering og innholdsplikter, som ble lagt frem 16. desember 2016, vurderer departementet de ulike modellene som ekspertgruppen utredet. I tillegg vurderes en form for «koppeskatt», som innebærer at alle betaler et fast beløp og der fritak kan gis etter nærmere definerte kriterier, eller et innslagspunkt, for å

skjerme personer med svak betalingsevne. Hensikten med å utrede sistnevnte modell er å «greie ut moglege måtar å gi ei husstandsavgift ein klarare sosial profil, og om det kan gjerast på ein treffsikker og kostnadseffektiv måte.»⁵

Departementet varsler i meldingen at det vil sette i gang et lovarbeid, og i denne forbindelse arbeide videre med en modell for å finansiere NRK gjennom en øremerket medieavgift som ikke er knyttet til bestemte apparater, noe som vil gi en fremtidsrettet og stabil finansiering. Departementet legger til grunn at medieavgiften skal kreves inn enten som 1) en husstandsavgift, 2) en øremerket skatt etter finsk modell, eller 3) en øremerket skatt på et fast beløp per person, med fritak under en viss inntekt og/eller andre kriterier. Når modellene er utredet vil departementet vurdere disse opp mot ordinær finansiering over statsbudsjettet, før det legger frem et konkret lovforslag for Stortinget. Det endelige valget av modell vil basere seg på hvorvidt modellen gir lave administrative kostnader og lite byråkrati, sikrer stabil finansiering og NRKs uavhengighet, samt at den ikke gir urimelige fordelingsmessige utslag.

Videre varsler Kulturdepartementet i Meld. St. 15 (2016–2017) at det vil komme tilbake til Stortinget med en samlet gjennomgåelse av det mediepolitiske virkemiddelapparatet, etter at Mediemangfoldsutvalget har levert sin NOU og denne har vært på høring. Departementet skriver at «[i] samband med dette vil ein vurdere om ei eventuell framtidig medieavgift på sikt òg kan finansiere andre medieformål enn NRK, herunder kommersiell allmennkringkasting.»⁶

4.2.2 Redusert mva.-sats for kringkastingsavgiften

Merverdiavgift er en statlig avgift på omsetning av varer og tjenester, hjemlet i merverdiavgiftsloven⁷ med forskrifter og årlige avgiftsvedtak i Stortinget. Avgiften gir staten betydelige inntekter, i 2016 beregnet til om lag 264 milliarder kroner. Den generelle merverdiavgiftssatsen i Norge er på 25 prosent, men for visse tjenester (persontransport, romutleie, kino, mv.) er det fastsatt redusert sats som i statsbudsjettet for 2016 ble økt fra 8 til 10 prosent. Den lave satsen gjelder også omsetning og uttak av kringkastings tjenester finansiert av kringkastingsavgift (dvs. i praksis kringkastingsavgiften).

³ Ibid. s. 6-7.

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-utredning-av-fremtidige-modeller-for-offentlig-finansiering-av-nrk/id2506311/?uid=73e10bde-ce53-4be3-bde7-36304de353de>

⁵ Meld. St. 15 (2016–2017), s. 23.

⁶ Ibid, s. 22.

⁷ Lov 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift

Tabell 4.2 Mva.-sats kringkastingsavgiften 2003–2016

	2003	2004	2005	2006–2015	2016
Redusert mva.-sats	12 %	6 %	7 %	8 %	10 %

Fra 1970 til juli 2001 var avgiftsplikten i merverdiavgiftssystemet generell for vareomsetning, mens bare særskilt angitte tjenester var avgiftspliktige. I sammenheng med en reform av merverdiavgiften i 2001 la regjeringen frem et forslag til generell merverdiavgiftsplikt på omsetning av tjenester, som innebar at varer og tjenester i prinsippet skulle behandles avgiftsmessig likt.⁸ All omsetning av tjenester ble med dette avgiftspliktig, med mindre tjenesten var særskilt unntatt i loven. I dette forslaget la regjeringen til grunn at det etter merverdiavgiftsloven ikke er «unaturlig å anse kringkastingsavgiften som et vederlag for NRKs radio- og fjernsynssendinger», og at avgiften ikke kan sammenlignes med andre skatter og fiskale avgifter fordi inntektene av kringkastingsavgiften er øremerket til drift av NRK.⁹ Det ble også vist til at ikke-kommersiell kringkastingsvirksomhet som hovedsakelig er finansiert ved statstilskudd, i andre land er unntatt fra merverdiavgift. Det ble derfor foreslått at kringkastingselskap drevet som allmennkringkaster finansiert ved kringkastingsavgift etter kringkastingsloven § 6-4, unntas fra avgiftsplikten. Kringkasternes annen omsetning, for eksempel omsetning av tekniske tjenester og salg av sponsorplakater, skulle imidlertid være underlagt ordinær merverdiavgift.

Fra 1. juli 2001 til 2003 var allmennkringkasting som er finansiert av kringkastingsavgift, unntatt fra den generelle merverdiavgiftsplikten. Det innebar at NRK ikke kunne føre fradrag for inngående merverdiavgift, og at det ikke skulle beregnes merverdiavgift ved innkreving av kringkastingsavgiften.

I samsvar med et anmodningsvedtak¹⁰ fra Stortinget la regjeringen frem et forslag om at NRKs allmennkringkastingsvirksomhet tas inn i merverdiavgiftssystemet, med full fradragsrett og en redusert merverdiavgiftssats på 12 prosent på kringkastingsavgiften.¹¹ I forslaget la Finansde-

partementet til grunn at hovedformålet med anmodningsvedtaket var å fjerne prisbarrieren som merverdiavgiften representerer for NRK, ved valget mellom å utføre tjenester ved egne ansatte (egenproduksjon) eller å kjøpe tjenester fra andre (eksternproduksjon). Siden 2003 har kringkastingsavgiften hatt redusert sats (som har variert mellom 6 og 12 prosent).

Næringsdrivende har rett til å føre inngående merverdiavgift til fradrag når avgiftsoppgjøret med staten beregnes. Innbetaling av merverdiavgift er følgelig begrenset til verditilveksten (merverdi) i hvert omsetningsledd, som innebærer at det først er når varen eller tjenesten omsettes til forbrukeren/sisteledet (som ikke har fradragsrett) at beløpet gir inntekter til statskassen. I praksis innebærer en redusert merverdisats følgelig en subsidiering av virksomheten via avgiftssystemet, siden virksomheten har fradragsretten fullt ut i behold.

Selv om man må kunne legge til grunn at hensynet til allmennkringkasting eller mangfold var et underliggende premiss for forslaget, er det lite spor av slike formål i forarbeidene til forslaget. I Stortingets og regjeringens dokumenter vises det i første rekke til økonomiske formål, herunder hensynet til likebehandling og NRKs konkurranseevne, og at NRK sto foran store investeringer.

Finansdepartementet anslår at fritaket NRKs allmennkringkastervirksomhet har for merverdiavgift, innebærer et provenytab for staten i 2016 på 750 millioner kroner.¹² Ved Stortingets vedtak 14. desember 2015 om merverdiavgift for budsjettåret 2016, ble den reduserte satsen økt fra 8 til 10 prosent.¹³ Anslagsvis ga dette lisensbeta- lerne en samlet avgiftsøkning som er 52 kroner høyere enn med en merverdisats på 8 prosent. Økningen innebar et merproveny til statskassen på om lag 100 millioner kroner.

4.2.3 NRK-plakaten

NRKs allmennkringkastingsoppdrag er forankret i kringkastingsloven¹⁴ og flere styringsdokumen-

⁸ Jf. St.prp. nr. 1 (2000–2001) og St.meld. nr. 1 (2000–2001) Nasjonalbudsjettet 2001

⁹ Ot.prp. nr. 2 (2000–2001) Om lov om endringer i lov 19. juni 1969 nr. 66 om merverdiavgift

¹⁰ Innst. S. nr. 116 (2001–2002)

¹¹ Ot.prp. nr. 1 (2002–2003) Skatte- og avgiftsopplegget 2003

¹² Prop. 1 LS (2016–2017) Skatter, avgifter og toll 2017, s. 326.

¹³ Prop. 1 LS (2015–2016) Skatter, avgifter og toll 2016, s. 316.

ter. NRKs rett til å drive kringkasting følger av lovens § 2-1. Allmennkringkastingsoppdraget er nedfelt i en egen NRK-plakat¹⁵ som er fastsatt av Stortinget. NRK plakaten ble første gang vedtatt i 2007 og er siden revidert, senest i juni 2014. Den er i sin helhet tatt inn i NRKs vedtekter og er på denne måten formelt bindende for NRK. NRK-plakaten samler oppdraget i seks hovedpilarer:

- NRK skal understøtte og styrke demokratiet
- NRK skal være allment tilgjengelig
- NRK skal styrke norsk språk, identitet og kultur
- NRK skal etterstrebe høy kvalitet, mangfold og nyskaping
- NRKs allmennkringkastingstilbud skal være ikke-kommersielt
- NRK skal ha et attraktivt innholdstilbud på Internett, mobil-tv mv.

De seks hovedkravene har til sammen 39 underpunkter som definerer NRKs forpliktelser nærmere.

I forbindelse med arbeidet med Meld. St. 38 (2014–2015) sendte Kulturdepartementet NRK-plakaten på høring 6. juni 2014. På bakgrunn av høringen foreslo departementet i meldingen å oppheve og erstatte dagens NRK-plakat med en ny og mer overordnet som fastsettes av Stortinget, og videre at NRK-plakaten blir tatt inn i NRKs vedtekter og lagt til grunn for mer detaljerte bestemmelser fastsatt av NRKs generalforsamling. I forslaget til ny NRK-plakat var antall bestemmelser redusert til 12.¹⁶ Departementet varslet også en revisjon av kringkastingsloven og at det i denne sammenheng ville vurdere om NRKs overordnede allmennkringkastingsoppdrag burde lovfestes.

Under behandlingen av meldingen ga Stortinget enkelte føringer for utformingen av en ny NRK-plakat, jf. Innst. 178 S (2015–2016):

Flertallet ønsker en mer overordnet og forenklet NRK-plakat vedtatt i Stortinget. Flertallet viser til dagens NRK-plakat og ønsker følgende justeringer: Dagens adgang til reklame på nett bør fjernes, og viktigheten av å ivareta allmennkringkasteroppdraget på nett bør utdypes og presiseres. Et krav om tilstedeværelse i alle fylker bør inkluderes, og et selvstendig ansvar for å bidra til mediemangfold

bør understrekes. Dessuten må NRKs beredskapsansvar konkretiseres i plakaten. Flertallet ber regjeringen sikre at disse prinsippene blir ivaretatt i ny NRK-plakat, og melde tilbake til Stortinget på egnet måte.

Kulturdepartementet fremmet et nytt forslag til NRK-plakat i Meld. St. 15 (2016–2017):

§ 1 NRK skal ha som formål å oppfylle demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet.

§ 2 NRK skal vareta ytringsfridom og ytringsvilkår for borgarane. NRK skal vere redaksjonelt uavhengig og vere balansert over tid. NRK skal bidra til å fremje den offentlege samtala og medverke til at heile befolkninga får tilstrekkeleg informasjon til å kunne vere aktivt med i demokratiske prosessar.

§ 3 NRK skal ha eit sjølvstendig ansvar for å bidra til det norske mediemangfoldet.

§ 4 NRKs allmennkringkastingstilbud skal vere tilgjengeleg for heile befolkninga. NRK skal ta omsyn til funksjonshemma i utforminga av tilbodet sitt.

§ 5 NRK skal styrkje det norske og dei samiske språka, og styrkje norsk og samisk identitet og kultur. Ein stor del av tilbodet skal ha norsk forankring og avspegle det kulturelle mangfaldet i folket. NRK skal ha daglege sendingar for den samiske befolkninga. NRK skal ha program for nasjonale og språklege minoritetar.

§ 6 NRK skal formidle norsk kultur og ein brei variasjon av norske kunstuttrykk frå mange ulike kunstnarar, ubundne miljø og kulturinstitusjonar. NRK skal formidle norsk musikk, film og drama og stimulere norske produksjonsmiljø.

§ 7 NRKs tilbod skal spegle Noregs religiøse arv og mangfald av livssyn og religion i det norske samfunnet.

§ 8 NRKs tilbod skal i hovudsak ha norsk-språkleg innhald, og minst 25 pst. av innhaldet skal vere på nynorsk.

§ 9 NRK skal reflektere det geografiske mangfaldet i Noreg og ha eit godt lokalt tilbod. *NRK skal vere til stades i alle fylke.*

§ 10 NRKs tilbod skal i hovudsak vere av redaksjonell karakter. NRK skal streve etter høg kvalitet, mangfald og nyskaping. NRKs tilbod skal ha tematisk og sjangermessig breidde. NRKs tilbod skal appellere til alle aldersgrupper.

¹⁴ Lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester

¹⁵ <https://www.nrk.no/informasjon/nrk-plakaten-1.12253428>

¹⁶ Meld. St. 38 (2014–2015), s. 131-132.

§ 11 NRK skal fremje barns rett til yrings-
fridom og informasjon, og skjerme borna mot
skadelege former for innhald. NRK skal ha
norskspråklege program for born under 12 år,
jamlege norskspråklege program for unge, og
jamlege program for born og unge på dei sa-
miske språka.

§ 12 NRK skal ha eit særleg beredskapsan-
svar. NRK skal leggje til rette for at styremak-
tene kan nå ut til befolkninga med informasjon
over kringkastingsnett ved nasjonale kriser og
katastrofar.

§ 13 NRK skal vere til stades på, og utvikle
nye tenester på, alle viktige medieplattformer,
også internett, for å nå så breitt som mogleg ut
med sitt samla programtilbod.

§ 14 NRKs allmennkringkastingstilbod skal
vere reklamefritt og skal ikkje innehalde spesielle
salsfremjande tilvisingar til dei kommersielle te-
nestene og produkta til konsernet.¹⁷

I det store og hele er forslaget som ble lagt frem i
Meld. St. 38 videreført, men i tråd med Stortingets
forutsetninger er det lagt inn presiseringer i
to av bestemmelsene om henholdsvis at NRK skal
ha tilstedeværelse i alle fylker og at NRK skal ha
et særlig beredskapsansvar. I tillegg er det lagt til
to nye bestemmelser som forutsetter at NRK skal
være til stede på alle plattformer og at NRKs all-
mennkringkastingstilbud skal være reklamefritt.

4.2.4 Konesjoner og avtaler for riksdekkende, reklamefinansiert tv

4.2.4.1 Innledning

Etter kringkastingsloven § 2-1 kreves det kones-
sjon for å kunne sende riksdekkende fjernsyn i
bakkenettet.¹⁸ Tildeling av konesjoner for riks-
dekkende fjernsyn var i mange år et sentralt me-
diepolitisk virkemiddel. Den grunnleggende for-
utsetningen for å kunne stille krav om at kones-
sjonæren skulle påta seg forpliktelser, var at fre-
kvenser er en begrenset ressurs som det er stor
etterspørsel etter. Når konesjonæren får en rett
til å disponere en knapp ressurs som vil kunne gi
en betydelig økonomisk gevinst, vil staten ha
grunnlag for å kreve motytelser. Konesjoner ble
derfor normalt tildelt gjennom skjønnskonskur-

¹⁷ Meld. St. 15 (2016–2017) Eit moderne og framtidsetta
NRK – Finansiering og innhaldsplikt, s. 30. Endringene
fra forslaget i Meld. St. 38 (2014–2015) er kursivert.

¹⁸ Lov 12. april 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle
bestillingstjenester

ranser, der søkerens bud på programinnhold (i til-
legg til økonomiske vederlag og lokaliserings-
krav) ble tillagt størst vekt.

4.2.4.2 TV 2s første konesjon 1992–2002

Stortinget åpnet i 1990 for at det kunne etableres
en riksdekkende reklamefinansiert fjernsynska-
nal formidlet via analoge bakkesendere i Norge.
TV 2 startet sendinger 5. september 1992 etter å
ha blitt tildelt konesjon 14. november 1991.¹⁹
Konesjonen ga TV 2 en enerett til å drive riksdek-
kende reklamefinansiert fjernsyn i bakkenettet
frem til 31. desember 2002, mot at kanalen opp-
fylte vilkår knyttet til lokalisering, finansiering av
selskapet, eierforhold, programinnhold og dek-
ning (utbyggingstakt).²⁰ I 1992 var det betydelig
tvil om inntektene fra reklamemarkedet kunne
bære de daværende tre reklamefinansierte kana-
lene.²¹ Konesjonen inneholdt følgelig ikke for-
pliktelser til å betale noen konesjonsavgift. Fra
statens side lå det likevel et uttalt økonomisk byt-
teforhold til grunn for tildelingen av konesjonen.
Staten ga TV 2 en enerett til reklamesendinger i
bakkenettet, noe som skulle bidra til å sikre sel-
skapet nødvendig inntektsgrunnlag for å kunne
drive allmennkringkasting, jf. blant annet St.meld.
nr. 32 (1992–93) Media i tida, kapittel 9.4.2.

4.2.4.3 TV 2s andre konesjon 2003–2009

I forkant av utløpet av den første konesjonsperio-
den til TV 2, kunngjorde Kulturdepartementet i
2001 en konesjon for riksdekkende reklamefi-
nansiert fjernsyn for en periode på 7 år (1.1.2003–
31.12.2009). Resultatene til TV 2 gjennom den før-
ste konesjonsperioden hadde vist at eneretten til
kommersiell kringkasting i bakkenettet var svært
lønnsom. I kunngjøringen av den nye konesjonen
ble det derfor stipulert vilkår som var langt mer
tyngende enn i den første konesjonen. Den nye
konesjonen inneholdt blant annet mer detaljerte
og konkrete vilkår til programprofil og et vederlag
i form av et engangsbeløp, samt årlige faste og
inntektsavhengige vederlag. Ved utløpet av søk-

¹⁹ [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tv2-kones-
sjonsvilkar/id98951/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tv2-konesjonsvilkar/id98951/)

²⁰ Konesjonen inneholdt dessuten vilkår knyttet til TV 2s
inntekter (reklame, eventuelt ved en kombinasjon av
reklame- og abonnementsinntekter), plikt til å avgi årlig
melding om virksomheten samt beredskapsmessige for-
pliktelser.

²¹ Jf. blant annet St.meld. nr. 32 (1992–93) Media i tida, kap.
5.2.4 og vedlegg 1 til meldingen.

nadsfristen var TV 2 AS eneste søker. Staten tildelede TV 2 konsesjon 15. oktober 2001.²²

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

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

4.2.4.4 Statens avtale med TV 2 2010–2015(16)

I St.meld. nr. 30 (2006–2007) la departementet til grunn at det bør være et mål at NRK ikke er alene om å tilby allmennkringkasting på fjernsyn. Departementet varslet at det ved utløpet av TV 2 AS' konsesjon for riksdekkende analogt reklamefinansiert fjernsyn i 2009, ville bli vurdert å innføre en ordning med formidlingsplikt for en allmennkringkaster. Stortingsflertallet sluttet seg til dette, jf. Innst. S. nr. 24 (2007–2008), og i oktober 2009 kunngjorde departementet en avtale om formidlingspliktig kommersiell allmennkringkasting i fjernsyn for en femårsperiode. TV 2 var eneste søker ved utløpet av fristen 7. desember 2009.

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

holdt. I februar 2015 ble avtalen mellom staten og TV 2 forlenget med ett år, til utgangen av 2016.

4.2.4.5 Utlysning av midlertidig avtale og initiativ til ny permanent avtale

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

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

Statens avtale med TV 2 har i første rekke vært basert på verdien av at kanalen er underlagt formidlingsplikt i kabelnett. TV 2 varslet i 2013 staten i brev til Kulturdepartementet at den økonomiske belastningen knyttet til programkrav og lokalisering er tyngende, og at verdien av statens motytelse er langt mindre verdt enn eneretten kanalen hadde hatt til å drive reklamefinansiert kommersielt fjernsyn i det analoge bakkenettet.²³ Ifølge TV 2 kunne en stor andel av kostnadene til selskapet tilskrives allmennkringkastingsoppdraget, slik det var fastsatt i TV 2s avtale med staten. TV 2 forutsatte at staten kompenserer kanalen for allmennkringkasteroppdraget.

Kulturdepartementet viste i Meld. St. 38 (2014–2015) til at offentlig støtte er et mulig virkemiddel som kan bidra til kommersiell allmennkringkasting, og varslet at det ville opprette et utvalg som skulle vurdere mediemangfoldet i Norge, herunder behov, omfang og offentlig finansiering av allmennkringkasting og nyhets- og aktualitetsmedier. Departementet viste til at det derfor ikke har vurdert offentlig finansiering av kommersiell allmennkringkasting i stortingsmeldingen. På bakgrunn av meldingen ble så Medie-

²² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/konsesjonsvilkar-for-tv-2-as-i-perioden/id98962/>

²³ Brev av 13. juni 2013 til Kulturdepartementet. Innholdet er gjengitt i Meld. St. 38 (2014–2015), s. 125.

mangfoldsutvalget oppnevnt av Kongen i statsråd 18. september 2015.

Stortinget behandlet Meld. St. 38 (2014–2015) 1. mars 2016. I Innst. 178 S (2015–2016) ba stortingsflertallet regjeringen om å «utrede en modell der deler av merkostnadene som er forbundet med forpliktelsene en kommersiell allmennkringkaster påtar seg, blir kompensert». Videre ba Stortinget regjeringen om «å utlyse en midlertidig avtale. Avtalen skal inneholde krav om hovedkontor i Bergen og daglige nyhetssendinger».²⁴ Kulturdepartementet kunngjorde i mai 2016 muligheten til å søke om status som kommersiell allmennkringkaster for perioden 1. januar 2017–31. desember 2019, i samsvar med stortingsflertallets forutsetning. Avtalen skulle etter planen inneholde krav om fortsatt nyhetsproduksjon med base i Bergen, mens øvrige innholdskrav i avtalen, som hadde varighet til 31. desember 2016, var fjernet. Dette gjelder kravene om ukentlige norsk-språklige programmer for barn, jevnlig norsk-språklige programmer for unge, norsk film- og tv-drama, og at norskspråklige programmer skal utgjøre minst 50 prosent av sendetiden.

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

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

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

19. september 2016 mottok utvalget så det konkretiserte oppdraget om å levere en delutredning om kommersiell allmennkringkasting, med frist 17. oktober. Utvalget ble bedt om å vurdere fire ulike

modeller: a) nullalternativet – ingen offentlig støtte til kommersiell allmennkringkasting, b) offentlige kjøp av allmennkringkastingstjenester fra en eller flere aktører, c) tilskuddsordning der ulike aktører kan søke om midler til å produsere allmennkringkastingsinnhold og d) kompensasjon for redaksjonelle kostnader.

Utvalget valgte å avgrense drøftingen i delutredningen til virkemidler for å stimulere allmennkringkasting på kommersiell, lineær tv, og valgte ikke å vurdere modell d) fordi utvalget ønsket eventuelt å foreta en helhetlig vurdering i NOU-en.

Utvalget mente at hensynet til bruksmangfoldet fortsatt tilsier at det bør legges til rette for et bredere mangfold enn det NRK står for alene, men at eventuell virkemiddelbruk på kort og mellomlang sikt (3–5 år) bør begrenses til lineært tv. Etter utvalgets syn ville modell a) nullalternativet innebære en risiko for at kommersiell allmennkringkasting med hovedkontor utenfor Oslo, ville bli svekket. Utvalget forutsatte at kompensasjon etter modell b) skulle gå til én kringkaster som tilbyr en lineær tv-kanal, og at modell c) bare ville være et hensiktsmessig virkemiddel som supplement til modell b), ikke som et selvstendig alternativ. Utvalget viste videre til at lokalisering utenfor Oslo kan bidra til mediemangfoldet, men at et spesifikt krav om lokalisering i Bergen ville begrense søkergrunnlaget. Det vises for øvrig til delutredningen i sin helhet, som følger som vedlegg publisert på utvalgets nettsted.²⁵

I Meld. St. 14 (2016–2017)²⁶ gikk Kulturdepartementet inn for å tilby offentlig kompensasjon for å sikre de mediepolitiske målene med kommersiell allmennkringkasting. De mediepolitiske målene bør etter departementets syn være a) å holde oppe mediemangfoldet, b) å sikre en reell konkurranse til NRK og c) å sikre riksdekkende nyhetssendinger som blir produsert og sendt utenfor Oslo. Kulturdepartementet oppsummerer forslaget om en kompensasjon slik:

Departementet legg til grunn at berre éin aktør bør få kompensasjon for meirkostnadane som følgjer av å ha eit kommersielt allmennkringkastingsoppdrag. Kompensasjonsordninga vil bli innretta i tråd med gruppeunntaket for tenester av allmenn økonomisk verdi i EØS-regelverket. Kompensasjonen kan derfor ikkje

²⁴ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-avtale-om-kommersiell-allmennkringkasting-lyses-ut-de-fleste-innholdskrav-i-dagens-avtale-fjernes/id2499310/>

²⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/delutredning-vurdering-av-modeller-for-offentlig-kompensasjon-til-kommersiell-allmennkringkasting/id2516256/>

²⁶ Meld. St. 14 (2016–2017) Kommersiell allmennkringkasting

overstige nettokostnadane med oppdraget, inkludert ei rimeleg fortjeneste. Oppdraget vil bli tildelt etter ein skjønneheitskonkurranse som er open for alle interessentar. Hovudkontoret og den sentrale nyheitsredaksjonen til allmennkringkastaren må plasserast utanfor Oslo. Allmennkringkastingsinnhaldet skal bli levert i form av levande billete, bli publisert både lineært og ikkje-lineært. Innhaldspliktene i kunngjeringa blir utforma i tråd med kunngjeringa som ligg til grunn for den noverande avtalen som staten har med kommersiell tv-allmennkringkastar.²⁷

På et overordnet nivå skal programmene baseres på prinsippet for allmennkringkasting, profilen til allmennkringkastingstilbudet skal være av allmenn karakter og interesse, programmene skal ha tematisk og sjangermessig bredde både når det gjelder sammensetning av programkategorier og innenfor den enkelte programkategori, og det skal være programtilbud både for brede og smale grupper. I henhold til de spesifikke innholdskravene skal den kommersielle allmennkringkasteren i det minste formidle egne daglige nyhetssendinger med base i den sentrale nyheitsredaksjonen, norskspråklige programmer rettet mot barn og unge, og norsk film- og tv-drama. Videre skal norskspråklige programmer utgjøre minst 50 prosent av sendetiden, og begge de offisielle målformene benyttes.

I henhold til gruppeunntaket kan støtten ikke overstige EUR 15 millioner per år. Departementet legger videre til grunn at avtalen skal ha en varighet på fem år, og at Medietilsynet årlig skal kontrollere at det ikke skjer kryss-subsidiering eller overkompensasjon, blant annet basert på en ekstern revisorrapport som allmennkringkasteren legger frem. Det legges opp til at støtten skal gis over statsbudsjettet og at en avtale skal kunngjøres så snart som mulig, med iverksettelse og budsjettmessige konsekvenser tidligst fra og med 2018. Departementet skriver også at det vil vurderes om en eventuell medieavgift på sikt kan finansiere andre medieformål enn NRK, herunder kommersiell allmennkringkasting.

4.2.5 Formidlingsplikt

Formidlingsplikt for en bestemt tv-kanal gir kringkasteren krav på formidling. Formidlingsplikten på fjernsyn har vært nært knyttet til konsesjonsinstituttet i en situasjon der det var knapphet på ka-

pasitet i kommunikasjonsnett brukt til fremføring av tv-signaler. Ordningen er begrunnet med at visse kanaler ivaretar et samfunnsoppdrag og derfor bør være sikret fremføring til tv-seerne. Distributører kan ikke med hjemmel i kringkastingsloven utlede noe krav om å få formidle de formidlingspliktige kanalene. Kringkastingsloven § 4-3 gir hjemmel til å pålegge formidlingsplikt via enhver plattform, men etter kringkastingsforskriften § 4-2 gjelder dagens forpliktelse bare for kabelnett.²⁸

Departementet gjorde i St.meld. nr. 30 (2006–2007) Kringkasting i en digital fremtid, en vurdering av behovet for å sikre kommersiell allmennkringkasting også etter at grunnlaget for konsesjonsplikten falt bort, og konkluderte med at kommersiell allmennkringkasting er viktig for å bidra til et så mangfoldig kringkastingstilbud som mulig. Programvilkår koblet med formidlingsplikt ble pekt på som et mulig regulatorisk redskap. Som en oppfølging til dette ble kringkastingsforskriften endret 3. desember 2010 fra direkte å utpeke TV 2 Hovedkanalen som formidlingspliktig kanal, til å hjemle formidlingsplikt for kringkaster som myndighetene har utpekt til å ivareta særskilte allmenne hensyn.²⁹

TV 2 Hovedkanalen var gjennom avtale med staten utpekt som formidlingspliktig kringkaster i perioden 1. januar 2010 til 31. desember 2016, jf. 4.2.4.4. I avtalen var det dessuten tatt inn en forpliktelse til å gjøre hovedkanalen tilgjengelig for alle distributører som omfattes av ordningen med formidlingsplikt. Formidlingsplikten omfatter i dag NRKs fjernsynssendinger og Frikanalen, som har konsesjon til å drive ikke-kommersiell tv i bakkenettet.

4.2.6 Konsesjoner for riksdekkende, reklamefinansiert radio

Etter kringkastingsloven § 2-1 kreves det konsesjon for å drive kringkasting av radio i FM- og DAB-nettet. Tildeling av konsesjoner for riksdekkende radio har i mange år vært et virkemiddel som har hatt som formål å fremme mangfold i radio. I likhet med konsesjonene til TV 2, var knapphet på frekvenser den grunnleggende forutsetningen for at staten kunne stille vilkår. Konsesjoner til riksdekkende radio ble følgelig, i likhet med tv, tildelt gjennom skjønneheitskonkurranser der sø-

²⁷ Ibid. s. 6–7.

²⁸ EØS-retten setter rammer for formidlingsplikt i direktiv (2002/22/EC) om universelle tjenester artikkel 31.

²⁹ Jf. bl.a. Kulturdepartementets høring om forslag til endringer i reglene om formidlingsplikt av 17. juni 2009.

kernes bud på programinnhold (i tillegg til økonomiske vederlag og lokaliseringskrav) ble tillagt vekt.

Stortinget åpnet i 1991 for at det kunne etableres en riksdekkende reklamefinansiert radiokanal formidlet via satellitt og analoge bakkesendere i Norge. Etter kunngjøring ble konsesjonen tildelt P4 Radio hele Norge i 1993, for en periode på ti år.³⁰ Konsesjonen tilsvarer i innhold TV 2s konsesjon som ble gitt to år før. Konsesjonen regulerte, i tillegg til blant annet lokalisering (på Lillehammer), oppfinansiering av selskapet, eierforhold, samarbeid med nærradioer, finansieringskilder og dekningskrav, og overordnede krav til kanalens redaksjonelle innhold. Innholdskravene stipulerte primært at kanalen skulle ha en egen nyhetsavdeling og at programprofilen skulle baseres på prinsippene om allmennkringkasting. Konsesjonen konkretiserte kravet om allmennkringkasting slik at det innebar et langsiktig mål om å nå hele befolkningen, en variert programmeny med program for så vel brede som smale lyttergrupper, herunder barn og unge, den samiske befolkningsgruppe og minoriteter, daglige nyhetssendinger, krav om at programmene skal bidra til å styrke norsk språk, identitet og kultur, og at kanalen skulle ha redaksjonell selvstendighet.

I mai 2002 kunngjorde departementet tildeling av konsesjonen for drift av riksdekkende reklamefinansiert radio i FM-båndet, for en tiårsperiode fra 1. januar 2004.³¹ Departementet opplyste i kunngjøringen at man ved tildelingen primært ville vektlegge realistiske og forpliktende planer for oppfyllelse av allmennkringkastingsoppdraget, og planer for finansiering av etablering og drift av kringkastingsvirksomheten.

Samtidig hadde det i løpet av den foregående konsesjonsperioden vist seg at eneretten til å drive radio i bakkenettet var lukrativ. Myndighetene la til grunn at det ikke ville være rimelig å tildele en rett til å utnytte knappe ressurser, uten at det ble krevd inn en grunnrente i form av et vederlag til statskassen. Allerede ved kunngjøringen av konsesjonene i det fjerde og femte riksnettet ble det forutsatt at konsesjonærene skulle betale et engangsvederlag på henholdsvis 160 millioner kroner og 90 millioner kroner, som skulle reflektere verdien av nettet man fikk tilgang til.³²

I desember 2002 besluttet Kulturdepartementet å tildele konsesjonen til Kanal 4 (som senere skiftet navn til Kanal 24 og deretter til Radio Norge).³³ Departementet hadde allerede ved kunngjøringen av konsesjonen for det fjerde riksnettet varslet at man i 2003 hadde til hensikt å kunngjøre ytterligere en riksdekkende konsesjon, med noe lavere dekning enn den Kanal 4 ble tildelt. Kultur- og kirkedepartementet vedtok i juni 2003 å gi P4 Radio Hele Norge ASA konsesjon for reklamefinansiert radio i det såkalte femte riksnettet i FM-båndet, for perioden 1. januar 2004 til 31. desember 2013.³⁴

I Meld. St. 8 (2010–2011) Digitalisering av radiomediet, la departementet opp til at FM-nettet kunne avvikles i 2017, eventuelt senest i 2019.³⁵ Departementet la til grunn at det ikke var aktuelt å tildele FM-konsesjonene frem til slukking på grunnlag av auksjon eller skjønnhetskonkurranse, ettersom konsesjonsperioden ville være kort. I meldingen foreslo departementet derfor å tildele konsesjonene i FM-nettet uten konkurranse direkte til Radio Norge og P4 for perioden 2014–2017 (tre år), med mulighet for forlengelse til 2019. Som vilkår for direktetildeling forutsatte departementet at kanalene forpliktet seg til å videreføre dagens allmennkringkastingsprofil, betale konsesjonsvederlag og være til stede på DAB-plattformen, og medvirke til utbygging av Riks-blokken i DAB til 90 prosent befolkningsdekning. Da meldingen ble behandlet i Stortinget, uttalte imidlertid flertallet i familie- og kulturkomiteen³⁶ at det var rimelig å tilpasse konsesjonsvilkårene til at «FM-nettets betydning ville reduseres og at nye aktører ville slippe til i DAB-nettet uten innholds krav.»

Forutsetningen fra stortingsflertallet tilsa at det ble gitt lettelser i konsesjonsvilkårene i perioden 2014–17. Da Kulturdepartementet tildelte konsesjonene ble det følgelig gitt betydelige lettelser i programvilkårene, dels som følge av begrun-

³⁰ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/konsesjonsvilkar-p4-radio-hele-norge-a/id98950/>

³¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/soknadsdokument-for-radiokonsesjon/id98964/>

³² Det fjerde riksdekkende FM-nettet er mer attraktivt, fordi det gir videre og rimeligere distribusjon enn det femte riksdekkende nettet.

³³ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/kkd/kon/2002/0030/ddd/pdfv/190166-konsesjonsvilkar_kanal4as_versjon_okt2003.pdf

³⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/konsesjonsvilkar-for-p4-radio-hele-norge/id99002/>

³⁵ Meldingen åpnet for at FM-nettet ikke skulle avvikles før 2019, dersom slukkevilkårene om mottak i bil og kravet om at halvparten av lytterne daglig lytter til digitalradio ikke var oppfylt innen 1. januar 2015.

³⁶ Innst. 329 S (2010–2011) Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen om digitalisering av radiomediet (Meld. St. 8 (2010–2011), kap 2.6.6).

nelsene til komitéflertallet, dels at det ikke ble ansett som hensiktsmessig å binde konsesjonærene til en programprofil som ble utviklet for markedet slik det så ut i 2002, og endelig at det ikke ble ansett som hensiktsmessig å binde kringkasterne til å bruke store ressurser i det analoge nettet i en periode hvor man ønsket å stimulere til utvikling av innhold i DAB. Konsesjonene stipulerte like programforpliktelser for Radio Norge og P4. Dette var særlig til gunst for Radio Norge, som hadde påtatt seg mer omfattende programforpliktelser enn P4 i skjønnhetskonkurransen om det fjerde riksdekkende FM-nettet i 2002. Ved siden av et overordnet vilkår om å basere sendingene på prinsippene for allmennkringkasting, var de eneste konkrete kravene som gjensto at konsesjonæren skulle ha en egen nyhetsredaksjon og tilby faste, egenproduserte nyhetsbulletiner gjennom hele dagen, at nyhets- og aktualitetssendingene skulle ha et analytisk, kritisk og fordypende perspektiv, og at konsesjonæren skulle spille minimum 35 prosent norsk musikk.

Konsesjonsvederlaget tok utgangspunkt i årsvirkningen for gjeldende konsesjoner, men det ble forutsatt at vederlaget skulle trappes ned i takt med antatt reduksjon i den analoge lyttingen jo nærmere man kom slukkedatoen i 2017. Regjeringen besluttet 16. april 2015 at vilkårene for å digitalisere det riksdekkende radionettet i 2017 var oppfylt. Digitaliseringen gjennomføres trinnvis i 2017.³⁷ Det innebærer at Radio Norge og P4 fra FM-nettet slukkes i 2017 ikke lenger har status som allmennkringkastere med særskilte innholdsforpliktelser.

4.2.7 Konsesjoner for lokalkringkasting

Konsesjoner til å sende lokal-tv og lokalradio tildeles av Medietilsynet etter kringkastingsloven § 2-1 og nærmere regler fastsatt i kringkastingsforskriften kapittel 7.

Lokal-tv-konsesjoner blir gitt for en periode på ti år av gangen. I forbindelse med at bakkenettet ble digitalisert i 2009, ble reguleringen av lokal-tv lagt om. Tidligere fikk stasjonene tildelt frekvens-tillatelse knyttet til innholdskonsesjonen, mens konsesjonærene nå må forhandle med Riks-TV for å få plass i nettet. Konsesjonsinstituttet er derfor i realiteten en ren registreringsordning hvor de som oppfyller minstekrav knyttet til faglige og økonomiske forutsetninger, får tildelt konsesjon.

³⁷ Slukkeplan 2017 fra FM til DAB+, <http://www.medietilsynet.no/mediebildet/digitalradio/>

Lokal-tv-konsesjonærene har ingen spesielle programforpliktelser.

De siste årene har det vært en nedgang i tallet på lokal-tv-stasjoner. Per 31. oktober 2016 var det ifølge Medietilsynets oversikt 78 registrerte konsesjoner, men bare åtte av disse var faktisk i bruk.³⁸ For de lineære tv-stasjonene er distribusjonen i ferd med å flytte over på nettet, mens innholdet i høy grad er det samme.³⁹

I forbindelse med siste tildelingsrunde av lokalradiokonsesjoner i 2009 ble også konsesjonsordningen for lokalradio lagt om, og det ble mulig å søke på tre forskjellige konsesjoner med varighet fra 1. januar 2010 til 31. desember 2016:

1. 24/7-radio som sender døgkontinuerlig kommersiell radio
2. allmennradio som har rett til å sende kommersiell radio minst 12 timer per dag
3. nisjeradio som sender ikke-kommersiell radio og må dele sendetiden med andre

Omleggingen til DAB-teknologi har medført store endringer for lokalradio i Norge. I Meld. St. 8 (2010–2011) ble det forutsatt at de fleste og minste lokalradioene skulle få anledning til å fortsette å sende på FM-båndet, mens de større kommersielle aktørene skulle gjøre teknologiskiftet samtidig med Radio Norge og P4. Regjeringen kom tilbake med et nærmere opplegg for hvordan dette skulle gjøres i Meld. St. 24 (2014–2015) Rammvilkår for lokalradio i samband med digitalisering av radiomediet. Her gikk departementet inn for at 24/7- og allmennradiokonsesjonene som helt eller delvis dekker Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger (det vil si 11 berørte konsesjonsområder),⁴⁰ ikke vil bli lyst ut på nytt eller forlenget etter at det riksdekkende FM-nettet er digitalisert i samsvar med riksaktørenes regionvise plan. Det ble samtidig lagt opp til at anleggskonsesjonene og frekvensrettighetene på DAB ble tildelt etter en pengeauksjon, den samme ordningen som gjaldt i prøveperioden.

Departementet gikk også inn for at øvrige lokalradioer fikk forlenget konsesjonene sine til å sende på FM-nettet i fem år, og at innholdskravene til de kommersielle aktørene som holdt frem på FM skulle oppheves fra ny konsesjonsperiode startet 1. januar 2017. Dette gjaldt både minstekra-

³⁸ Tallet baserer seg på de stasjonene som leverte årsmelding for 2015.

³⁹ MBL/Lokal-TV Grupperingens årsrapport 2015, http://www.mediebedriftene.no/globalassets/tallogfakta/arsrapport2015_lokaltv.pdf

⁴⁰ Forskrift 10. oktober 2000 nr. 1004 om konsesjonsområder for lokalradio.

vene til 30 minutter lokale nyhetsendinger som var fastsatt i kringkastingsforskriften, og de konsesjonsspesifikke kravene. Stortinget fulgte opp departementets forslag i Innst. 370 S (2014–2015), og konsesjonene ble i løpet av høsten 2016 forlenget av Medietilsynet frem til 31. desember 2021.

I januar 2017 var det 208 lokalradiokonsesjoner på FM. I Lokalradioblokka på DAB var det på samme tidspunkt tildelt 35 innholdskonsesjoner fordelt på ti regioner. I tillegg er det tildelt ti innholdskonsesjoner til lokal DAB-radio i Riksblokk II, for områdene Rogaland og Sunnhordland.⁴¹

4.2.8 Tilskudd til lokale lyd- og bildemedier

Tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier ble etablert i 1994. Ordningen omfatter lokal-kringkastingskonsesjonærer og registrerte kringkastere som tilbyr innhold hovedsakelig rettet mot et lokalt publikum, samt nasjonale sammenslutninger for lokale lyd- og bildemedier og anleggskonsesjonærer i Lokalradioblokka.⁴²

I stortingsmeldingen om rammevilkår for lokalradio⁴³ la Kulturdepartementet til grunn at omstillinger lokalradiosektoren står overfor i de nærmeste årene, tilsier at støtte til digitalisering av lokalradio bør prioriteres. Departementet gikk inn for at om lag halvparten av den årlige potten av tilskuddsordningen bør settes av til støtte til utbygging av DAB i konsesjonsområder med lav befolkning, frem til digitalisering av lokalradiosektoren har nådd et tilfredsstillende nivå. Stortingsflertallet sluttet seg til forslaget, jf. Innst. 370 S (2014–2015). I februar 2016 fastsatte Kulturdepartementet forskrift om tilskudd til lokale lyd- og bildemedier, samtidig som forskrift for tilskudd til lokal-kringkastingsformål ble opphevet.

Etter forskriften § 1 har tilskuddsordningen som hovedmål å bidra til mediemangfold, ytringsfrihet og styrking av de lokale lyd- og bildemedienes demokratiske funksjon i samfunnet. Tilskuddsordningen skal stimulere til et kvalitetsori-

entert og økonomisk livskraftig miljø for lokale medier som når et stort publikum, ved å bidra til:

- digitalisering av lokalradio,
- produksjon av programmer med høy teknisk og innholdsmessig kvalitet,
- videreutvikling av det enkelte lokalmediets egenart, og
- kompetanseutvikling og samarbeid mellom ulike lokalmedier.

Det er Medietilsynet som forvalter tilskuddsordningen til lokale lyd- og bildemedier. Ordningen ble frem til 2001 forvaltet av det statlige organet Audiovisuelt produksjonsfond. Den ble deretter overført til Medietilsynet (den gang Statens medieforvaltning). Medietilsynet mottok i 2016 266 søknader fordelt på 90 søkere, om totalt 40 millioner kroner. Det ble tildelt 16 millioner kroner, og tabell 4.3 viser hvordan midlene ble fordelt.

For 2017 er det bevilget 19 millioner kroner til tilskuddsordningen.

4.2.9 Tiltak som skal sikre tilgang og innhold for særlige grupper

På kringkastingsfeltet er det flere reguleringstiltak som skal sikre tilgang til tjenester og innhold for personer med funksjonsnedsettelse samt tilrettelegging av innhold for språklige minoriteter, herunder innvandrere og urbefolkningen. NRK har et særlig ansvar for å sikre tilgang og innhold for særlige grupper, noe som er rimelig sett i lys av rollen som offentlig finansiert allmennkringkaster.

4.2.9.1 Tilgang for personer med funksjonsnedsettelse

Kringkastingsloven § 2-19 pålegger riksdekkende kommersielle fjernsynskanaler med en andel på mer enn fem prosent av de samlede seertallene for fjernsyn, å tekste følgende programmer:

- ferdigproduserte fjernsynsprogrammer mellom klokken 18.00 og klokken 23.00
- direkte-sendte fjernsynsprogrammer mellom klokken 18.00 og klokken 23.00 dersom det er teknisk og praktisk mulig.

I praksis gjelder dette TV 2 og TVNorge. I forbindelse med OL i Sotsji etablerte TV 2 et nytt system for direkteteksting og tekstet alle store øvelser under lekene.

NRK-plakaten stiller vilkår om at NRK må ta hensyn til personer med funksjonsnedsettelse ved utformingen av sitt tilbud. NRK har et særlig

⁴¹ Merk at tallene for DAB gjelder antall gyldige konsesjoner og ikke hvor mange som faktisk sender i nettet.

⁴² Forskriften § 3 fastsetter videre at tilskudd kan gis i form av: a) Investeringstilskudd til digitalisering av lokalradio; b) Driftstilskudd til nasjonale sammenslutninger for lokale lyd- og bildemedier; c) Driftstilskudd til lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper; d) Prosjekttilskudd til lokale programproduksjoner; e) Tilskudd til enkeltstående kompetansehevende tiltak; f) Tilskudd til utviklingsprosjekter med tiltak som stimulerer til aktivitet som øker lokal programmessig kvalitet og bredde.

⁴³ Meld. St. 24 (2014–2015) Rammevilkår for lokalradio i samband med digitalisering av radiomediet.

Tabell 4.3 Fordeling – tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier 2016

Formål	Samlet søknadsbeløp	Totalt tildelt	Antall søknader
Investering digital radiostasjon	3 317 461	802 000	25
Investering bygge dig. radionett	15 572 234	8 350 000	22
Drift nasjonale sammenslutninger	3 546 000	1 410 000	5
Drift minoritetsradio	600 000	355 000	12
Programproduksjoner	12 633 239	3 966 000	115
Kompetansehevende tiltak	2 486 100	853 000	69
Utviklingsprosjekter	1 423 832	277 000	18
Totalsum	39 578 866	16 013 000	266

Kilde: Medietilsynet

ansvar for å sikre at allmennkringkastingstilbudet er tilgjengelig for alle. I tillegg plikter NRK etter kringkastingensloven § 2-19 å tekste samtlige ferdig-produserte fjernsynsprogrammer samt direkte-sendte fjernsynsprogrammer mellom klokken 18.00 og klokken 23.00, dersom det er teknisk og praktisk mulig. NRK overoppfyller kravene i loven ved at de tekster de fleste forhåndsproduserte programmer, og i tillegg simultantekster praktisk talt alle direkte-sendte norske programmer i primetime samt andre viktige direkte-sendte programmer som nyheter utenfor primetime. NRK har økt andelen teksting jevnlig de siste årene, og i 2014 tekste NRK i gjennomsnitt 53 timer per døgn på tv-kanalene sine. NRK har i tillegg en egen kanal, NRK Tegnspråk, og la også til rette for blinde og svaksynte gjennom synstolking. I 2014 ansatte NRK en egen tilgjengelighetsjef med ansvar for gode brukeropplevelser for mennesker med nedsatt funksjonsevne på alle NRKs plattformer.

I stortingsmeldingen om allmennkringkasting fra 2015⁴⁴ foreslo Kulturdepartementet en rekke nye tiltak for å fremme tilgangen for personer med funksjonsnedsettelse. For det første at det bør fastsettes et generelt prinsipp og målsetning i NRK-plakaten om at NRKs samlede allmennkringkastingstilbud skal være universelt utformet: «NRKs allmennkringkastingstilbud skal være tilgjengeleg for heile befolkninga. NRK skal ta omsyn til funksjonshemma i utforminga av tilbodet sitt» (§ 4).

⁴⁴ Meld. St. 38 (2014–2015) Open og opplyst, side 65.

I tillegg foreslo departementet at en endring av kringkastingensloven skulle sendes på høring som vil innebære at:

- det fastsettes konkrete kvantitative krav til NRKs tilbud på tegnspråk, lydtekst og synstolking
- kravene til teksting av direkte-sendte riksdekkende tv-program utvides slik at kravet gjelder hele døgnet med forbehold om at det er teknisk og praktisk mulig
- program som har vært tekstet på tv skal også være tilgjengelige med teksting når programmet blir lagt ut som audiovisuell bestillingstjeneste
- NRKs distriktssendinger skal snarest mulig gjøres tilgjengelige med teksting når slike program blir lagt ut som audiovisuell bestillingstjeneste.

Bestemmelsen i § 4 om universell utforming av NRKs tilbud er videreført med samme ordlyd i forslaget til NRK-plakat som er fremmet i stortingsmeldingen fra 2016.⁴⁵

Det følger dessuten av forskrift om universell utforming av IKT-løsninger⁴⁶ at nyhetstjenester på nett skal være universelt utformet. Dette virkemiddelet gjelder dermed også for presse.

⁴⁵ Meld. St. 15 (2016–2017) Eit moderne og framtidretta NRK – Finansiering og innholdsplikter, s. 30

⁴⁶ Forskrift 21. juni 2013 nr. 732 om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger

4.2.9.2 Tiltak rettet mot nasjonale og språklige minoriteter

NRK-plakaten har enkelte generelle bestemmelser som angir at NRK skal medvirke til at hele befolkningen får tilstrekkelig informasjon til å kunne være aktivt med i demokratiske prosesser (§ 12 b.), og videre at NRK skal formidle kunnskap om ulike grupper og om mangfoldet i det norske samfunnet, samt skape arenaer for debatt og informasjon om Norge som et flerkulturelt samfunn (§ 14 c.).

I tillegg inneholder plakaten spesifikke bestemmelser som gjelder nasjonale og språklige minoriteter. For det første fastslår § 14 b. at NRK skal bidra til å styrke norsk og samisk språk, identitet og kultur, og at NRK skal ha programmer for nasjonale og språklige minoriteter og daglige sendinger for den samiske befolkning. Videre stilles det i § 15 i. krav om at NRK skal ha jevnlige programmer for barn og unge på samisk.

NRK Sápmi er organisert som en separat programdivisjon i NRK som publiserer et bredt innhold på samisk på radio, tv og nett.⁴⁷ NRK Sápmi har 93 ansatte (i 2015) fordelt på hovedkontoret i Karasjok og lokalkontorer i Kautokeino, Kåfjord, Harstad, Snåsa, Tana, Tromsø, Tysfjord og Oslo.

Det har tidligere vært knyttet spesifikke konsesjonskrav til innhold for språklige minoriteter i de kommersielle allmennkringkasterne både på tv og radio, men disse ble opphevet henholdsvis i 2010 og 2014. Etter dette har TV 2s avtale og Radio Norge og P4s konsesjoner stilt generelle innholdskrav om programmer for både brede og smale seergrupper.

Det gis tilskudd til drift av minoritetsradio over tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier, jf. kapittel 4.2.8. I 2016 var det samlede støttebeløpet 355 000 kroner.

4.3 Virkemidler – presse

Statlige virkemidler som tilgodeser pressen økonomisk omfatter indirekte virkemidler som fritaket for merverdiavgift, og direkte virkemidler som produksjonstilskuddet til nyhets- og aktualitetsmedier, som i større grad er målrettet mot de publikasjonene som har behov for det og som tildeles utfra kriterier som skal sikre mangfold. Fritaket for merverdiavgift gjaldt tidligere kun om-

setning av papiraviser, men ble i 2016 utvidet til å omfatte alle elektroniske nyhetstjenester uavhengig av plattform. Selv om nyhetskanaler på fjernsyn og radio nå også kan unntas, har ordningen fortsatt klart størst betydning for pressen og behandles derfor tematisk i dette kapittelet.

4.3.1 Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier

4.3.1.1 Generelt/formål

Produksjonsstøtten er den klart største direkte tilskuddsordningen. Ifølge Kulturdepartementets budsjettproposisjon skal produksjonstilskuddet bidra til å opprettholde et mangfold av nyhets- og aktualitetsmedier karakterisert av høy kvalitet og uavhengig journalistikk, inkludert medier i markeder som er for små til å være bærekraftige, og alternativer til de ledende mediene i større markeder.⁴⁸ Tabell 4.4 viser samlet tilskudd i perioden 2000–2017 for de ulike tilskuddsordningene som kommer nyhetsmedier til gode, samt tilskudd til medieforskning og etterutdanning.

4.3.1.2 Historikk

Produksjonstilskuddet ble innført i 1969, i en tid hvor de fleste aviser hadde et uttalt (parti)politisk grunnsyn og det i flere byer og regioner eksisterte lokal konkurranse. Det uttalte hovedmålet med tilskuddsordningen var konserverende – å opprettholde en differensiert dagspresse. Bakteppet var at en rekke aviser, i hovedsak nummertoviser med borgerlig grunnsyn, gikk inn i perioden mellom 1950 og 1969, og videre frykt for en utvikling tilsvarende den som hadde funnet sted i våre naboland, særlig i Danmark, med avisdød og påfølgende lokale monopoler som resultat. Fra 1969 til 1984 ble tilskuddet til den enkelte avis beregnet på grunnlag av avisens forbruk av avispapir. I løpet av om lag ti år med denne modellen erfarte man at tilskuddet kunne gi for sterk konkurransevridning enkelte steder, og at den kunne gi insitant til sløsing ved at antall sider per avis ble kunstig blåst opp. I tillegg var innretningen av ordningen slik at veldig mange aviser (rundt 80 prosent) var omfattet av tilskuddsordningen. Dagspresseutvalget av 1980 fikk i oppdrag å komme med forslag til å løse disse problemene og gjøre tilskuddet mer målrettet. I tråd med forslag fra Dagspresseutvalget i NOU 1982: 44, ble støt-

⁴⁷ En oversikt over NRK Sápmis programvirksomhet finnes her: <https://www.nrk.no/sapmi/om/2.-nrk-sapmis-programmer-og-innhold-1.11260244>

⁴⁸ Prop. 1 S (2015–2016) Kulturdepartementet for budsjettåret 2016, s. 139.

Tabell 4.4 Tilskudd til nyhetsmedier mv. 2000–2017 (i 1000 kr)

	2000	2005	2010	2013	2014	2015	2016	2017
Produksjonstilskudd	164 154	244 249	272 899	307 941	308 246	308 246	313 146	303 000
Medieforskning og etterutdanning	12 500	15 729	13 418	13 350	17 050	21 346	21 751	22 130
Tilskudd til samiske aviser	8 000	12 969	22 319	24 138	24 983	25 031	27 031	27 500
Tilskudd til minoritetsspråklige publikasjoner	1 350	1 167	789	830	875			
Distribusjonstilskudd til avisene i Finnmark	1 485	1 560	1 799	1916	1 983	2 048	2 048	2 090
Totalt	187 489	275 674	311 224	348 175	353 137	356 671	363 976	354 720

Tilskuddsordningen for minoritetsspråklige publikasjoner ble avviklet i 2015. Tilskudd til medieforskning og etterutdanning inkluderer ikke bevilgninger på om lag 7,5 millioner kroner til KULMEDIA over statsbudsjettet kap. 325.

Kilde: Medietilsynet.

ten fra 1984 lagt om slik at den ble beregnet på grunnlag av avisens opplag multiplisert med antall utgaver. Denne modellen var i hovedtrekk uendret i 30 år.

I oktober 2009 oppnevnte Kulturdepartementet et utvalg med mandat å gjøre en helhetlig vurdering av økonomiske virkemidler for mediebransjen, med unntak for NRKs lisensfinansiering. Mediestøtteutvalget avga sin innstilling 16. desember 2010.⁴⁹ Utvalget delte seg i et knapt flertall og et stort mindretall. Flertallet gikk inn for en modell (flermedialitetsalternativet) som i hovedtrekk innebar å legge om tilskuddsordningene i plattformnøytral retning, for å legge til rette for en overgang til digital distribusjon. Flertallet ønsket å redusere ulikhetene i mva.-satsene mellom papir og digitalt innhold, gjennom å senke mva.-satsen på digitale tjenester til 8 prosent og videreføre fritaket for papiraviser. Mindretallets forslag (omfordelingsalternativet) innebar at støtten omfordeles ved å redusere verdien av den indirekte støtten, gjennom en felles mva.-sats på 8 prosent for både trykte og elektroniske nyhetsmedier. Dette ville gi et merproveny som etter mindretallets forslag kunne brukes mer målrettet i form av direkte støtteordninger. En oversikt over Mediestøtteutvalgets innstilling følger i tabell 4.5.

Et stort antall høringsinstanser uttalte seg om mediestøtteutvalgets innstilling. Det var relativt bred støtte om følgende syn:

- Mediestøtteordningene har historisk sett vært vellykkede og en viktig årsak til norsk mediemangfold av høy kvalitet.

- Momsfritaket for papiravisene er et viktig mediepolitisk virkemiddel som må videreføres.
- Det bør innføres lavsats på digitale nyhetstjenester.
- Produksjonsstøtten bør gjøres plattformnøytral.

Av utvalgets to hovedinnstillinger fikk flermedialitetsalternativet bredest støtte.

I Kulturdepartementets budsjettproposisjon for 2012 uttalte regjeringen at den ønsket å videreføre målet om et betydelig statlig bidrag til mediemangfold. Det ble dessuten opplyst at departementet i statsbudsjettet for 2013 ville legge frem en skisse til en mer medieuavhengig produksjonsstøtte.⁵⁰

På grunnlag av Mediestøtteutvalgets forslag om en plattformuavhengig produksjonsstøtte, sendte Kulturdepartementet 30. mars 2012 på høring et forslag om å endre forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier. I høringsnotatet la departementet til grunn at tilskuddsordningen i grove trekk har vært et målrettet og effektivt instrument for å fremme mediemangfold i Norge. Forslaget la opp til å gjøre ordningen plattformnøytral og slik fjerne barrierene mot digital publisering og innovasjon, samtidig som man foreslo å beholde hovedtrekkene i den eksisterende ordningen.⁵¹ De viktigste gre-

⁴⁹ NOU 2010: 14 Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte

⁵⁰ Prop. 1 S (2011–2012) Kulturdepartementet, for budsjettåret 2012.

⁵¹ Departementet fulgte dermed ikke opp Mediestøtteutvalgets forslag om å basere fordeling på en kombinasjon av brukerbetaling, redaksjonell bemanning og/eller nettodekning.

Tabell 4.5 Oversikt over forslag i Mediestøtteutvalgets innstilling

Virkemiddel		Flermedialitetsalternativet	Omfordelingsalternativet
Mva på papiraviser (dagspressen og deler av fagpressen)		Nullsats (uendret)	8 prosent (endret fra 0 prosent)
Mva på digitale tjenester		8 prosent (endret fra 25 prosent)	
Produksjonstilskudd	Nummer to-aviser og riksspredte meningsbærende aviser	Justerte fordelingskriterier (fra godkjent opplag – som er brukerbetaling delt på normal abonnementspris – til en kombinasjon av brukerbetaling, redaksjonell bemaning og/eller nettodekning, med hovedvekt på brukerbetaling)	
	Små lokalaviser	Justering av dagens fordelingsnøkler for å støtte produksjon av innhold, og ikke en bestemt type distribusjon	
Støtte basert på redaksjonelle kostnader		-	Rettighetsbasert tilskuddsordning eller fra-drag i skatt fordelt etter redaksjonelle kostnader (inspirert av Skattefunnordningen)
Nye stipendordninger		Stipend til uavhengige nettjournalister (kun i en vekstmodell)	Arbeidsstipend til uavhengige skribenter, kritikere og journalister
Andre nye støtteordninger		-	Se forslagsliste
Prosjektstøtte	Programproduksjon	Utvides fra lokal kringkasting til å gjelde nyhets- og aktualitetspregede lyd- og bildeproduksjoner på alle plattformer i lokale og regionale medier	Utvides fra lokal kringkasting til å gjelde nyhets- og aktualitetspregede lyd- og bildeproduksjoner på alle plattformer
	Utviklingsprosjekter	Dagens ordning endres til å støtte utviklingsprosjekter der større deler av mediebransjen samarbeider. Alle medier som omfattes av Lov om redaksjonell fri-dom (inkludert nett, uke- og fag-presse) inkluderes i ordningen (kun i en vekstmodell)	Dagens ordning for lokal kringkasting utvides til å inkludere støtte til omstilling og utvikling for alle medier som omfattes av Lov om redaksjonell fri-dom (inkludert nett, uke- og fag-presse)
	Etableringsstøtte	-	Ny støtte til etablering av ny virksomhet (inkludert nett, uke- og fag-presse)
Forskning og etterutdanning		Ordningen styrkes	Ordningen styrkes
Utbytteforbud for aviser som mottar produksjonstilskudd		Flertallet anbefaler en avvikling av utbytteforbudet	

Kilde: NOU 2010: 14 tabell 8.19.

pene i forslaget var å oppheve vilkåret om at mot-taker av støtte må utgi papiravis og å endre forde-lingskriteriene slik at også digitale utgaver tas med. I tillegg ble det foreslått et tak for støtte og visse justeringer av tilskuddssatsene. Departementet varslet samtidig at eventuelle endringer i tilskuddsordningen først kunne settes i kraft etter at ordningen er notifisert for og godkjent av EF-TAS overvåkingsorgan ESA. Et bredt flertall i høringen støttet hovedtrekkene i departementets forslag.

På bakgrunn blant annet av høringen og dialog med ESA, gjennomførte departementet ytterligere to høringer av delspørsmål knyttet til omleggingen.⁵² Kulturdepartementet notifiserte deretter endringene i produksjonstilskuddet for nyhets- og aktualitetsmedier for ESA 20. juni 2013. Etter å ha supplert ESA med ytterligere informasjon og gjennomført ytterligere en høring av endringer i forskriften,⁵³ justerte Kulturdepartementet notifikasjonen 14. februar 2014. ESA konkluderte 12. mars 2014 med at produksjonstilskuddet til nyhets- og aktualitetsmedier anses som forenlig offentlig støtte i medhold av EØS-avtalens art. 61(3)c.⁵⁴

En ny forskrift om produksjonstilskudd for nyhets- og aktualitetsmedier ble fastsatt av Kulturdepartementet 25. mars 2014, som innebærer at det fra og med 2014 blir gitt produksjonstilskudd for publisering på alle plattformer med unntak av kringkasting. I tillegg ble det i september samme år, i medhold av denne forskriften, fastsatt en egen forskrift som gir regler for å fastsette gjennomsnittlig nettoopplag og antall utgaver i nyhets- og aktualitetsmedier.

Produksjonstilskuddet forvaltes av Medietilsynet. Tilskuddsrammen for ordningen fastsettes hvert år i forbindelse med Stortingets budsjettvedtak. Tilskudd blir utbetalt på grunnlag av fore-

gående års kontrollerte gjennomsnittlige nettoopplag fra ulike publiseringsplattformer. To rene digitale nyhetspublikasjoner mottok produksjonstilskudd i 2016, én som hovedmedium og én som tilknyttet medieprodukt.⁵⁵

Den individuelle tildelingen av midler skjer i samsvar med regler fastsatt i forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier.

4.3.2 Tilskudd til ukeaviser

I tillegg til den ordinære «pressestøtten» er det siden 1979 bevilget tilskudd til publikasjoner som Stortinget anser som spesielt støtteverdige, men som ikke kvalifiserer for støtte fra den ordinære produksjonsstøtten. Tidligere var det Norsk kulturråd som fattet beslutninger om tildeling av tilskudd til ukeaviser, på grunnlag av innstilling fra et eget utvalg for periodiske publikasjoner. Tildelingen baserte seg på «Retningslinjer for støtte til ukeaviser», som inneholdt enkelte konkrete kriterier, men som i hovedsak la til grunn en bred, skjønnsmessig kvalitetsvurdering av ukeavisene som søkte om tilskudd. I 2015 mottok fem publikasjoner til sammen 14 566 000 kroner via ordningen.

I motsetning til øvrig pressestøtte har tildelingen av støtte til ukeaviser altså ikke vært basert på klare kvalifikasjons- og tildelingskriterier. I samsvar med Stortingets anmodningsvedtak av 10. desember 2013, sendte Kulturdepartementet 5. juni 2015 på høring et forslag om å endre forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier slik at den også skulle omfatte tilskudd til nasjonale ukemedier.⁵⁶ I høringen foreslås det at det fastsettes regler blant annet for målgruppe, kvalifikasjonskrav, fordelingskriterier og overgangsordninger. Det ble også foreslått at forvaltningen av ordningen skulle overføres fra Norsk kulturråd til Medietilsynet. Departementets forslag fikk bred oppslutning blant høringsinstansene. I juni 2015 godkjente EFTAs overvåkingsorgan den nye ordningen. Tilskuddsordningen er dermed fra 2016 en del av det ordinære plattformnøytrale produksjonstilskuddet og forvaltes av Medietilsynet etter de samme objektive kriteriene.

⁵² 22. november 2012 sendte Kulturdepartementet på høring forslag om a) å åpne for at løssalgsmidier skal kunne motta støtte, b) å innføre et tak på maksimal støtte på 40 mill. kroner, og c) å innføre en avkortning av støtte for medier med god lønnsomhet. I høringen 30. april 2013 ble det foreslått a) å erstatte dagens utbytteforbud med en modell der det åpnes for moderat utbytte, b) nærmere vilkår for bruk av støtten, og c) å endre tilskuddssatsene for nummer to-mediene (endre den såkalte «Oslo-satsen» til en «riks-sats»).

⁵³ I høringen 30. april 2013 ble følgende forslag om justeringer i ordningen fremmet: a) justering av opplagsintervallene for nummerén- og alenemedier b) støttetak knyttet til andel av medieselskapenes driftskostnader og c) begrensnig av Medietilsynets adgang til å fravike forskriftens bestemmelser.

⁵⁴ EFTAs overvåkingsorgans vedtak <http://www.eftasurv.int/media/decisions/112-14-COL.pdf>

⁵⁵ Dagens Perspektiv og Fiskeribladet/Fiskaren.no, sistnevnte får støtte som tilknyttet medieprodukt. Se Medietilsynets oversikt over tildelt produksjonstilskudd i 2016, <http://www.medietilsynet.no/om/aktuelt/produksjonstilskuddet-for-2016/>

⁵⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-for-slag-til-endring-i-forskrift-om-produksjonstilskudd-til-nyhets-og-aktualitetsmedier/id2410739/>

Tabell 4.6 Norsk kulturråds og Medietilsynets tilskudd til ukeaviser 2015 og 2016

Tittel	2015	2016
Dag og Tid	5 100 000	5 000 000
Dagens Perspektiv (Ukeavisen Ledelse) ¹	700 000	5 900 000
Morgenbladet	5 100 000	5 000 000
Ny Tid & Orientering	2 250 000	0 ²
Korsets Seier Publikasjoner (Korsets Seier)	1 4 16 000	944 000

¹ Dagens Perspektiv mottar fra 2017 produksjonstilskudd.

² Ny Tid har gått over til månedlige utgivelser og kvalifiserer derfor ikke til tilskudd i 2016.

Kilde: Medietilsynet.

4.3.3 Fritak for merverdiavgift for aviser og elektroniske nyhetstjenester

4.3.3.1 Innledning

Dagens merverdiavgiftssystem ble innført i 1970 og erstattet den daværende omsetningsavgiften fra 1935.⁵⁷ Fritak for merverdiavgift på omsetning av papiraviser etter merverdiavgiftsloven § 6-1 har følgelig lenge vært et viktig indirekte støttetiltak for pressen. For 2015 ble fritaket beregnet å innebære et provenytnap for staten på 1,5 milliarder kroner.⁵⁸ Fra 1. mars 2016 ble fritaket utvidet til også å omfatte elektroniske nyhetstjenester, ved at det ble gitt en ny bestemmelse i merverdiavgiftsloven § 6-2. Den isolerte skatteutgiften av nullsatsen for omsetning av elektroniske nyhetstjenester var anslått til brutto 290 millioner kroner i 2016, men siden e-aviser overtar noe av markedet for papiraviser anslås samlet skatteutgift til om lag 200 millioner kroner i 2016.⁵⁹ I regjeringens budsjettproposisjon for 2016, hvor forslaget ble fremmet, er det understreket at provenytnapet vil bli betydelig større over tid blant annet som følge av at e-avisene vil ta over en stadig større del av avisomsetningen.⁶⁰

4.3.3.2 Bakgrunn

I likhet med bøker og tidsskrifter er aviser fritatt for merverdiavgift.⁶¹ Fritaket for merverdiavgift

på trykt skrift har en språk- og kulturpolitisk begrunnelse og er omtalt slik i forarbeidene til merverdiavgiftsloven:

Begrunnelsen for det nåværende avgiftsfritak for aviser, bøker og tidsskrifter er at det i et lite språksamfunn som det norske er sterke grunner for at det trykte ord skal være fritatt for den omkostningsbelastning som en avgift vil bety for den trykte publikasjon.⁶²

Fritaket for pressen ble i tillegg begrunnet med dens betydning for den offentlige samtalen: «Denne særstilling for avisene er begrunnet i ønsket om å opprettholde en differensiert dagspresse og derved skape grunnlag for en mangesidig og fri opinionsdannelse.»

Fritak for merverdiavgift for trykt skrift har vært satt under press ved flere anledninger. Blant annet uttalte Skatteutvalget i NOU 2003: 9 (Skaugeutvalget) at det ikke kunne «se at det er noen gode grunner til å ha denne formen for subsidier i merverdiavgiften.» Utvalget viste til at slike særregler i merverdiavgiften skaper avgrensingsproblemer og konkurransevridninger i forhold til beslektede varer som har full sats, og mente at en eventuell subsidiering bør skje på andre måter. Utvalget foreslo følgelig å oppheve ordningen med nullsats for trykt skrift. I høringen av innstillingen gikk flere høringsinstanser (herunder Mediebe-

⁵⁷ Merverdiavgiften er hjemlet i Stortingets årlige avgiftsvedtak, i egen lov (ved innføringen lov 19. juni 1969 nr. 66, nå lov 19. juni 2009 nr. 58) og i forskrift (opprinnelig flere enkeltforskrifter, nå én forskrift av 15. desember 2009 nr. 1540).

⁵⁸ Prop. 1 LS (2015–2016) Skatter, avgifter og toll 2016

⁵⁹ Prop. 1 LS (2016–2017) Skatter avgifter og toll 2017, tabell 1.2, side 326.

⁶⁰ Prop. 1 LS (2015–2016), pkt. 8.3.4.

⁶¹ Merverdiavgiftsloven skiller mellom unntak (varer og tjenester som faller utenfor loven) og dermed ikke har rett til fradrag for inngående mva. (eksempelvis helsetjenester, sosiale tjenester, undervisningstjenester, finansielle tjenester og en del tjenester innenfor kultursektoren), og fritak der det ikke skal beregnes utgående merverdiavgift, men der merverdiavgiftslovens regler ellers gjelder fullt ut.

⁶² Ot.prp. nr. 17 (1968–69) Om lov om alminnelig omsetningsavgift og særskilt avgift på visse varer og tjenester (merverdiavgiftsloven), hhv. side 46 og 17.

driftene, Fagpressen, Den norske Bokhandlerforening, Norsk Journalistlag, Den norske Forleggerforening, Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Kulturdepartementet) mot utvalgets forslag. Forslaget ble ikke fulgt opp av regjeringen.

I 2007 åpnet EFTAS overvåkingsorgan ESA sak mot Norge på grunnlag av en klage fra Magasin- og Ukepresseforeningen (MUF). MUF hevdet at ukeblader/magasiner og aviser konkurrerer på de samme markedene, og at forskjellen i momssatser derfor utgjør konkurransevridende og ulovlig statsstøtte. I juli samme år kom ESA med en foreløpig vurdering der de ikke kunne utelukke at nullsatsen på aviser utgjør offentlig støtte i henhold til artikkel 61(1) i EØS-avtalen, og ba om norske myndigheters syn. Norske myndigheter kommenterte og argumenterte mot ESAs foreløpige vurdering. ESA fulgte ikke opp saken ut over det innledende brevet, med henvisning til at organet ikke har noen forpliktelse til å fatte vedtak i saker om eksisterende støtte.

4.3.3.3 *Utvidelse av ordningen til å omfatte elektroniske nyhetstjenester*

Ved fritak for merverdiavgift skal det beregnes utgående merverdiavgift, men satsen er null. Som følge av fradragsretten for inngående merverdiavgift, innebærer fritak en subsidiering gjennom merverdiavgiftssystemet som av Finansdepartementet er anslått å innebære et provenytap for staten på 1,7 milliarder kroner i 2016, mot 1,5 milliarder i 2015.

Etter merverdiavgiftsloven § 6-1, var vilkåret for at en avis kan fritas for merverdiavgift tidligere at den var trykt på papir og utkom regelmessig med minst ett nummer ukentlig. Aviser som utgis elektronisk falt følgelig utenfor bestemmelsens virkeområde og var derfor tidligere, i likhet med andre elektroniske tjenester, merverdiavgiftspliktige med en sats på 25 prosent.

Denne forskjellsbehandlingen stimulerte ikke til å satse på omsetning av elektroniske utgaver og kunne oppfattes som et hinder for innovasjon og omstilling. En vurdering av merverdiavgiften som økonomisk virkemiddel inngikk som en sentral del av mandatet til Mediestøtteutvalget av 2010, jf. redegjørelsen ovenfor i kapittel 4.3.1.2.

I Mediestøtteutvalgets innstilling vises det til at det «finnes lite uavhengig forskning på hvilke virkninger nullsatsen har hatt for dagspressen».⁶³ Utvalget viser videre til at det ikke er mulig å si noe sikkert om effekten av momsritak, men refe-

rerer noen av hovedsynspunktene i debatten om hvordan nullsatsen påvirker markedet, mangfold og journalistisk kvalitet. Det er ingen uenighet om at fritaket for merverdiavgift er gunstig for mediehusene. Det er derimot uenighet om de sekundære virkningene av denne økonomiske gevinsten. Tilhengerne av et fritak hevder at styrket økonomi gir grunnlag for flere avistitler og frigjør midler til innovasjon og journalistikk, og at nullsatsen dermed bidrar til mangfold og kvalitet. Motstanderne av fritaket hevder at det fører til at velstående mediehus kan gi høyere avkastning til eierne, og at aviser som trenger det minst får mest.

Motstanderne innvender dessuten at fritaket er kostbart og lite treffsikkert, og at det fører til asymmetrisk skattlegging av mer eller mindre sammenlignbare medietjenester og dermed bidrar til å hemme konkurranse og innovasjon.

Tilhengerne fremhever på sin side at en fordel med indirekte støtteordninger er at de ikke lar staten påvirke mediene gjennom innretningen av ordningen.

Mediestøtteutvalget refererer til empiri som etter utvalgets syn taler for at nullsatsen kommer både avislesere og avisene til gode, og konkluderer med at «[...] dagens ordning har bidratt til å opprettholde en differensiert pressestruktur. Nullsatsen har bidratt til et høyt avisforbruk og økonomisk handlingsrom for redaksjonene til å utvikle gode redaksjonelle produkter».⁶⁴

Utvalget viser til at det mangler uavhengige analyser av virkningene av at aviser og fagpresse har fritak for merverdiavgift mens digitale tjenester og ukepresse har fullsats. Utvalget kommer likevel til at skillet i mva.-sats mellom papiravisene og tilsvarende digitale redaksjonelle tjenester skaper unødvendige hindre for utvikling og omstilling, og at det derfor er ønskelig å harmonisere eller redusere ulikhetene i satsene for formidling av nyheter og samfunnsdebatt, uavhengig av distribusjonskanal.⁶⁵

Utvalgets flertall og mindretall gikk begge inn for å foreslå lavmoms (8 prosent) på elektroniske nyhetsmedier. For papiraviser foreslo flertallet (flermedialitetsalternativet) å beholde nullsatsen, mens mindretallet (omfordelingsalternativet) foreslo at papiraviser og elektroniske nyhetsmedier bør ha felles sats på 8 prosent.

⁶³ NOU 2010: 14 Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte, kapittel 7.5.

⁶⁴ Ibid. kapittel 8.1.1., s. 99.

⁶⁵ Ibid. kapittel 8.1.1.

I Kulturdepartementets budsjettproposisjon for 2015⁶⁶ viser regjeringen til at den i tråd med sin politiske plattform (Sundvolden-erklæringen) ønsker å likestille papiraviser og aviser i elektroniske utgaver gjennom å etablere en felles, lav merverdiavgiftssats, og at den derfor har «[...] satt i gang en prosess med sikte på å notifikere en felles, lav merverdiavgiftssats på 8 pst. for papir- og e-aviser til EFTAs overvåkningsorgan (ESA). Regjeringen ønsker å innføre en overgangsordning for papiravisene med varighet på 5 år.»

I tilknytning til forhandlingene på Stortinget om statsbudsjettet for 2015, besluttet regjeringen senere at den ville notifikere en nullsats for merverdiavgift for digitale nyhetsmedier. Ordningen skulle omfatte alle medier som i hovedsak består av nyhets- og aktualitetsinnhold, herunder nettaviser og nyhetsbaserte tv-kanaler. Formell notifikasjon av merverdiavgiftsfritaket ble sendt ESA 1. desember 2015.

I forslaget til statsbudsjett for 2016 foreslo regjeringen at merverdiavgiftsfritaket på papiraviser ble utvidet til å omfatte alle medier som hovedsakelig inneholder nyhets- og aktualitetsstoff, uavhengig av plattform. I forslaget presiserte Finansdepartementet at

[...] definisjonen av elektroniske nyhetstjenester i størst mulig grad bør samsvare med definisjonen av papiraviser og at hovedkriteriet må knyttes til tjenestens innhold. Departementet legger derfor til grunn at det er et vilkår for fritak at tjenesten hovedsakelig inneholder nyheter og aktualitetsstoff og dette stoffet er fra et bredt spekter av samfunnsområder som for eksempel politikk, økonomi, kultur mv. Nyhetstjenester som i hovedsak omhandler saker fra kun én sektor eller er rettet mot én interesse, for eksempel kultur, religion, sport eller yrke, vil ikke være fritatt.⁶⁷

Denne presiseringen gjorde det klart at blant annet fagpresse omsatt i elektronisk format ikke ville bli omfattet av fritaket. Videre ble det presisert at fritaket bare ville omfatte nyheter og aktualitetsstoff som omsettes mot brukerbetaling.

Stortinget vedtok 18. desember 2015, i samsvar med forslaget, ny § 6-2 i merverdiavgiftsloven som fritar omsetning av elektroniske nyhetstjenester for merverdiavgift.⁶⁸ Bestemmelsen trådte

i kraft 1. mars 2016, etter at ESA godkjente at fritaket er i tråd med statsstøttereguleringen.⁶⁹ Merverdiavgiftsloven § 6-2-1 definerer, i samsvar med Stortingets føringer, at elektroniske nyhetstjenester er tjenester som i hovedsak inneholder en bred dekning av nyhets- og aktualitetsstoff, er rettet mot allmennheten, har en ansvarlig redaktør, og publiseres ukentlig eller oftere.

Momsfritaket omfatter ikke enkeltartikler. Argumentet som er brukt fra skattemyndighetene, er at enkeltartikler isolert sett mangler tilstrekkelig bredde, jf. at fritaket er rettet inn mot «tjenester som inneholder en bred dekning av nyhets- og aktualitetsstoff, som er rettet mot allmennheten».

I regjeringens budsjettavtale med Venstre og Kristelig Folkeparti om statsbudsjettet for 2017, er det tatt inn et anmodningsforslag (verbalforslag 44) som innebærer at Stortinget ber regjeringen «[...] vurdere utvidelse av moms-fritaket for medier til å gjelde all digital journalistikk og komme tilbake i RNB [revidert nasjonalbudsjett] 2017».

4.3.4 Tilskudd til aviser rettet mot særlige grupper

4.3.4.1 Tilskudd til samiske og kvenske aviser

Formålet med tilskuddsordningen er å legge til rette for demokratisk debatt, meningsdanning og språkutvikling i det samiske samfunnet. For 2017 er det bevilget 27,5 millioner kroner til tilskuddsordningen over statsbudsjettet. Det ytes tilskudd til aviser som har den samiske befolkningen som målgruppe og avissider på lule- eller sørsamisk.

Inntil 4 prosent av tilskuddet gis til aviser som utgir avissider på lule- og sørsamisk, basert på antall produserte sider samisk tekst. Det resterende produksjonstilskuddet blir fordelt mellom «[...] aviser som har den samiske befolkningen som målgruppe», som i dag er to aviser; den samisk-språklige avisa Ávvir og den hovedsakelig norsk-språklige avisa Ságat. Støtten består av et grunn-tilskudd (82,5 prosent) som fordeles likt mellom avisene som oppfyller vilkårene, og dessuten et variabelt tilskudd (17,5 prosent) som beregnes på grunnlag av antall produserte sider samisk tekst.

Tilskuddsordningen er regulert i egen forskrift,⁷⁰ som med unntak for reglene om fordeling av tilskudd har nesten likelydende regler som produksjonstilskuddet til dagsaviser før det ble gjort

⁶⁶ Prop. 1 S (2014–2015) Kulturdepartementet for budsjettåret 2015, side 108.

⁶⁷ Prop. 1 LS (2015–2016) Skatter, avgifter og toll 2016

⁶⁸ Innst. 4 L (2015–2016), kapittel 8.

⁶⁹ ESA godkjente merverdiavgiftsfritaket 25. januar 2016.

⁷⁰ Forskrift 17. mars 1997 nr. 248 om tilskudd til samiske aviser

om til en plattformnøytral ordning. Mediestøtteutvalget foreslo i sin innstilling NOU 2010: 14 å opprettholde tilskuddet til samiske aviser.

En kvenskspåklig avis er en sentral del av infrastrukturen for kvensk språk. Den kvenske avisen Ruijan Kaiku har tidligere fått tilskudd gjennom ordninger for pressestøtte og for periodiske publikasjoner, henholdsvis direkte fra Kulturdepartementet og fra Norsk kulturfond som forvaltes av Norsk kulturråd. For å gi avisen mer forutsigbare økonomiske rammer ble støtten til Ruijan Kaiku fra 2011 flyttet fra Norsk kulturfond til fast driftsstøtte direkte fra Kulturdepartementet. Tilskuddet til Ruijan Kaiku i 2016 var på 1,16 millioner kroner (over posten Tilskudd til språkpolitiske tiltak og språkorganisasjoner).

4.3.4.2 Tilskudd til minoritetsspråklige publikasjoner

Forskrift om tilskudd til minoritetsspråklige publikasjoner⁷¹ gir regler for fordeling av tilskudd til publikasjoner utgitt av og for språklige minoriteter. Formålet med tilskuddsordningen har vært å bidra til fremvekst av publikasjoner for språklige minoriteter og til utvikling av redaksjonell kvalitet i disse publikasjonene. «Gjennom informasjon om norske samfunnsforhold og opprinnelig hjemland på eget språk, skal publikasjonene fremme mulighetene for samfunnsdeltakelse og kulturell utfoldelse hos personer med minoritetsbakgrunn» (§ 1). Etter en nedgang over flere år i antall publikasjoner som mottok støtte over ordningen, var det i 2014 bare tre støtteberettigede publikasjoner som til sammen mottok 875 000 kroner. Fra 2015 ble ordningen avvirket.

I henhold til § 2 kunne tilskudd etter forskriften ytes publikasjoner som orienterer språklige minoriteter i Norge om nyheter og aktuelle spørsmål, og som i hovedsak inneholder stoff på den aktuelle språklige minoritetsgruppens eget språk. Forskriften stilte blant annet krav om at publikasjonen utkom regelmessig med minimum seks utgaver per år, hadde et gjennomsnittlig netto opplag på minst 400 eksemplarer, og at det ble tatt reell betaling for publikasjonen. Videre måtte den ha hovedredaksjon i Norge og en ansvarlig redaktør med status som svarer til bestemmelsene i Redaktørplakaten.

⁷¹ Forskrift 22. oktober 2003 nr. 1256 om tilskudd til minoritetsspråklige publikasjoner

4.3.4.3 Tilskudd til publikasjon for personer med lese- og skrivevansker

Tilskudd til letlestavisen Klar Tale forvaltes av Bufdir under Barne- og likestillingsdepartementet. Midlene fordeles over post 72 Funksjonshemmedes levekår og livskvalitet. I budsjettforslaget for 2017 omtales formålet med tilskuddet slik:

Tilskot til tiltak for å betre levekåra og livskvaliteten for menneske med nedsett funksjonsevne har som formål å støtte aktivitetar og drift som medverkar til debatt og haldningsendringar, deltaking og kunnskap, eller som gjennom direkte tiltak er med på å betre levekåra for menneske med nedsett funksjonsevne. Tilskotet til Klar Tale sikrar drifta av ei letlestavisen avis for menneske med språk- og lesevanskar.⁷²

I 2016 fikk Klar Tale 7,5 millioner kroner i tilskudd, hvorav 700 000 var øremerket nettpublikasjonen.

4.3.5 Distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark

Formålet med tilskuddet er å lette de økonomiske ekstrabyrdene aviser i Finnmark har til distribusjon av papiraviser. I statsbudsjettet for 2017 er det bevilget 2,090 millioner kroner til ordningen. Tolv aviser⁷³ mottok distribusjonstilskudd i 2016. Tilskuddet kommer i tillegg til eventuelt produksjonstilskudd.

Dagspresseutvalget av 2000 foreslo i sin innstilling at ordningen skulle avvirket, siden det ikke kunne dokumenteres at kostnadene i Finnmark var så mye høyere enn resten av landet at dette utløser et eget behov for tilskudd.⁷⁴ I St.meld. nr. 57 (2000–2001) I ytringsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken avvises Dagspresseutvalgets forslag:

Kulturdepartementet understreker at den særlige tilskuddssatsen for aviser i Nord-Norge og distribusjonstilskuddet for aviser i Finnmark må baseres på at de aktuelle avisene har særlige rammebetingelser som medfører et reelt

⁷² Prop. 1 S (2016–2017) Kulturdepartementet for budsjettåret 2017. Midlene er foreslått flyttet til post 70.

⁷³ Altaposten, Ávvir, Finnmark Dagblad, Finnmarken, Finnmarksposten, Hammerfestingen, Kronstadposten, Kyst og Fjord, Ruijan Kaiku, Ságat, Sør-Varanger Avis, Østhavet.

⁷⁴ NOU 2000: 15 Pressepolitikk ved et tusenårsskifte

Tabell 4.7 Kulturdepartementets tilskudd til medieforskning og etterutdanning 2016

Formål	(1000 kroner)
Forskningsprogrammet for kultur- og mediesektoren (KULMEDIA)	16 000
Rådet for anvendt medieforskning (RAM)	3 600
SSB – Norsk mediebarometer	1 850
medienorge statistikkbase	2 150
Etterutdanning i mediebransjen via Institutt for journalistikk (IJ)	5 050
Landslaget for lokalaviser (LLA)	600

økonomisk behov for tilskudd. Departementet finner ikke at Dagspresseutvalget har dokumentert at behovet for slikt tilskudd har bortfalt.⁷⁵

Heller ikke Kulturdepartementet la frem dokumentasjon på at «[...] de aktuelle avisene har særlige rammebetingelser som medfører et reelt økonomisk behov for tilskudd». Stortinget sluttet seg likevel til Kulturdepartementets vurdering, jf. Innst. S. nr. 142 (2001–2002).

Mediestøtteutvalget foreslo i sin innstilling å opprettholde distribusjonstilskuddet for Finnmarksavisene (og tilskuddene til samiske aviser og minoritetsspråklige publikasjoner), men begrunnet ikke forslaget ut over å vise til at «andre utvalg har jobbet særskilt med disse støtteordninger for disse mediegruppene.»⁷⁶

4.4 Medieforskning og etterutdanning

Det ble bevilget omlag 29 millioner kroner til medieforskning og etterutdanning i 2016.⁷⁷ Bevilgningen ble i samsvar med departementets forslag fordelt slik det fremgår av tabell 4.7.

KULMEDIA er et forskningsprogram under Forskningsrådet som har som hovedmål å bedre kunnskapsgrunnlaget for utforming av kultur- og mediepolitikk, i lys av det infrastrukturansvaret for offentligheten som Grunnloven § 100 pålegger staten. Programmet skal særlig bidra med ny, forskningsbasert kunnskap om sammenhengene mellom kulturlivets og mediernes samfunnsrolle,

⁷⁵ St.meld. nr. 57 (2000–2001) I ytringsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken, side 60.

⁷⁶ NOU 2010: 14, kap 8.1.9.

⁷⁷ Deler av bevilgningen til Forskningsrådets KULMEDIA-program går til prosjekter som undersøker kulturlivets samfunnsrolle

og deres økonomiske og teknologiske betingelser.

Midlene til Rådet for anvendt medieforskning fordeles av Medietilsynet på grunnlag av innstilling fra Rådet. Støtteordningen har som mål at forskningen skal være praktisk orientert og komme mediebrukerne og bransjen til gode. Både forskere, journalister og andre med tilknytning til media, samt master- og doktorgradsstudenter, kan søke midler til prosjekter.

SSB og medienorge bidrar med produksjon og tilgjengeliggjøring av statistikk og data om norske medier og medieutviklingen, og bidrar med dette til mer informerte beslutninger på medieområdet.

Midlene til etterutdanning og praktisk rettede kurs som IJ og LLA mottar, skal bidra til å heve kompetansen i en sektor som er sterkt preget av særlig den teknologiske utviklingen og omlegging av journalistiske arbeidsformer. IJ er et eget kurs- og kompetansesenter for norske medier. LLA har gjennom sitt kompetansearbeid årlig hatt rundt 400–500 lokalavisansatte på skreddersydde kurs de siste ti årene, og i tillegg drifter og oppdaterer man en godt brukt idébank for støtten.

4.5 Annen relevant regulering

4.5.1 Eierskapsregulering av norske medier

Oppkjøp og sammenslåinger på medieområdet ble tidligere vurdert etter både konkurranseloven og medieeierskapsloven.⁷⁸ Medieeierskapsloven var en særlov med formål å fremme ytringsfrihet, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud. Loven ga Medietilsynet (tidligere Eierskaps-tilsynet) hjemmel til å gripe inn mot erverv eller samarbeidsavtaler som ga erververen en betydelig eierstilling i mediemarkedet nasjonalt eller re-

⁷⁸ Lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting, i kraft 1. januar 1999.

gionalt, dersom ervervet var i strid med lovens formål. Begrepet «betydelig eierstilling» var nærmere definert i loven gjennom såkalte presumpsjongrensener, det vil si at erverv som ledet til en eierstilling som passerte disse grensene ble antatt å være i strid med lovens formål. På nasjonalt nivå var grensen satt til 1/3 av de definerte markedene (basert på oppslutningstall) for henholdsvis dagspresse, fjernsyn og radio. Loven hjemlet også en opplysningsplikt om eierforhold overfor Medietilsynet.

Med henvisning til Sundvolden-erklæringen, sendte Kulturdepartementet 25. juni 2015 på høring et forslag om å oppheve medieeierskapsloven og samle tilsynet med oppkjøp og sammenslåinger på medieområdet i Konkurransetilsynet. Departementet gikk samtidig inn for at Medietilsynet skulle ha et mandat til å bidra til åpenhet og kunnskap om eierforhold i norske medier. I Kulturdepartementets budsjettproposisjon for 2016 ble dette begrunnet slik:

I dag vurderer to tilsynsorganer, Konkurransetilsynet og Medietilsynet, saker om oppkjøp og sammenslåinger på medieområdet. Dette er ressurskrevende både for myndighetene og bransjen. Gjeldende medieeierskapslov er også lite treffsikker i møte med et svært dynamisk mediemarked. Nærings- og fiskeridepartementets forslag til endring av konkurranselovens bestemmelse om kontroll med foretakssammenslutninger, åpner for at mediepolitiske hensyn kan ivaretas innenfor rammene av konkurranserettslig metode, jf. høringssak av 12. mars 2015. Regjeringen har derfor sendt på høring forslag om at medieeierskapsloven oppheves slik at kontroll med fusjoner og oppkjøp i mediesektoren bare behandles av Konkurransetilsynet. De mediepolitiske målsettingene om å ivareta mediemangfoldet og forhindre skadelig eierkonsentrasjon på medieområdet ved kontroll av foretakssammenslutninger, vil bli ivaretatt under den foreslåtte lovendringen.

I tillegg til kontroll med fusjoner og oppkjøp, er kunnskap om eierforholdene i mediene viktig for at vi som mediebrukere skal være oppmerksomme på hvilke avsendere og interesser som står bak de budskapene vi møter. Selv om medieeierskapsloven foreslås opphevet, mener Regjeringen at Medietilsynet fortsatt bør ha en rolle når det gjelder å bidra til åpenhet og kunnskap om eierforhold i norske medier.⁷⁹

Kulturdepartementet fulgte opp forslaget i høringen overfor Stortinget,⁸⁰ som 17. juni 2016 vedtok en ny lov om åpenhet om eierskap i medier samtidig som medieeierskapsloven ble opphevet.⁸¹

Foretakssammenslutninger på medieområdet reguleres etter dette av den alminnelige bestemmelsen i konkurranseloven § 16. I forbindelse med at denne bestemmelsen ble vedtatt endret 15. april 2016 for å harmonisere inngrepskriterier og velferdsstandard med EØS-retten, ble konsekvensene for kontrollen med eierskapskonsentrasjonen i mediene drøftet særskilt av Nærings- og fiskeridepartementet.⁸² Departementet konkluderte med at det ikke var grunnlag for å ha noen materiell eller prosessuell særbehandling av fusjonssaker i mediebransjen, og at formålet med Kulturdepartementets forslag om å oppheve medieeierskapsloven nettopp var å oppnå likebehandling. Mediemangfoldshensyn skal imidlertid ha en plass i vurderingen:

Departementet vil imidlertid understreke at hensynet til mediemangfold er et sentralt politisk mål, som det er tverrpolitisk enighet om, og som er forankret i både Grunnloven og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, jf. punkt 3.2 i Kulturdepartementets høringsnotat. Konkurransetilsynet vil derfor ved behandling av foretakssammenslutninger måtte vurdere om tap av mediemangfold gir grunnlag for inngrep, i saker der dette er relevant.⁸³

Den nye loven om åpenhet om eierskap i medier har, som navnet tilsier, som formål å skape åpenhet om medieeierskap i Norge. Loven gjelder for foretak som driver presse, fjernsyn, radio eller elektroniske medier, samt selskap som har innflytelse over slike foretak gjennom eierskap eller samarbeidsavtaler.

Lovens § 3 angir at Medietilsynet har oppgaven med å bidra til å skape større åpenhet, oppmerksomhet og kunnskap om eierforholdene. Tilsynet skal innhente og systematisere informasjon som skal gjøres tilgjengelig for allmennheten. Opplysningsplikten som tidligere gjaldt etter medieeierskapsloven, er videreført i den nye loven, og det er også gitt hjemmel til å sanksjonere brudd på pålegg om opplysningsplikt ved tvangs-

⁷⁹ Prop. 1 S (2015–2016) Kulturdepartementet.

⁸⁰ Prop. 39 L (2015–2016)

⁸¹ Innst. 339 L (2015–2016)

⁸² Prop. 37 L (2015–2016) kapittel 7.4.2, jf. Innst. 192 L (2015–2016)

⁸³ Ibid.

mulkt. Det er Medieklagenemnda som er klageinstans for vedtak etter loven.

Endringene i reglene om medieieierskap trådte i kraft 1. juli 2016, og foreløpig er ingen oppkjøp eller sammenslåinger vurdert etter de nye reglene.

4.5.2 Regulering av redaksjonell frihet i mediene

Lov om redaksjonell fridom i media⁸⁴ ble vedtatt av Stortinget i 2008 og trådte i kraft 1. januar 2009. Loven har som formål å sikre redaksjonell frihet i mediene og fastslår blant annet at eieren eller andre som leder foretaket på vegne av eieren, ikke kan instruere eller overprøve redaktøren i redaksjonelle spørsmål. Virkeområdet er dagsaviser og andre periodiske publikasjoner som driver journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt, kringkastere, samt elektroniske massemedier som har tilsvarende formål og funksjon som øvrige medier som er omfattet av virkeområdet.

4.5.3 Regulering av nettilgang

I april 2016 la regjeringen frem en stortingsmelding som presenterer hovedmål og hovedprioriteringer for IKT-politikken, herunder en nasjonal plan for elektronisk kommunikasjon (ekomplanen)⁸⁵ som angir noen overordnede mål for bredbåndsdekning:

- Innen år 2020 skal 90 prosent av husstandene ha tilbud om minst 100 Mbit/s, basert på kommersiell utbygging i markedet.
- På lang sikt er målet at alle husstander skal ha tilbud om høyhastighetsbredbånd.
- Det skal være mobildekning der folk bor, jobber og ferdes.

Regjeringen legger til grunn at etterspørsel i markedet i hovedsak skal sikre utbygging av bredbånd, og gir primært økonomisk støtte til områder der det er opplagt at markedet ikke strekker til. I 2016 var bevilgningen til tilskudd til bredbåndsutbygging på 126,5 millioner kroner. Støtteordningen er rettet mot kommuner som ønsker å bygge ut bredbånd i områder der det ikke er grunnlag for et kommersielt bredbåndstilbud. I 2016 kom det søknader på til sammen 465 millioner kroner til ordningen.

Samferdselsdepartementet har gjennomført en høring av et forslag fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) om å endre leveringsplikten knyttet til tilgang til internett, til bredbåndsforbindelse med 4 Mbit/s nedstrøms hastighet og 1 Mbit/s oppstrøms hastighet. Dersom alle tilgjengelige teknologier regnes med, har Nkom kommet til at ca. 5 000 husstander ikke vil ha tilbud om grunnleggende bredbåndshastighet og konkludert med at det vil være nødvendig med offentlige subsidier for å dekke alle husstander. Husstandene uten grunnleggende bredbåndshastighet ligger i spredtbygde strøk.

4.5.4 Regulering av nettnøytralitet

Målet med regulering av nettnøytralitet er å sikre internett som en åpen og ikke-diskriminerende kommunikasjonsplattform. Norge har siden 2009 hatt retningslinjer for nettnøytralitet som er utarbeidet av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) i samarbeid med sentrale aktører innen norsk internettbransje, og som bygger på følgende prinsipper:

1. Internettbrukerne har rett til en internetttilknytning med spesifisert kapasitet og kvalitet.
2. Internettbrukerne har rett til en internetttilknytning som gir adgang til
 - å hente og levere innhold etter eget ønske
 - å bruke tjenester og applikasjoner etter eget ønske
 - å koble til utstyr og bruke programvare som ikke skader nettverket, etter eget ønske.
3. Internettbrukerne har rett til en internetttilknytning fri for diskriminering med hensyn til applikasjonstype, tjenestetype, innholdstype og hvem som er avsender eller mottaker.

Det har vært frivillig for bransjeaktørene å slutte seg til retningslinjene, men i praksis har alle de sentrale aktørene på det norske markedet sluttet seg til dem.

EU vedtok i 2015 en egen forordning om nettnøytralitet som er EØS-relevant, og som følgelig skal gjennomføres i norsk rett. Ifølge Samferdselsdepartementet vil de foreslåtte endringene kun innebære en formalisering av gjeldende rett på området. Samferdselsdepartementet la i en merknad til et forslag om endring av ekomforskriften til grunn at det nye regelverket for nettnøytralitet «vil gi sterkere regulatoriske verktøy for myndigheten, ved at man går bort fra en frivillig avtale med ekomaktørene til bestemmelser i lov og forskrift.» Mediebedriftenes Landsfore-

⁸⁴ Lov 13. juni 2008 nr. 41 om redaksjonell fridom i media

⁸⁵ Meld. St. 27 (2015–2016) Digital Agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet

ning (MBL) har i en høringsuttalelse til forslaget om gjennomføring av forordningen i norsk rett, bemerket at forordningen inneholder unntak som er uklare og potensielt kan undergrave nettnøytraliteten dersom tolkning og håndheving ikke er i samsvar med de overordnede prinsippene som ligger til grunn for nettnøytraliteten.

I juni 2016 la EU-organet for europeiske reguleringsmyndigheter på ekom-området (BEREC) ut på høring et utkast til retningslinjer for nasjonale reguleringsmyndigheter om implementering av nettnøytralitet. Flere av unntakene og uklarhetene som MBL reiste innvendinger mot, er tolket og forklart i BERECS retningslinjer. Regjeringen har i stortingsmeldingen om hovedmål og -prioriteringer i IKT-politikken forutsatt at ekommyndigheten skal videreføre en aktiv dialog om nettnøytralitet med ekombransjen, forbrukere, innholdstilbydere og andre interessenter, og ved behov vurdere supplerende nasjonale tiltak innenfor rammene som den europeiske nettnøytralitetsreguleringen gir.

4.6 Internasjonale avtaler og forpliktelser

Norge er gjennom medlemskap i FN, Europarådet, EFTA og andre internasjonale organer, forpliktet av en rekke avtaler og standarder som har betydning for statens virkemiddelbruk på medieområdet. I det følgende redegjør utvalget kort for de instrumenter som oftest er fremme i debatten om utforming av den norske mediepolitikken.

4.6.1 UNESCOs konvensjon om kulturelt mangfold

Norge har forpliktet seg til UNESCOs konvensjon om vern og fremme av et mangfold av kulturuttrykk. Konvensjonen fastslår at avtalestatene har en suveren rett til å utforme og gjennomføre sin egen kulturpolitikk og til å treffe tiltak for å beskytte og fremme et mangfold av kulturuttrykk. I artikkel 6 er det gitt en ikke-uttømmende liste over hvilke tiltak dette kan være, hvor blant annet tiltak ment for å fremme mediemangfold, herunder allmennkringkasting, er eksplisitt nevnt. Konvensjonen fastslår også at kulturaktiviteter, varer og tjenester som er bærere av identiteter, verdier og betydning har både en økonomisk- og en kulturell side, og at de derfor ikke må behandles som om de utelukkende har en kommersiell verdi.

4.6.2 Den europeiske menneskerettighetskonvensjon

Ytringsfriheten er garantert gjennom Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 10 som gjelder som del av norsk rett.⁸⁶ Bestemmelsen lyder:

(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 domstolens autoritet og upartiskhet.

Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) har gjennom sin praksis klarlagt at bestemmelsen pålegger medlemsstatene i Europarådet en positiv forpliktelse til å legge til rette for mediemangfold.⁸⁷ Et mangfold av frie og uavhengige medier er en forutsetning for demokratiet og for borgernes mulighet til å motta og dele informasjon, slik at de kan delta i samfunnet og føre kontroll med politiske beslutningsprosesser.

Medlemsstatene nyter en høy grad av skjønnsfrihet når det gjelder valg av virkemidler for å oppnå mangfold. Tradisjonelt har allmennkringkasting sammen med ulike tilskuddordninger til pressen og medieeierskapsregulering, vært ansett som de viktigste verktøy. EMD har under artikkel 10 vurdert en rekke saker knyttet til mangfold i kringkastingssektoren.⁸⁸ Det foreligger ingen plikt til å tilby allmennkringkasting, men dersom et system for allmennkringkasting først er eta-

⁸⁶ Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett

⁸⁷ Bl.a. *Manole and Others v. Moldova* paragraf 95-102, <http://ijc.md/Publicatii/mlu/ECHR/manole.pdf>

⁸⁸ Europarådets faktaark «Freedom of Expression and the broadcasting media», <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680631e3c>

blert, har domstolen slått fast at staten må sørge for at borgerne gjennom tjenesten har effektiv tilgang til upartisk og korrekt informasjon så vel som til meninger og synspunkt som reflekterer bredden av politiske ståsted i samfunnet.⁸⁹

Europarådets ministerkomité og parlamentariske forsamling har vedtatt flere ikke-bindende standarder som omhandler mediemangfold og allmennkringkasting, som også EMD ser hen til i sin praksis. Resolusjonene og rekommandasjonene om allmennkringkasting omhandler blant annet hvordan kringkasterne bør organiseres, ledes og finansieres for å sikre deres uavhengighet, samtidig som grunnleggende prinsipper som åpenhet, ansvarlighet og respons ivaretas.⁹⁰ Uavhengig tilsyn med at forpliktelsene overholdes er også et viktig prinsipp.⁹¹

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

4.6.3 EU og EØS-avtalen

4.6.3.1 EUs overordnede rettsakter

Mediefrihet og -pluralisme er grunnleggende verdier som er nedfelt i artikkel 11 i Den europeiske unions pakt om grunnleggende rettigheter, som lyder slik:

1. Enhver har rett til ytringsfrihet. Retten skal omfatte frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten innblanding fra offentlig myndighet og uten hensyn til grenser.
2. Medienes frihet og mediemangfoldet skal respekteres.

Pakten fikk status som rettslig bindende primærrett gjennom Lisboa-traktaten i 2009. Pakten er ikke innlemmet i EØS-avtalen, og det er omdisku-

tert om den kan påvirke tolkningen av EØS-avtalen.⁹²

Rådet for den europeiske union vedtok i 1997 en protokoll til Amsterdam-traktaten om finansiering av allmennkringkasting. I protokollen heter det at allmennkringkasting er knyttet til demokratiske, sosiale og kulturelle behov i medlemslandene og behovet for å opprettholde mediemangfold. Protokollen slår videre fast at det ligger til medlemsstatene selv å beslutte finansieringsform, organisering og mandat for allmennkringkastere. Samtidig stiller protokollen krav om en tydelig avgrensning av mandatet til allmennkringkasterne og hvilke oppgaver som kan finansieres via lisensen.

I samsvar med prinsippene som kommer til uttrykk i pakten og protokollen til Amsterdam-traktaten, er det utviklet en politikk som forsøker å balansere mellom medlemsstatenes ansvar og de deler av fellesskapets politikkområder og rettsakter som setter rammer for mediepolitikken.

4.6.3.2 Rammer for statsstøtte

EØS-avtalens statsstøtteregler setter rammer for statlig støtte til næringsvirksomhet og omfatter i utgangspunktet alle økonomiske virkemidler i EØS-området.⁹³ Etter avtalens artikkel 61 nr. 1 er tildeling av offentlig støtte i utgangspunktet forbudt. Offentlig støtte foreligger dersom 1) støtte-mottaker får en økonomisk fordel, 2) støtten stammer fra offentlige midler, 3) støttemottaker er et foretak som driver økonomisk aktivitet, 4) støtten er selektiv i den forstand at den favoriserer en eller flere tjenesteytere, 5) støtten vrir konkurransen, og 6) støtten påvirker samhandelen innenfor EØS-området. Det skal lite til for at en statlig økonomisk begunstigelse av et foretak faller inn under virkeområdet til statsstøttereglene. For at ny statsstøtte skal kunne anses som forenlig med EØS-avtalen må den som utgangspunkt først notiseres til og godkjennes av EFTA's overvåkingsorgan (ESA). Støtteordninger som allerede var etablert da EØS-avtalen trådte i kraft kan fortsette til ESA eventuelt krever dem endret.

Det finnes ulike hjemler for unntak fra det generelle forbudet mot statsstøtte. For mediestøtte er det unntaksbestemmelsene gitt i artikkel 61 nr. 3 (støtte som anses forenlig med avtalens funk-

⁸⁹ Ibid. paragraf 107.

⁹⁰ Bl.a. Ministerkomiteens anbefaling CM/Rec(2012)1 om organisering av allmennkringkasting (public service media governance) og Parlamentets anbefaling 1878(2009) om finansiering av allmennkringkasting (funding of public service broadcasting).

⁹¹ Ministerkomiteens rekommandasjon 1878(2009) om uavhengige tilsynsorgan (independence and functions of regulatory authorities).

⁹² Jf. f.eks. Fredriksen, Halvard Haukeland (2013) «Betydningen av EUs pakt om grunnleggende rettigheter for EØS-retten».

⁹³ Avtalen er gjennomført ved lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS), <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-11-27-109>

sjon) og 59 nr. 2 (støtte til foretak som har til oppgave å utføre tjenester av allmenn økonomisk betydning) som er aktuelle. ESA har utarbeidet retningslinjer som gir veiledning om hvordan statsstøtteregulverket skal tolkes, og som bygger på tilsvarende retningslinjer gitt av EU-kommisjonen.⁹⁴

Det offentlige kjøp av tjenester som anses å være av allmenn økonomisk betydning, jf. artikkel 59 nr. 2, vil ikke regnes som statsstøtte dersom de såkalte Altmark-kriteriene er oppfylt.⁹⁵ Dette er tjenester, både økonomiske og ikke-økonomiske, som offentlige myndigheter anser som så viktige at befolkningen bør være sikret tilgang til dem. For det første må foretaket være pålagt tjenesten (lov eller avtale) og forpliktelsene være klart definert. For det andre må kriteriene for beregningen av kompensasjonen være fastlagt på forhånd på en objektiv og transparent måte. For det tredje må kompensasjonens størrelse ikke overstige utgiftene til oppfyllelse av forpliktelsene, og for det fjerde må kompensasjonens størrelse bestemmes, enten etter en offentlig anskaffelsesprosedyre, eller på grunnlag av en analyse av omkostningene hos et sammenlignbart veldrevet foretak. Dersom vilkårene er oppfylt, vil kompensasjonen fra det offentlige ikke anses å utgjøre noen økonomisk fordel etter artikkel 61 nr. 1, men i stedet anses som en ren betaling for en utført tjeneste.

Allmennkringkastingstjenester vil typisk bli vurdert etter artikkel 59 nr. 2, selv om unntaksbestemmelsen i artikkel 61 nr. 3 i prinsippet også kan komme til anvendelse. I retningslinjene er det gitt et eget kapittel som gir nærmere anvisning på hvordan regelverket skal anvendes på allmennkringkasting.⁹⁶

For det første må det være etablert en klar og offisiell definisjon av hvilke tjenester som omfattes av allmennkringkasteroppdraget og som dermed kan finansieres av offentlig støtte. EFTA-statene har selv kompetanse til å definere hvilke tjenester som ligger i oppdraget, men definisjonen skal være så presis at det ikke etterlater noen tvil om hva som faktisk er omfattet. Dette er særlig viktig for konkurrerende kanaler, som skal kunne planlegge sine aktiviteter og forutberegne sin rettsstilling. Et etablert allmennkringkastingsforetak kan som prinsipp derfor heller ikke innføre

nye typer tjenester, uten at dette notifiseres og forhåndsgodkjennes av ESA.

For det andre må selve allmennkringkastingsoppdraget være gitt som et formelt pålegg av staten («official act»), typisk i form av avtale eller lov. I dette pålegget må forpliktelsene/oppdraget spesifiseres. I tillegg skal vilkårene for utbetaling av støtte samt de mekanismer som skal forhindre overkompensasjon og sikre tilbakebetaling av støtte, klart angis. Det er opp til hvert enkelt medlemsland å sørge for et uavhengig tilsyn med at forpliktelsene i pålegget blir oppfylt.

For det tredje har EU-domstolen i sin fortolkning av artikkel 59(2) gitt anvisning på en proporsjonalitetstest: Statsstøtte til en eller flere aktører må ikke få uforholdsmessige virkninger på konkurransen i markedet, slik at unntaket fra forbudet mot statsstøtte vil virke mot fellesskapets interesser. I praksis innebærer dette blant annet at staten må sørge for mekanismer som hindrer at den offentlige støtten får slike virkninger, hindrer overkompensasjon og kryss-subsidiering, og sikrer at allmennkringkasterne tar hensyn til markedsforholdene i sine kommersielle aktiviteter.

Offentlige midler skal kun benyttes til å finansiere allmennkringkastingsvirksomhet. Det må derfor være et klart og hensiktsmessig skille mellom det som er en pålagt offentlig tjeneste og andre tjenester. Støtten kan ikke overstige nettokostnadene ved å utføre oppdraget, slik at det oppstår risiko for overkompensasjon som kan benyttes til å kryss-subsidiere kommersiell virksomhet. Kringkasteren plikter derfor å skille kommersiell virksomhet og allmennkringkastingsvirksomheten regnskapsmessig. Det er oppstilt nærmere retningslinjer for hvordan man skal håndtere eventuell overkompensasjon.

Retningslinjene fastsetter også nærmere krav om hvordan allmennkringkasteroppdrag kan tildeles samt krav om at det skal føres et effektivt tilsyn med at oppdraget oppfylles.

Med hjemmel i artikkel 61 nr. 3 er det også gitt et alminnelig gruppeunntak som inneholder en liste over tiltak som er forhåndsgodkjent av ESA, og som dermed regnes som støtte forenlig med avtalens funksjon.⁹⁷ EØS-landene trenger dermed ikke notifisere nye støtteordninger eller endringer i eksisterende ordninger til ESA dersom de er omfattet av listen. Statsstøtte til audiovisuelle produksjoner er etter forordningens artikkel 54 unntatt fra kravet om notifikasjon, forutsatt blant annet at

⁹⁴ <http://www.eftasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>

⁹⁵ Kriteriene er klarlagt av EU-domstolen i sak C-280/00 *Altmark*.

⁹⁶ <http://www.eftasurv.int/media/state-aid-guidelines/Part-IV-The-application-of-the-state-aid-rules-to-public-service-broadcasting.pdf> para 36 flg.

⁹⁷ Forordning 651/2014 av 17. juni 2014, gjennomført i norsk rett gjennom forskrift av 14. november 2008 nr. 1213 om unntak fra notifikasjonsplikt for offentlig støtte.

tilskuddsordningen samlet sett ikke overstiger EUR 50 millioner per år. Støttetiltak som oppfyller vilkårene i gruppeunntaket kan iverksettes etter en forenklet melding til ESA innen 20 dager etter at støtten er iverksatt. Det er støttegiver som er ansvarlig for at støtten er i samsvar med gruppeunntaket. Det blir også stilt krav om at støtten dokumenteres, slik at ESA eventuelt kan etterprøve støttens forenlighet med EØS-avtalen. På samme måte som for allmennkringkasting, har ESA gitt nærmere retningslinjer for film og audiovisuelle verk som tolker innholdet i bestemmelsen i artikkel 61 nr. 3 basert på praksis fra EU-domstolen.⁹⁸

Kjøp av tjenester som faller inn under gruppeunntaket for tjenester av allmenn økonomisk betydning og hvor kompensasjonen ikke overstiger EUR 15 millioner, er unntatt fra plikten til å notifiere støtte til EFTAs overvåkingsorgan, forutsatt at øvrige vilkår som er satt i gruppeunntaket er oppfylt.⁹⁹

Etter artikkel 61 nr. 3 har ESA en skjønnsmessig adgang til å tillate støtte som anses forenlig med avtalens funksjon. Retningslinjene om statsstøtte angir standardvurderinger for ulike typer av støttetiltak, samt at det er fastsatt et alminnelig gruppeunntak. Dersom støttetiltaket ikke faller inn under de sektorspesifikke retningslinjene eller gruppeunntaket, vil ESA på bakgrunn av notifikasjonen av støtten foreta en konkret vurdering av om den skal tillates. Vurderingen baseres på en balansetest, som innebærer at de negative effekter støtten kan ha på konkurransen veies mot de positive sider støtten antas å ha. Både ESAs avgjørelse i saken om momsfrigjøring for elektroniske nyhetstjenester¹⁰⁰ omtalt i 4.3.3.3 og avgjørelsen om endringene i pressestøtteordningen¹⁰¹ omtalt ovenfor i kapittel 4.3.1.2, ble fattet direkte med hjemmel i artikkel 61 nr. 3 (c).

Balansetesten består av tre vurderinger:

1. Er tiltaket rettet mot et veldefinert mål av felles europeisk interesse?
2. Er tiltaket velegnet i forhold til disse målene? Herunder, er støtte det hensiktsmessige virkemiddelet? Har støtten incentiveeffekt? Er støtten proporsjonal, eller kunne samme effekt vært oppnådd med mindre støttebeløp?

⁹⁸ http://www.eftasurv.int/media/state-aid-guidelines/Consolidated_version_-_Film_and_audiovisual_guidelines.pdf

⁹⁹ Kommisjonsbeslutning av 20. desember 2011, (2012/21/EU).

¹⁰⁰ ESA sak 78337, <http://www.eftasurv.int/media/esa-docs/physical/776581.pdf>

¹⁰¹ ESA sak 74036, <http://www.eftasurv.int/media/decisions/112-14-COL.pdf>

3. Er de negative virkningene på konkurransen og samhandelen begrenset, slik at den samlede effekten er positiv?

Endelig kan staten tildele inntil EUR 200 000 til en virksomhet over en flytende treårsperiode, jf. Kommisjonsforordning nr. 1407/2013. Støtten omfattes ikke av forbudet mot statsstøtte, fordi støttebeløpet regnes som så lite at det ikke er egnet til å påvirke samhandelen. Bagatellmessig støtte kan følgelig tildeles uten forenklet melding eller notifikasjon til ESA. Støttegiver må imidlertid sørge for at støtten tildeles i tråd med vilkårene som er satt i Kommisjonens forordning om bagatellmessig støtte.

4.6.3.3 Indirekte støtte / momsdirektivet

Rådsdirektiv 2006/112/EF (momsdirektivet) krever at det skal betales merverdiavgift ved omsetning av alle varer og tjenester i EU. Direktivet setter krav og rammer for EU-landenes momsregelverk, men det er opp til medlemslandene hvordan innholdet i direktivet skal gjennomføres i nasjonal rett. Momsdirektivet er ikke en del av EØS-avtalen ettersom den ikke omfatter skatte- og avgiftsbestemmelser. Systemet det gir anvisning på samsvarer likevel på mange måter med det norske.

Etter direktivets artikkel 96 skal medlemslandene anvende én standardsats (som ikke skal være lavere enn 15 prosent), og i tillegg kan man anvende en eller to reduserte satser (som ikke kan settes lavere enn 5 prosent), jf. artikkel 98 og 99.¹⁰² I henhold til direktivets vedlegg III kan reduserte satser kun gjelde bestemte varer og tjenester, herunder aviser, bøker og tidsskrifter. Elektroniske tjenester som eksempelvis nettaviser er ikke nevnt i vedlegget, og standardsatsen skal dermed benyttes.

Det er betydelig variasjon mellom EU-landene når det gjelder merverdiavgiftssatser for aviser.¹⁰³ Tre land (Belgia, Danmark og Storbritannia) har fritak, og to land (Bulgaria og Slovakia) benytter standardsats for omsetning av aviser. Ellers varierer satsen mellom 2,1 og 15 prosent. Spania (4 prosent), Frankrike (2,1 prosent), Italia (4 prosent) og Litauen (3 prosent) har satser som ligger under 5 prosent for omsetning av aviser.

¹⁰² Medlemslandene kan videreføre fritak og satser <5 prosent dersom de eksisterte før 1.1.1991, jf. artikkel 110.

¹⁰³ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf

Kommisjonen la i desember 2011 frem en melding om oppfølging av sitt eget Green Paper On the Future of VAT.¹⁰⁴ Meldingen inneholder ikke konkrete forslag til satser, men viser til flere årsaker til at det kan være behov for å gjennomgå gjeldende merverdiavgiftssatser og at en gjennomgåelse bør basere seg på følgende overordnede prinsipper:

1. Oppheving av reduserte satser som innebærer et hinder for et velfungerende indre marked.
2. Oppheving av reduserte satser for varer og tjenester som det ikke oppmuntres til forbruk av i henhold til annen EU-politikk (primært varer og tjenester som kan være skadelig for helse, miljø og velferd).
3. Like varer og tjenester bør underlegges samme mva.-sats, og teknologiutviklingen bør tas med i betraktning slik at utfordringer knyttet til konvergens mellom elektroniske og fysiske omgivelser hensyntas.

Av Europakommisjonens arbeidsprogram for 2016 går det frem at Kommisjonen vil utarbeide en handlingsplan for moms, som blant annet har som uttalt mål å legge frem et forslag til satser for merverdiavgift for e-handel i tilknytning til det digitale indre marked (Digital Single Market). I desember 2016 la Kommisjonen frem forslag til endringer som skal modernisere moms-regelverket, blant annet gjennom harmonisering av momssatser for omsetning av elektroniske nyhetspublikasjoner og e-bøker. Forslaget innebærer at medlemslandene om ønskelig skal kunne sette tilsvarende reduserte momssats (ev. nullmoms) på e-publikasjoner som trykte publikasjoner.

4.6.3.4 Digital Agenda

Gjennom EØS-avtalen er Norge del av EUs digitale indre marked for telekommunikasjon og audiovisuelle medietjenester. EUs digitale agenda er et av flere flaggskipsinitiativer som ledd i den overordnede strategien Europe 2020, som er Unionens svar på den økonomiske krisen. Innenfor rammen av Digital Agenda er det også gjennomført en rekke initiativer som har som formål å fremme mediemangfold. Initiativene har imidlertid primært defensive siktemål, eksempelvis å forhindre at mediemangfoldet svekkes gjennom angrep på pressefriheten og journalister, og i mindre

¹⁰⁴ EU-Commission COM (2011) 851/3 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the future of VAT – Towards a simpler, more robust and efficient VAT system tailored to the single market.

grad mål om å utvikle virkemidler for aktivt å legge til rette for økt mangfold i sektoren.¹⁰⁵ Norge har aktivt deltatt i utviklingen av digitale strategier, og har blant annet vært sett på som et foregangsland når det gjelder å tilrettelegge for en selvreguleringsordning med retningslinjer for nettnøytralitet.

4.6.4 FNs konvensjon om vern av funksjonshemmedes menneskerettigheter

Norge har sluttet seg til FN-konvensjonen om vern av funksjonshemmedes menneskerettigheter. Hovedformålet med konvensjonen er å sikre personer med nedsatt funksjonsevne like muligheter til å realisere sine menneskerettigheter, samt å bygge ned hindre som vanskeliggjør dette. Konvensjonen skal bidra til å motvirke diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Artikkel 21 d) Ytringsfrihet og meningsfrihet, og tilgang til informasjon forplikter Norge til å:

[...] treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne kan utøve retten til ytringsfrihet og meningsfrihet, herunder frihet til å søke, motta og meddele opplysninger og tanker av alle slag, på lik linje med andre, og ved alle former for kommunikasjon etter eget valg.

Blant tiltakene inngår å oppmuntre mediene, herunder leverandører av informasjon via internett, til å gjøre sine tjenester tilgjengelige for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

4.7 Mediestøtte i andre europeiske land

4.7.1 Sverige

4.7.1.1 Mediestøtte

Den svenske pressestøtten ble innført tidlig på 1970-tallet og er siden 1990 regulert i den såkalte presstødsforordningen.¹⁰⁶ Forordningen fastset-

¹⁰⁵ Konklusjoner fra Rådet og representantene for medlemsstatenes regjeringer, forsamlet i Rådet, om mediefrihet og pluralisme i det digitale miljø (2014/C 32/04) og rapport fra High Level Group on Media Freedom and Pluralism. Andre eksempler på initiativ er å sikre reelt uavhengige reguleringsmyndigheter på medieområdet, å overvåke status for mangfoldet (Media Pluralism Monitor) og å fremme åpenhet om eierskap i mediesektoren.

¹⁰⁶ http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Presstodsforordning-1990524_sfs-1990-524/

tes av regjeringen og inneholder regler om kvalifikasjonsvilkår, beregning av støtte og tilskuddsbeløp for ulike kategorier publikasjoner. Inntil nylig var det Presstödsnämnden som gjorde vedtak om tildeling av støtte. Fra og med juli 2015 er Presstödsnämnden avviklet og vedtakskompetansen overført til det statlige organet Myndigheten för radio och tv, der det er opprettet et eget beslutningsorgan for pressestøtte.¹⁰⁷

Presserstøtten omfatter driftsstøtte og distribusjonsstøtte, samt utviklingsstøtte (siden april 2016). I 2015 ble det utbetalt i alt SEK 429,2 millioner i driftsstøtte til totalt 85 aviser.

Driftsstøtte gis til allmenne nyhetsaviser som kommer ut minst en gang per uke, som ikke har en husstandsdekning over 30 prosent og som har et opplag over 1500 eksemplarer. Støtten beregnes på grunnlag av andel av opplag som selges i abonnement. Distribusjonsstøtte er forbeholdt papireksemplarer i abonnement. Støtten beregnes per eksemplar og forutsetter at papiravisen distribueres av tredjepart eller i samdistribusjon med minst én annen avis.

Presstödskommitténs innstilling SOU 2013:66 fra høsten 2013 konkluderte med at pressestøtten så langt hadde hatt en konserverende virkning på mediemarkedet, ved at flere dagsaviser ikke ville ha overlevd uten støtten. Samtidig påpekte man at det hadde skjedd betydelige endringer over de senere år, i første rekke følgende utviklingstrekk:

- dagspressens opplag og rekkevidde har sunket
- trafikken til morgen- og kveldsavisenes nyhetstjenester på internett har økt
- alder er den underliggende faktor som har størst betydning for lesing av dagsaviser

På bakgrunn av Presstödskommitténs forslag la den svenske regjeringen frem forslag om endringer i pressestøtten. EU-kommisjonen godkjente forslagene 12. februar 2016, og fra 15. april 2016 ble det innført en ordning med utviklingsstøtte¹⁰⁸ til trykte allmenne aviser i Sverige.

I Medieutredningens delutredning SOU 2015:94 går det frem at utviklingstendensene som Presstödskommittén påpekte, er i ferd med å styrkes. Det vises til at dagspressens samlede opplag har fortsatt å synke i vesentlig raskere takt siden Presstödskommittén la frem sin innstilling, og at

dreiningen mot at nettbaserte medier overtar som hovedkilde for nyheter, akselererer. Utrederen viser til at det har vært en betydelig nedgang i dagspressens totalopplag de siste ti årene, og at fremskrivninger tyder på at mange mediehus ikke vil finne det lønnsomt å opprettholde en papirutgave 5–10 år frem i tid. Utrederen peker på at det nåværende pressestøttesystemet i all hovedsak er tilpasset papiraviser når det gjelder begrepsbruk og vilkår for støtten, og mener at endringene som etter planen skal tre i kraft i 2016, ikke går langt nok i å tilpasse seg til en situasjon der papiravisen ikke lenger vil finnes.

Medieutredningens sluttrapport SOU 2016:80 En gränsöverksridande mediepolitik – För upplysning, engagemang och ansvar, ble lagt frem 7. november 2016.¹⁰⁹ Ifølge utredningen haster det med å møte den negative utviklingen med tiltak. Utredningen foreslår en ny plattformnøytral mediestøtte fra 1. januar 2018.¹¹⁰ Ordningen innebærer at alle allmenne nyhetsmedier som oppfyller visse vilkår, kan få støtte. I stedet for opplag og utgivelsesfrekvens, skal støtten beregnes på grunnlag av årlige driftskostnader forbundet med produksjonen av det allmenne nyhetsmediet, samt støttetak i fire nivåer basert på fire ulike intervaller av driftskostnader. Det er videre lagt inn forslag om ekstra tilskudd for redaksjonell dekning av områder hvor dekningen er mangelfull, for tilpasninger til personer med funksjonsnedsettelse, og for medier som henvender seg til samer og språklige minoriteter. Sammenlignet med den eksisterende pressestøtten får den nye ordningen klarere skjønnsbaserte trekk. En nemnd skal beslutte tildeling av midler.

Mediestøtten skal i tillegg til produksjonstilskuddet, bestå av et distribusjonstilskudd og et innovasjons- og utviklingstilskudd som i hovedtrekk er videreføring av eksisterende ordninger.

Forslaget forutsetter en økning av den økonomiske rammen til mediestøtten (fra SEK 567 millioner i 2016 til SEK 732 millioner i 2020), primært begrunnet med at flere aktører etter forslaget vil bli støtteberettiget. I tillegg kommer en foreslått økning av innovasjonstilskuddet fra SEK 35 til 50 millioner.

¹⁰⁹ SOU 2016: 80 kan leses her: http://www.medieutredningen.se/wp-content/uploads/2016/11/SOU_2016_80_webb.pdf

¹¹⁰ Ifølge gjeldende krav til statlige utredninger kan bare ferdig utredede spørsmål presenteres som forslag. Medieutredningens mer langsiktige ideer mv. der det kreves kompletterende utredninger, presenteres separat i et eget kapittel (kap. 8).

¹⁰⁷ I samsvar med endringene skiftet organet fra 1. januar 2016 navn til Myndigheten för press, radio och tv.

¹⁰⁸ <http://www.regeringen.se/artiklar/2016/03/nytt-stod-ska-utveckla-nyhetstidningar-digitalt/>

4.7.1.2 Finansiering av allmennkringkasting

I Sverige har Sveriges Television (SVT), Sveriges Radio (SR) og Utbildningsradion (UR) status som allmennkringkasterne. Allmennkringkasterne er i hovedsak (94,4 prosent i 2014) finansiert via offentlige overføringer. Lisens innbetales til en egen konto på statsbudsjettet (Rundradiokontot). Riksdagen fastsetter nivået på avgiften og bevilger midler fra denne kontoen til SVT, SR og UR. Riksdagens vedtak baserer seg på forslag fra de tre allmennkringkasterne, med utgangspunkt i opplysninger om den økonomiske situasjonen til selskapene og ventet utvikling de kommende årene.

For perioden 2014–2019 vedtok Riksdagen at tilskuddet til SR, SVT og UR skal øke med 2 prosent hvert år i avtaleperioden. Regjeringen har foreslått at det bevilges SEK 8 milliarder i 2016, hvorav om lag 59 prosent til SVT, 35 prosent til SR og 5 prosent til UR.

Sverige har en modell for lisensinnkreving som er relativt lik den norske. Som i Norge er avgiftsplikten knyttet til eierskap til en fjernsynsmottaker, og hver husstand betaler én avgift uavhengig av hvor mange apparater husstanden eier. Også private og offentlige virksomheter, organisasjoner og foreninger plikter i hovedsak å betale lisens.

Oppdraget til de tre allmennkringkasterne (SR, SVT og UR) er hjemlet i radio- og TV-lagen. De mer detaljerte vilkårene fremgår av konsesjoner (såkalte sändningstillstånd) som gis for et antall år om gangen, samt årlige tildelingsbrev (såkalte anslagsvillkor). I tillegg kan regjeringen pålegge allmennkringkasterne forpliktelser gjennom enkeltstående vedtak. De nåværende konsesjonene gjelder fra og med 2014 og ut 2019. SRs og SVTs konsesjon gjelder henholdsvis lydradio og tv, og spesifiserer hvilke radio- og tv-kanaler de to programselskapene kan tilby. URs konsesjon gjelder programvirksomhet innenfor kunnskaps- og utdanningsområdet som både kan sendes på radio og tv. Selskapene får hvert år et tildelingsbrev etter at statsbudsjettet er vedtatt, som stiller vilkår for bruk av lisensmidlene, programvirksomheten og organiseringen av selskapet.

I Sverige har inntekter fra lisensen utelukkende gått direkte til allmennkringkasterne.¹¹¹

4.7.2 Danmark

4.7.2.1 Mediestøtte

Den danske støtten til nyhetsmedier er regulert i en egen lov om mediestøtte med tilhørende for-

skrift (bekendtgørelse). Støtteordningen til nyhetsmedier ble lagt om med virkning fra 2014. Etter den nye ordningen utbetales tilskudd på grunnlag av størrelsen på mediets redaksjonelle kostnader, og ikke som tidligere på grunnlag av mediets distribusjonskostnader.

I henhold til en egen parlamentarisk avtale mellom regjeringen og Enhedslisten bevilges det hvert år DKK 403,6 mill., herav ca. 360 millioner til produksjonsstøtteordningen, og 20 millioner hver til en form for prosjektstøtte til etablering og utvikling av nyhetsmedier (innovationspuljen) og til tilskudd til distribusjon av visse periodiske, ikke-kommersielle blader og tidsskrifter som kommer ut minst to ganger pr år (bladpuljen). Den sistnevnte ordningen skal evalueres tre år etter at den er innfasert.

Gjennom den nye støtteordningen dekkes inn- til 35 prosent av mediets redaksjonelle kostnader, og maksimalt DKK 17,5 mill. per år. Et av kravene for å bli støtteberettiget er at redaksjonen har minimum tre redaksjonelle medarbeidere inkludert ansvarlig redaktør (ikke medregnet freelancejournalister). I bemerkningene til lovforslaget av 1. mai 2013 begrunnes innføringen av ordningen på følgende måte:

Ifølge Mediestøtteudvalgets analyse er det indholdet, der er afgørende for mediernes demokratiske funksjon, hvorfor støtte i forhold til indholdsproduksjonen synes at være den bedste udmålingsmetode. Den er samtidig platformneutral. En støtte, der tager udgangspunkt i produktion af indhold frem for teknologi eller distributionsplatform, antages at ville tilskynde til øget redaktionel kvalitet og give mulighed for at støtte såvel kendte medieplatforme som nye og ukendte medieplatforme med henblik på størst mulig udbredelse.

Det vurderes, at medievirksomheders redaktionelle omkostninger er et håndterbart mål for den redaktionelle indsats. De redaktionelle omkostninger er en indikator for mæng-

¹¹¹ Med unntak for et beskjedent beløp som hvert år overføres til Myndigheten för press, radio och tv for å dekke kostnader organet har med å overvåke at programvirksomheten til allmennkringkasterne er i samsvar med forutsetningene. I 2002 besluttet dessuten myndighetene å overføre midler fra Rundradiokontot til en egen konto for å finansiere SVTs og URs tv-distribusjon i det analoge og digitale bakkenettet. Midlene skulle tilsvare kostnadene for SVTs og URs analoge distribusjon. Underskuddet som ble opparbeidet på distribusjonskontoen under utbyggingen av det digitale bakkenettet, ble dekket av lån i statens sentrale finansforvaltning (Riksgälden). Overføringene fra Rundradiokontot til distribusjonskontot fortsatte frem til og med 2013, da lånet var nedbetalt.

den af selvstændigt journalistisk bearbejdet indhold med henblik på offentliggørelse i det pågældende nyhedsmedie. Anvendelsen af de redaktionelle omkostninger som udmålingsgrundlag vil kunne give risiko for en forøgelse af udgifterne, men det er vurderingen, at incitamentet til at lade omkostninger og lønninger stige i forventning om højere mediestøtte vil være begrænset, bl.a. fordi mediernes fortsat selv vil skulle oppebære størstedelen af de redaktionelle udgifter.¹¹²

«Redaktionel produktionsstøtte» kan tildeles både trykte nyhetsmedier og tekstbaserte nyhetsmedier på nett og består av en hovedordning og en supplementsordning. Et eget organ oppnevnt av kulturministeren behandler søknader og vedtar tildeling av støtte. For å kunne motta støtte etter hovedordningen forutsettes det at mediet har et innhold som er innrettet mot et dansk publikum, som beskriver danske samfunnsforhold eller har et dansk perspektiv på utenlandske begivenheter. I tillegg stilles det visse kvalifikasjonskrav knyttet blant annet til organisering (selvstendighet, ansvarlig redaktør), innhold (minst 50 prosent redaksjonelt stoff, primært om politiske, samfunnsrelaterte og kulturelle temaer, og minst en sjettedel selvstendig bearbejdet redaksjonelt innhold), og utgiveshyppighet (minst ti utgaver per år). To typer medier kan motta støtte fra supplementsordningen: trykte riksdekkende nyhetsmedier som kommer ut minst fire dager per uke og som har et opplag under 40 000 eksemplarer, samt tekstbaserte nyhetsmedier som distribueres på nett og som ikke mottar støtte i henhold til lov om radio- og fjernsynsvirksomhet eller er fritatt for moms. I tillegg til kvalifikasjonskravene som gjelder i hovedordningen, gjelder her skjerpede krav til hvor stor andel av innholdet som henholdsvis skal være redaksjonelt stoff fra et bredt emneområde og selvstendig redaksjonelt bearbejdet.

Den danske ordningen er for tiden under evaluering. Kulturministeriet gjennomførte i den forbindelse høsten 2015 en høring av ordningen. Medienævnet, som har ansvar for å tildele støtten, gjennomgår i sitt høringssvar en rekke utfordringer knyttet til tildelingene så langt. I høringssvaret nevnes ingen direkte utfordringer knyttet å tildele på bakgrunn av redaksjonelle kostnader, og utfordringene som drøftes dreier seg isteden blant annet om vurderinger knyttet til avgrensning av medienes innhold og målgrupper. I sin

årsrapport for 2015 oppsummerer Medienævnet høringssuttalelsen slik:

Det fremgik af udtalelsen, at det er nævnets umiddelbare vurdering baseret på erfaringerne fra de første to år med ordningen, at det overordnede formål med ordningen synes opnået. Der har dog været forhold, som har givet anledning til særlige overvejelser i forbindelse med nævnets administration af ordningen.¹¹³

Mediestøtteleven skal på bakgrunn av evalueringen revideres i løpet av 2017.

4.7.2.2 Finansiering av allmennkringkasting

I Danmark har Danmarks Radio (DR), de åtte regionale TV2-virksomhetene, Radio 24syv samt lokalradio og lokalfjernsyn status som allmennkringkastere. DR fikk i 2016 ca. 83 prosent av inntektene fra lisensen, årlig om lag DKK 3,7 milliarder i perioden 2016–2018. Av de resterende 17 prosentene gikk blant annet 11,6 prosent til de regionale TV2-virksomhetene, 2 prosent til Radio 24syv, 1 prosent til lokalradio og -tv, og om lag 0,5 prosent til filmformål i 2016.

Folketinget vedtar hvert år nivået på lisensen, i samsvar med fireårige tverrpolitiske medieavtaler som fastsetter nivået på lisensen og fordeling mellom mottakerne. Medieavtalen anslår årlig lisensproveny basert på prognoser og nivået på lisensen. I samsvar med medieavtalen blir eventuelt overskytende proveny fordelt av Kulturdepartementet etter drøfting med avtalepartnerne. Der som det oppstår et underskudd, reduserer det beløpet DR mottar.

Danmarks lisensmodell tilsvarende i hovedsak den norske. Fra 2007 gjelder lisensen alle som eier et apparat som kan ta imot og vise levende bilder til allmennheten. Næringsvirksomheter, institusjoner, foreninger etc. betaler fra og med 2015 ikke lisens.

I Danmark er allmennkringkastingsoppdraget formelt forankret i lov om radio- og fjernsynsvirksomhet. DRs allmennkringkastingsoppdrag er videre fastsatt i mer detalj i en egen allmennkringkastingskontrakt mellom DR og den danske kulturministeren, og i selskapets vedtekter. Innholdet i kontrakten følger av de mediepolitiske avtalene som inngås.

¹¹² <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=158454>

¹¹³ http://slks.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/aviser_og_blade/Medienaevnet/Medienaevnets_aarsrapport_2015.pdf, s. 12

I Danmark er det tradisjon for å bruke inntekter fra lisensen til en rekke formål ut over å del-finansiere drift av allmennkringkasterne. I henhold til gjeldende medieavtale benyttes det i perioden 2015–2018 lisensmidler¹¹⁴ til ulike filmstøtteordninger, filmskole for ungdom, utgifter til forhåndsgodkjenning av nye DR-tjenester, rapporter om medieutviklingen og statistikk.

Public service-udvalget ble nedsatt i 2015 som en del av Medieavtalen for 2015–2018. Utvalget avga sluttrapport i november 2016.¹¹⁵ I samsvar med utvalgets mandat har det drøftet mulig utvikling for public service, uten å konkludere mht. hvordan public service bør organiseres. Utvalget har i stedet valgt å sette opp fem scenarier og drøfter i hvilken grad de vil påvirke borgernes mediebruk og hvordan hvert enkelt scenario oppfyller de kultur- og samfunnspolitiske målene med public service. Utredningen skal danne grunnlag for politiske beslutninger om fremtidig organisering av offentlig finansiert allmennkringkasting.

4.7.3 Finland

4.7.3.1 Mediestøtte

Frem til 2008 ble det gitt distribusjonsstøtte og driftsstøtte til finske dagsaviser. Fra 2008 ble støtten opphevet og midlene overført til partiene i Riksdagen. Siden 2008 gis det bare støtte til papir- og nettaviser på minoritetsspråkene svensk, samisk og romani, samt bilag på minoritetsspråkene i finskspråklige aviser. Det er regjeringen som tildeles støtte til minoritetsspråklige aviser etter innstilling fra Kommunikationsministeriet.

På grunnlag av en rapport fra delegationen för tidningsärenden¹¹⁶ som tegnet et bilde av en bransje med økonomiske utfordringer, oppnevnte kommunikasjonsministeren i desember 2014 en utreder – juris licentiat Tuomas Harpf – som skulle vurdere vilkårene for pressestøtte i brytningstiden mediene står overfor, og potensielle ef-

fekter av støtten på mediemarkedet. Utrederen avga innstilling i mars 2014 og anbefalte at det innføres et støttesystem som omfatter produksjonsstøtte og innovasjonsstøtte, tilsvarende den danske modellen. Tiltaket skal være tidsavgrenset og så langt mulig konkurransenøytralt. Totalt behov for støtte ble beregnet til EUR 30 millioner, hvorav 25 millioner skulle gå til produksjonsstøtte. Tilskuddet skulle kunne finansiere inntil 30 prosent av redaksjonelle kostnader i trykte publikasjoner og publikasjoner distribuert via nettet, så vel som innholdsproduksjon i radio- og tv-bransjen. Utrederen foreslo videre å senke merverdiavgiftssatsen fra 10 til 5 prosent.

Den finske regjeringen besluttet å tildele en tidsavgrenset innovasjonsstøtte på EUR 30 millioner over tre år fra 2015. Formålet med støtten er å fremskynde mediebransjens overgang til digitale løsninger. Støtten skal være teknologinøytral og tildeles utvikling av nye produkter, tjenester, løsninger og produksjonsmetoder.¹¹⁷

4.7.3.2 Finansiering av allmennkringkasting

I Finland har Yle status som allmennkringkaster. Yle får årlig overført en sum fastsatt i lov om statens tv- og radiofond.¹¹⁸ For 2016 var beløpet EUR 508 millioner. I 2013 kom 97 prosent av Yles inntekter fra staten.

Frem til 2013 hadde Finland en avgift knyttet til å inneha tv-apparat. Fra og med 2013 ble kringkastingsavgiften erstattet av en særskatt øremerket allmennkringkasting (rundradioskatten), med begrunnelsen at en slik særskatt ville gi Yle stabile inntekter og være mer sosialt rettferdig. Det er Skatteverket som krever inn skatten parallelt med innkreving av inntektsskatt. Personer med en skattbar inntekt over EUR 7 500 og bedrifter og foreninger med omsetning over EUR 400 000 ilegges rundradioskatt. Skattenivået er regulert i Lag om Rundradioskatt. Skatteprovenyet inntektsføres i statens tv- og radiofond og inngår ikke i statsfinansene. Midlene som kreves inn over særskatten, går utelukkende til Yle.

Finlands allmennkringkastingsoppdrag er nedfelt i lov om Yleisradio Oy (1380/1993). I § 7 er formålet omtalt som et mangfoldig og omfattende tv- og radiotilbud med tilhørende og ekstra tjenes-

¹¹⁴ I underkant av DKK 80 millioner i 2015.

¹¹⁵ Rapporten «Public Service de næste 10 år» med vedlegg kan leses her: <http://kum.dk/nyheder-og-presse/presse-meddelelser/nyheder/public-service-udvalgets-rapport-public-service-de-naeste-10-aar/1/1/>

¹¹⁶ Kommunikationsministeriet har nedsatt «Delegationen för tidningsärenden» – en samarbeidsplattform der spørsmål som gjelder trykt og elektronisk publiseringsvirksomhet kan behandles i samarbeid med aktørene i bransjen. Organet har som oppdrag å granske pressens betydning for å fremme demokrati og ytringsfrihet samt en mangfoldig utvikling av mediesektoren. Dessuten skal det følge opp hvordan avisenes distribusjonskostnader utvikles og hvordan det påvirker avisenes økonomi.

¹¹⁷ <https://www.lvm.fi/-/kiuru-mediastod-for-nya-digitala-tjanster-794360>

¹¹⁸ I henhold til loven skal beløpet indeksjusteres hvert år, men fordi inntektene fra Yle-skatten ikke har vært tilstrekkelige til å finansiere bevilgningen, har dette ikke blitt gjort i 2015 og 2016, noe som har krevd midlertidige endringer i loven.

ter for alle innbyggere på like vilkår. Oppdraget slik det er formulert i loven, er videre nedfelt i sju kjerneoppgaver.

Den finske regjeringen nedsatte 3. august 2015 en arbeidsgruppe¹¹⁹ som skulle utrede og evaluere rammevilkår, markedshindringer og konkurransesituasjonen på det finske mediemarkedet innen utgangen av 2015. Arbeidsgruppen leverte sin rapport¹²⁰ 7. desember 2015, og gikk for det første inn for å avskaffe den 'teknikspecifika regleringen'. Gruppen mente videre at det ville komme hele det finske mediemarkedet til gode dersom Yle gikk over til mer konkurranseinnrettet virksomhet, gjennom å redusere sin egenproduksjon og isteden øke volumet på innkjøp av eksterne produksjoner. Videre anbefalte arbeidsgruppen at Yles oppgaver spesifiseres av en parlamentarisk arbeidsgruppe.

Utredningen skulle være underlag for en arbeidsgruppe bestående av parlamentarikere,¹²¹ som fra januar 2016 skulle utrede allmennkringkasteren Yles allmenntilgode virksomhet og finansiering. Den parlamentariske arbeidsgruppen skulle:

1. vurdere omfanget av Yles allmenntilgode virksomhet, hvordan den skal gjennomføres og i hvilken utstrekning den skal finansieres
2. vurdere Yles posisjon og betydning i det finske mediemarkedet
3. granske Yles betydning for demokrati, ytringsfrihet og mediemangfold

Mandatet til parlamentarikerarbeidsgruppen løp ut mai 2016, og innstillingen ble offentliggjort i juni.¹²² Arbeidsgruppen foreslo ingen endringer i systemet for å finansiere Yle gjennom Yle-skatten, men anbefalte at finansieringen av Rundradion Ab fryses i perioden 2017–2019, med normal indeksjustering senest fra 2020. Gruppen anbefalte i tillegg at finansieringen av Rundradion Ab bør holdes utenfor statsbudsjettet for å sikre kringkasterens uavhengighet. Arbeidsgruppen gikk videre inn for å følge anbefalingen om å øke andelen eksterne produksjoner. For øvrig anbefalte gruppen i hovedsak å holde public service-oppgaget ufor-

andret, men presisere at kringkasteren skal bestrebe seg på samarbeid med andre medier for å fremme ytringsfrihet, journalistikk av høy kvalitet og mangfold i mediene. Gruppen la også vekt på betydningen av et daglig nyhetstilbud i de kommersielle tv-kanalene, og foreslo på denne bakgrunn at regjeringen oppnevner en arbeidsgruppe som skal utrede metoder for å sikre kontinuiteten i den kommersielle tv-nyhetsvirksomheten.

4.7.4 Frankrike

4.7.4.1 Mediestøtte

Frankrike har et stort antall direkte og indirekte støtteordninger for pressen. Direkte og indirekte støtte utgjør totalt over EUR 1 milliard per år.¹²³ Direkte støtte omfatter blant annet tilskudd til nyhetsbyrået AFP, ulike former for distribusjonstilskudd, såkalt støtte til pluralisme (til aviser med lave annonseinntekter og ukepresse) og moderniseringsstøtte (produksjonsutstyr, ny teknologi, journalistikk). I tillegg nyter pressen godt av indirekte støtte i form av lav merverdiavgiftssats på 2,1 prosent, reduserte satser for postdistribusjon og fritak for arbeidsgiveravgift. Både direkte og indirekte støtte er i hovedsak innrettet mot papiraviser.

En arbeidsgruppe ledet av den franske rikskontrollen la i 2013 frem en rapport for kulturministeren om pressestøtten,¹²⁴ der det tegnes et bilde av en bransje i dyp strukturell krise. Det pekes på at høy støtteintensitet over tid og en tiltakspakke på EUR 450 millioner i årene 2009–2011 ikke har kunnet hindre opplagsfall og avisdød¹²⁵ eller bidratt til nyetableringer av noe omfang. Rapporten viser til at en rekke utredninger¹²⁶ de senere årene har stilt spørsmål ved støttesystemets

¹¹⁹ <http://www.lvm.fi/pressmeddelande/4442495/mediemarknaden-och-rundradions-stallning-ska-utredas>

¹²⁰ <https://www.lvm.fi/documents/20181/514507/Rapportit+ja+selvitykset+2-2015/032b6455-2e62-4b55-af49-62c2f2-cao772?version=1.0>

¹²¹ <http://www.lvm.fi/nyhet/4449894/arbetsgrupp-utforskar-rundradions-framtid>

¹²² <https://www.lvm.fi/sv/-/arbetsgrupp-parlamentariskt-samforstand-om-finansieringen-av-yle-och-bolagets-uppgifter>

¹²³ I 2015 utgjorde direkte støtte til pressen EUR 380 mill. [Indirekte støtte beløper seg til snaut EUR 1 mrd., 971 mill. iflg. Spiil og til 801 mill. i 2008 iflg. University of Oxford/Reuters insitute for the Study of Journalism]. http://www.fnps.fr/Public/Article/File/DOCUMENTS/COLLOQUE/Public_support_for_Media.pdf

¹²⁴ Rapport à Madame Aurélie Filippetti Ministre de la culture et de la communication sur Les aides à la presse avril 2013. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000274.pdf>

¹²⁵ Senest de innflytelsesrike titlene France Soir og La Tribune i 2012.

¹²⁶ Blant annet rapporten «Médias, livre et industries culturelles: presse» av deputert Michel Françaix (nov 2012); rapporten La gouvernance des aides publiques à la presse» av Aldo Cardoso (sept 2010); grønnboka Livre vert des Etats généraux de la presse (jan 2009), rapporten «Propositions pour une réforme du conseil supérieur des messageries de presse de» Bruno Lasserre (juli 2009) samt ulike rapporter fra offentlige organ om tilskuddene.

effektivitet og foreslått tiltak for å snu den negative utviklingen. Som et svar på utfordringene foreslår arbeidsgruppen fire hovedretninger for fremtidig støtte:

1. tiltak for likebehandling, nærmere bestemt å senke merverdiavgiftssatsen på digitale nyhetstjenester fra 19,6 prosent til satsen for trykt presse (2,1 prosent)
2. strukturelle tiltak, fremme ordninger som kan bidra til innovasjon
3. omlegging av distribusjonsstøtten
4. endre tilskuddsforvaltningen med sikte på blant annet å fremme åpenhet og kontroll

I februar 2014 vedtok den franske nasjonalforsamlingen enstemmig å harmonisere merverdiavgiftssatsen for trykte og digitale nyhetsmedier på 2,1 prosent. I en kjennelse fra mars 2015,¹²⁷ fant imidlertid EU-domstolen at nasjonalforsamlingens vedtak om å senke merverdiavgiftssatsen for elektroniske nyhetsmedier var i strid med momsdirrektivet. I desember 2016 la Kommisjonen frem forslag til harmonisering av momssatser for omsetning av elektroniske nyhetspublikasjoner, som innebærer at alle medlemsland vil kunne sette tilsvarende reduserte momssats (ev. nullmoms) på e-publikasjoner som trykte publikasjoner. Momsreformen vil ventelig tre i kraft så snart EU-direktivet har trådt i kraft. Den franske regjeringen har ikke bekjentgjort hvordan man vil følge opp rapporten fra arbeidsgruppen på de øvrige punktene.

4.7.4.2 Finansiering av allmennkringkasting

I Frankrike har de heleide statlige allmennkringkasterne France Télévisions, Radio France og France Medias Monde (RFI og France 24), og de deleide TV5 Monde, Euronews og Arte, status som allmennkringkastere. Over 70 prosent av de heleide allmennkringkasternes inntekter stammer fra kringkastingsavgiften. Offentlige inntekter (7 prosent), reklame (8 prosent) samt spon-sing og andre inntekter står for resten.

I Frankrike kreves kringkastingsavgift inn i tilknytning til kommuneskatten (taxe d'habitation). Inntektene fra avgiften var ca. EUR 3,6 milliarder i 2015 og går med til å finansiere allmennkringkasterne. Av de samlede inntektene mottar France Télévisions ca. 69 prosent, Radio France ca. 17 prosent, Arte ca. 7 prosent, RFI/France24 ca. 6 prosent og TV 5 ca. 2 prosent.

¹²⁷ Pressemelding om dommen <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-03/cp150030fr.pdf>

Det overordnede mandatet til allmennkringkasterne er hjemlet i lov om fri kommunikasjon.¹²⁸ Bestemmelsene i loven utfylles av detaljerte forpliktelser gitt i dekretter fastsatt av regjeringen i medhold av loven.¹²⁹

Allmennkringkasterne hadde tidligere betydelige inntekter fra reklame. Som et ledd i å styrke kommersielle kringkasteres rammebetingelser endret regjeringen kringkastingsregelverket fra og med 2011, slik at allmennkringkasterne ikke lenger kunne sende reklame i beste sendetid (etter kl. 20:00).

4.7.5 Storbritannia

4.7.5.1 Mediestøtte

Britiske myndigheter yter ikke direkte støtte til presse eller media. Pressen nyter derimot godt av indirekte støtte gjennom momsfritak for papiraviser. Britisk presse står overfor de samme økonomiske og strukturelle utfordringene som andre land, jf. for eksempel National Readership Surveys tall for opplag og sirkulasjon.¹³⁰

4.7.5.2 Finansiering av allmennkringkasting

I Storbritannia har samtlige BBC-kanaler, hovedkanalene til Channel 4 Corporation (C4C), Channel 3 (ITV, STV og UTV) og Channel 5, samt den gaeliske (BBC Alba) og walisiske (S4C) regionale kringkasteren alle status som allmennkringkastere. BBC er den eneste allmennkringkasteren som får overføringer fra myndighetene gjennom inntekter fra kringkastingsavgiften. De kommersielle allmennkringkasterne mottar ikke overføringer fra staten, men nyter godt av gratis tilgang på frekvenser i bakkenettet og sentral plassering på elektroniske programguider i bytte mot å påta seg forpliktelser som allmennkringkaster. Ifølge BBC-regnskapet for 2015¹³¹ var BBCs totale lisensinntekter på GBP 3,7 milliarder. BBC har i tillegg betydelige kommersielle inntekter. I 2014 genererte BBC kommersielle inntekter på GBP 1,34 milliarder, i hovedsak fra BBC Worldwide, og for 2015 bi-

¹²⁸ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication

¹²⁹ Blant annet dekretter som angir forpliktelsen til hhv. France Télévisions og Radio France: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020788471&categorieLien=id>

<http://www.legifrance.gouv.fr/eli/decree/2012/1/25/MCCE1132195D/jo#JORFSCTA000025199263>

¹³⁰ <http://www.nrs.co.uk/>

¹³¹ Regnskapsåret avsluttes i mars hvert år.

dro kommersielle inntekter med om lag GBP 1 milliard til BBC.

Innkrevningssystemet for lisensen svarer i grove trekk til det norske systemet for innkreving av kringkastingsavgift. Lisensen er teknologinøytral i den forstand at den dekker alle apparat som kan brukes til å se på tv (PC, tv, mobil mv).

Et såkalt *Royal Charter* som normalt gjelder for ti år, fastsetter de overordnede målene for BBCs virksomhet. I tillegg fastsettes detaljerte tjenestelisenser for samtlige tv- og radiokanaler og digitale tjenester som BBC tilbyr. Tjenestelisensene angir i stor detalj omfanget og formålet med tjenesten, blant annet angis minimum sendetimer innenfor et antall programkategorier. Nivået på lisensen fastsettes av regjeringen i såkalte licence fee settlements som gjelder for et antall år om gangen. Som ledd i drøftingene om BBCs fremtidige samfunnsoppdrag og finansiering, la regjeringen sommeren 2015 ut på høring en grønnbok om BBCs samfunnsoppdrag, finansiering og styring.¹³² I mai 2016 presenterte regjeringen sitt forslag for parlamentet, hvor man blant annet går inn for å beholde lisensfinansieringen av BBC også i neste charterperiode (fra 2017), og erstatte de to styrende organene BBC Trust og Executive med et enkelt styrende organ som har ansvar for å sikre at strategier, aktiviteter og det som publiseres, er i samsvar med publikums behov. Smutthullet som innebar at man kunne benytte seg av BBCs tjenester via BBCs nettspiller «iPlayer» uten å betale lisens, ble lukket ved at alle som ser på BBC også ikke-lineært nå må ha lisens. I september 2016 la regjeringen frem et oppdatert forslag (Draft BBC Charter and Draft Framework Agreement) som deretter ble debattert i begge kamre av parlamentet, som besluttet enkelte endringer.¹³³ Et nytt BBC-charter trådte i kraft fra januar 2017.¹³⁴

I de senere år har det vært fremmet flere forslag om å fordele inntektene fra kringkastingsavgiften til andre enn BBC. I en rapport skrevet for det konservative partiet i 2004, «Beyond the Charter: The BBC after 2006», argumenterte the Broadcasting Policy Group for et mangfold på tilbudssiden og at finansiering av allmennkringkasting burde konkurransenutsettes. Et eget organ skulle forvalte fordelingen av midler. Lord Burns, som

var oppnevnt som rådgiver for daværende kulturminister Jowell som ledd i prosessen med fornyelse av Charteret, foreslo en tilsvarende modell. I 2007 foreslo Ofcom en modell der en såkalt Public Service Publisher (PSP) skulle bidra til større mangfold, ved å tildele lisensmidler til et antall tilbydere i bytte mot at disse tilbød allmennkringkasting. Den ansvarlige komiteen i Underhuset avviste modellen, men sluttet seg til prinsippet om å åpne for større konkurranse om offentlige midler til allmennkringkasting. I 2008 la den britiske regjeringen frem en plan som innebar å gi den kommersielle allmennkringkasteren Channel 4 et tilskudd i størrelsesorden GBP 14 millioner av lisensen over en seksårsperiode, for å dekke kostnader forbundet med overgangen til digital distribusjon. Planene ble stoppet etter at EU-kommisjonen for konkurranse hadde signalisert at en slik ordning ville være i strid med EUs regler for statsstøtte. I grønnboken om BBCs nye charterperiode reises på nytt spørsmålet om deler av lisensen bør benyttes til å finansiere andre kringkasteres allmennkringkastingsinnhold, såkalt top-slicing. Ofcom gjennomgår med ujevne mellomrom allmennkringkasterens virksomhet (review of Public Service Broadcasting), som blant annet inkluderer brede offentlige høringer på grunnlag av omfattende høringsdokumenter som gjør rede for status. Ofcoms andre gjennomgåelse (i 2009) drøftet digitalovergangen og reduksjonen i kommersielle allmennkringkasteres reklameinntekter som følge av økonomiske nedgangstider, og reiste spørsmål ved om deler av lisensinntektene burde benyttes til å delfinansiere Channel 4, men forslaget samlet lite støtte.

Myndighetene har dessuten i økende omfang de senere årene pålagt BBC å overta finansieringen av oppgaver som tidligere var finansiert av statlige midler, uten at selskapet blir kompensert økonomisk. Fra 2013 er BBC med på å delfinansiere den walisiskspråklige allmennkringkasteren S4C. Fra 2015 er tilskuddet BBC mottok for å drifte BBC World Service, falt bort. I juli 2015 offentliggjorde den britiske regjeringen at den hadde inngått en avtale med BBC som blant annet innebar at BBC, i bytte mot inflasjonsjustert lisens og regulering som vil innebære at bruk av on-demand tjenester blir lisenspliktige, over tid skal overta den økonomiske byrden for det generelle lisensfritaket for personer over 75 år. Dette vil koste BBC anslagsvis GBP 250 millioner i 2018 og øke til GBP 750 millioner i 2020/2021.¹³⁵ I grønn-

¹³² <https://www.gov.uk/government/consultations/bbc-charter-review-public-consultation>

¹³³ <https://www.gov.uk/government/publications/draft-bbc-charter-and-draft-framework-agreement>

¹³⁴ <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN03416>

¹³⁵ <http://www.theguardian.com/media/2015/jul/06/osborne-slashes-bbc-budget-pay-over-75s-tv-licences>

boken om BBCs nye charterperiode drøftes muligheten for at BBC overtar ytterligere oppgaver, blant annet i tilknytning til digitalisering av radio, regionale nyheter og innhold.

I Ofcoms tredje og foreløpig siste gjennomgåelse av allmennkringkasting fra juli 2015, slås det fast at allmennkringkastingen i det store og hele er sunn og levedyktig. Samtidig peker Ofcom på negative tendenser som nedgang i konsum av nyheter særlig hos unge mennesker, samt et underskudd på visse programkategorier, herunder drama som gjenspeiler det britiske samfunnet, innhold som er spesielt rettet mot Skottland, Wales, Nord-Irland og regionene, religiøse programmer og barneprogrammer. I tillegg påpekes lave investeringer i andre programkategorier som musikk og kunst. Brukermønstre, særlig blant yngre mennesker, kan føre til at allmennkringkasterne på sikt vil få problemer med å levere samfunnsoppdraget og at dagens finansieringsmodeller kan vise seg å være utilstrekkelige. Ofcom understreker betydningen av at allmennkringkasterne får anledning til å tilpasse seg og faktisk utnytte mulighetene nye bruksmønstre gir, og understreker at forhandlingene om BBCs nye Charter vil være avgjørende. Ofcom skisserer også mulige tiltak, blant annet endringer i Channel 4s oppdrag, muligheten for å regulere opphavsrettslig vederlag for videresending i betal-tv-plattformer, og revisjon av reguleringen av allmennkringkasternes plassering på blant annet EPG-er.

4.7.6 Tyskland

4.7.6.1 Mediestøtte

Tyske myndigheter yter ikke direkte støtte til mediene, men pressen nyter godt av redusert merverdisats (7 prosent) for papirutgaver. Tysk presse opplever grovt regnet de samme strukturelle og økonomiske utfordringene som resten av Europa.

4.7.6.2 Finansiering av allmennkringkasting

I Tyskland er ZDF, ADF og Deutschlandradios status som allmennkringkaster nedfelt i en avtale mellom delstatene (Rundfunkstaatsvertrag). Denne føderale kringkastingsavtalen garanterer adekvat finansiering av virksomhetene. Lisensen/husstandsavgiften har de senere årene stått for mellom 85 og 90 prosent av allmennkringkasternes inntekter. Avgiften fastsettes av delstatsparlamentene for fire år av gangen, etter forslag fra en uavhengig kommisjon. I 2014 innbrakte avgiften

ca. EUR 7 500 millioner. Allmennkringkasterne kan også ha reklameinntekter¹³⁶ og under visse forutsetninger drive næringsvirksomhet. Allmennkringkasterne kan imidlertid ikke selge reklame i beste sendetid (etter 20:00) eller på andre digitale plattformer enn radio og tv, noe som begrenser potensialet for kommersielle inntekter betydelig.

I 2013 gikk Tyskland over fra en apparatavhengig og individbasert avgift til en teknologiavhengig avgift for husstander og bedrifter. Alle husstander er avgiftspliktige, uavhengig av om man benytter tilbudet fra allmennkringkasterne. Avgiften er flat og dekker også biler, men ikke fritidshus/sekundærhjem. Næringsvirksomheter betaler en avgift som beregnes på grunnlag av størrelsen på lokalene, antall ansatte og kjøretøy.

Den føderale kringkastingsavtalen fastsetter overordnede bestemmelser om allmennkringkasternes samfunnsoppdrag, og pålegger i tillegg ARD og ZDF å publisere en omfattende rapport annethvert år om oppfyllelsen av allmennkringkastingsoppdraget i den tilbaketatte perioden og en sammenfatning av sine fremtidige programprioriteringer. Disse rapportene angir allmennkringkasteroppdraget i mer detaljert og konkret form. Allmennkringkasterne har interne organer som ved utløpet av hver toårsperiode, vurderer om forpliktelsene er oppfylt.

Sammenlignet med andre europeiske land setter den føderale avtalen relativt snevre grenser for hvilke digitale tjenester allmennkringkasterne kan tilby. Blant annet kan allmennkringkasterne ikke tilby tjenester som ikke har tilknytning til et eksisterende program. Eksempelvis avsa tysk føderal høyesterett, etter klage fra pressen, i april 2015 en kjennelse om at en app (Tagesschau) fra ARD og NDR som ga publikum tilgang til lyd- og videofiler, bilder og tekst med nyhetsinnhold, var et brudd på den føderale avtalen. Tyske bransjeorganisasjoner for presse og kommersielt fjernsyn har i det hele aktivt overvåket at allmennkringkasterne holder seg innenfor sine regulatoriske rammer.

4.8 Oppsummering

For å oppfylle infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 er det tatt i bruk en rekke virkemidler i

¹³⁶ Strengere regler for reklame for allmennkringkasterne ble vurdert, men forslaget fikk ikke oppslutning fordi en fryktet at reduksjon i reklameinntekter ville redusere inntektene til kringkasterne og gjøre dem mer avhengige av statsstøtte.

norsk mediepolitikk. Disse omfatter direkte og indirekte økonomiske virkemidler, og regulatoriske og organisatoriske virkemidler. Enkelte av de økonomiske ordningene, som produksjonstilskuddet til nyhets- og aktualitetsmedier og momsfrirket for omsetning av nyhets- og aktualitetsstoff, er relativt nylig lagt om i mer plattformnøytral retning. På kringkastingsfeltet pågår for tiden omlegginger av betydelig omfang, som overgang til DAB-distribusjon for radio og endrede betingelser for kommersiell allmennkringkasting (tv/radio) og NRK.

Norge er gjennom medlemskap og deltakelse i FN, Europarådet, EFTA og andre internasjonale organer forpliktet av en rekke avtaler og standarder som har betydning for statens virkemiddelbruk på medieområdet, i likhet med mange andre land. Virkemidlene som brukes i Norge skiller seg derfor ikke i høy grad fra de som finnes i andre land sett under ett, selv om det enkelte land har valgt å implementere forskjellige virkemidler på sin måte.

Flere land har søkt å legge om støtte i mer plattformnøytral retning, men som følge av utbredt avhengighet av støtten er den fremdeles i relativt høy grad knyttet til trykt opplag. Omleg-

ging av støtten har så langt ikke bremsert opp utviklingen i retning av nedgang i konsum av papiraviser og påfølgende tap av annonseinntekter, eller bidratt til økt omsetning av elektroniske publikasjoner.

Flere land ønsker å harmonisere merverdiavgiftssatsene for trykte og elektroniske nyhetsmedier. Det er ikke forenlig med EUs momsdirektiv. I desember 2016 la imidlertid EU-kommisjonen frem forslag til endringer av direktivet som innebærer en harmonisering av momssatser for omsetning av elektroniske nyhetspublikasjoner. Forslaget innebærer at medlemslandene om ønskelig skal kunne sette tilsvarende reduserte momssats (ev. nullmoms) på e-publikasjoner som trykte publikasjoner.¹³⁷

Norge skiller seg på momsområdet fra de fleste andre land i Europa, inntil det endrede direktivet trer i kraft, fordi EØS-avtalen ikke regulerer skatte- og avgiftspolitikken og norsk regulering av merverdiavgift dermed ikke trenger å harmoniseres med momsdirektivet.

¹³⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3746_en.htm

Kapittel 5

Drivkrefter bak medieutviklingen

5.1 Innledning

I dette kapitlet beskriver utvalget de viktigste faktorene som driver utviklingen i mediesektoren og som mest sannsynlig vil fortsette å drive denne utviklingen. Kapitlet gjennomgår først kort de grunnleggende teknologiske endringene som har åpnet for helt nye muligheter når det gjelder produksjon og distribusjon av innhold, og som samtidig ligger til grunn for at nye globale aktører har kunnet tre inn i markedet. Videre beskriver utvalget konkurransen fra de nye aktørene som på kort tid har endret de økonomiske forutsetningene i markedet med nye forretningsmodeller, hvilket igjen har ført til at etablerte medier må legge om sine forretningsmodeller.

5.2 Konsekvenser av teknologiske endringer

Utvikling av ny teknologi er katalysatoren for endringene vi i dag er vitne til i mediesektoren. Teknologisk innovasjon som følge av digitalisering har ført til gjennomgripende endringer i verdikjeden som det redaksjonelle innholdet inngår i. I stedet for produksjon, distribusjon og konsum av fysiske eksemplarer, er medienes grunnkomponenter digitale. Når grunnkomponentene består av de samme digitale signalene, ligger forholdene til rette for konvergens eller sammensmelting av tjenester, apparat, nettverk og markeder. Påfølgende endringer på etterspørselssiden har bidratt til at det på svært kort tid ble nødvendig for mediebransjen å utvikle nye forretningsmodeller og gjennomføre omfattende omstruktureringer.

Komprimeringsteknologi, og fast og trådløst bredbånd med høy kapasitet, har bidratt til at digitale signaler kan strømmes effektivt til desktop PC-er, smarttelefoner og nettbrett. Med utbredelsen av smarttelefoner og til dels nettbrett bærer man med seg en enhet som alltid er på, og som kan vise alle typer medieinnhold.¹ En økende andel av nordmenns mediekonsum skjer på person-

lige enheter som mobil, PC og nettbrett. Samtidig ser vi tendenser til at bruk av nettbrett og desktop PC flater ut og at det nå er mobilt konsum som øker.

Det samme innholdet kan i praksis publiseres i alle distribusjonskanaler. Videre tilbyr de nye distribusjonskanalene på internett, og da spesielt Facebook, gratis distribusjon for mediehusene. De fleste redaksjoner har da også valgt å produsere innhold for publisering på flere plattformer (papir, radio, fjernsyn, desktop PC, mobil og sosiale medier). Mediehusene har begynt å publisere levende bilder, og kringkastere publiserer tekstbaserte nyheter. Digitaliseringen gir nye muligheter og bidrar til at formidlingen av journalistikk endres radikalt – eksempelvis gjennom nye fortellerteknikker og direkte interaksjon med publikum. Samtidig endres journalistikken i seg selv gjennom blant annet vesentlig forbedret informasjonstilgang og bedre analyseverktøy. Muligheten for å kommunisere gjennom et nettverk innebærer også at tilbyderne kan samle inn detaljerte data om kundenes bruk og preferanser, med sikte på å tilby personlig tilrettelagt innhold og reklame.

Omfanget av tilgjengelig informasjon på internett har eksplodert i senere år. Fra å indeksere bare 26 millioner sider i 1998 (ifølge Google),² øker informasjonen på nettet nå daglig med et omfang og en fart som knapt lar seg beregne. Selv om det meste av det som legges ut på nettet ikke kan klassifiseres som nyheter, er det antagelig trygt å anta at den jevne brukers tilgang til nyheter og ikke minst innhold som konkurrerer med nyheter har økt enormt.

Digitaliseringen av verdikjeden innebærer at manuelle operasjoner og valg kan automatiseres,

¹ I 2015 oppga 85 prosent av befolkningen (9–79 år) å ha tilgang til en smarttelefon, ifølge SSBs Norsk mediebarometer <http://medienorge.uib.no/statistikk/aspekt/tilgang-og-bruk/388>

² <https://googleblog.blogspot.no/2008/07/we-knew-web-was-big.html>

Boks 5.1 Facebooks algoritmer

Facebook lanserte News Feed i 2006, og har siden bygget opp et stadig mer sofistikert system for å bestemme hvilket innhold brukeren får servert. Opprinnelig besto systemet av en algoritme (EdgeRank) som basert på brukernes tidligere bruksmønstre, avgjorde hvilke sider som ble vist i brukernes nyhetsstrøm på grunnlag av tre faktorer: 1) affinity – affinitet, dvs. hvor tett båndet mellom brukere og innhold er, 2) weight – vekt, dvs. hvilke handlinger innholdet utløste hos brukeren og 3) decay – forfall, – dvs. hvor nytt/aktuelt innholdet er. Disse tre kriteriene er fremdeles sentrale, men den læringsbaserte algoritmen som styrer visninger, er utvidet med et stort antall faktorer og er nå langt mer finmasket og sofistikert. I dag kan for eksempel tekniske begrensninger ved maskinvaren som brukes så vel som kapasitet i brukerens bredbånd bestemme hva som vises i den enkeltes nyhetsstrøm, som at kapasitetskrevende video utelates.

dvs. at slike oppgaver kan utføres av maskiner. Sosiale medier og søkemotorer har tatt i bruk automatisering for å tilby mer brukertilpasset innhold/søk og reklame. Automatisert journalistikk er tatt i bruk, i første omgang på områder der innholdet følger bestemte konvensjoner og er relativt standardisert, eksempelvis rapportering av bedrifters kvartals- og årsresultater og sportsresultater.

Det kan hevdes at teknologiutviklingen på medieområdet har lagt grunnlaget for en demokratisering. Utstyr for produksjon, distribusjon og publisering som tidligere var forbeholdt profesjonelle, er nå hylleware til en pris som gjør det tilgjengelig for den gjennomsnittlige borger. Innhold er dermed blitt enkelt å produsere, mangfoldiggjøre, distribuere og dele på nettet. Store mengder innhold blir også nå produsert og publisert av personer som ikke har medievirksomhet som sin primærvirksomhet, i kanaler utenfor tradisjonelle mediers kontroll. Dette har ført til et enormt økende tilfang av tilgjengelig innhold, men som oftest står dette innholdet tilbake for innhold produsert av profesjonelle redaksjoner hva gjelder kvalitet, etikk og etterrettelighet.

Boks 5.2 Automatisert journalistikk¹

Associated Press har tatt i bruk automatisert journalistikk for å publisere enkle notiser om kvartalsresultater fra bedrifter. AP genererer godt over 3 000 artikler av denne typen hvert kvartal, mot bare 300 slike rapporter før automatiseringen ble innført. AP har angivelig ikke redusert bemanningen som følge av at man har automatisert oppgaven, men i stedet frigjort redaksjonelle ressurser til mer kritisk journalistikk. AP merker automatisert journalistikk slik at leseren vet at det er en maskin som har generert artikkelen.

NTB har i 2016 vært først ute i Norge med å ta i bruk robotjournalistikk. Roboten som NTB har utviklet, skriver referater fra fotballkamper. Den henter inn data fra flere kilder, blant annet statistikk fra databasen Norsk Internasjonal Fotballstatistikk, som så settes sammen i ulike maler for å sikre variasjon i utformingen. Dette muliggjør blant annet å lage saker tilpasset lokalavisene til både hjemme- og bortelaget for samme kamp. Formålet er å frigjøre tid for journalistene til eksempelvis å gjøre intervjuer.

Et tredje eksempel er VG, som har eksperimentert med robotjournalistikk i en sak der leserne kan sjekke gjelden til alle norske kommuner.

¹ AP: <https://automatedinsights.com/associated-press-leaps-forward> NTB: <http://journalisten.no/2016/04/robot-inntar-norsk-sportsjournalistikk> VG: <http://journalisten.no/2016/01/vg-tar-robotene-i-bruk>

5.3 Nye aktører utfordrer etablerte forretningsmodeller

Ikke for å være negativ, men slaget er tapt – på de fleste frontavsnitt. De globale gigantene har gjort seg selv til infrastruktur. De har mye mer data om hver nettbruker, og de ligger ti år foran norske mediehus i kappløpet om å forstå og utnytte slike data. [...] Selv om alle krefter forenes, er den norske mediebransjen forsvinnende liten (Anders Waage Nilsen, Netlife Research Bergen).³

³ «Riv siloene, medieledere», Aftenposten 10.2.16

Teknologiutviklingen har lagt til rette for nye aktørers inntreden i markedet. Digitale nettverk innebærer at alle nodene i nettverket kan kommunisere. For mediene, som tradisjonelt har beskjeftiget seg med enveis kommunikasjon, har det åpnet seg muligheter for interaksjon med brukerne. Det har tatt tid før mediene endret tenkemåte og utnyttet disse mulighetene, og i mellomtiden har aktører som i hovedsak har oppstått som følge av digitale innovasjoner, trådt inn på massemediens domener.

Sosiale medier og søkemotorer fungerer slik at brukerne får tilgang til innhold «i bytte» mot data og opplysninger om den enkelte brukerens preferanser og livssituasjon. Sosiale medier som Facebook, Instagram og Snapchats verdiskapingsmodell er å knytte folk sammen, og krever at brukerne logger seg inn eller har registrert seg. Google krever ikke innlogging, men skaper verdi ved å sørge for at de som ønsker å finne noe faktisk finner det, og at de som ønsker å bli funnet blir funnet. Forretningsmodellen er den samme for alle disse aktørene; de selger reklameplass og bruker informasjon om brukerne til å gi reklamen den beste plasseringen. Personlige data har dermed blitt en ny og viktig ressurs eller «valuta».

I motsetning til ledende sosiale medier, har de fleste norske medievirksomheter inntil relativt nylig ikke krevd at brukere skal logge seg inn for å kunne benytte seg av deres digitale tjenester. Mens sosiale medier har kartlagt brukernes bevegelser i detalj over tid og dermed kan tilby reklame som treffer veldefinerte målgrupper, er det relativt få norske medievirksomheter som har samlet omfattende kunnskap om sine brukere som lar seg omsette ved salg av annonser over tid. Mediene har dermed gått glipp av verdifull informasjon om egne kunders demografi og preferanser. I 2012 rullet Schibsted ut sin id- og betalingsløsning SPiD, og Amedia fulgte etter med i aID i 2014. Løsningene er designet både for å strømlinjeforme brukerbetalingen på tvers av ulike tjenester, og ikke minst for å muliggjøre innsamling av data om brukerne for dermed å kunne plassere reklame bedre.

Sosiale medier tilbyr eksponering for store brukergrupper og er på kort tid blitt en av de viktigste trafikkdriverne til norske nyhetsmedier. Google (Accelerated Mobile Pages), Facebook (Instant Articles), Snapchat (Discover), Apple (News) og Twitter (Moments) introduserte alle i løpet av 2015 ulike typer initiativer som tar sikte på å befeste deres grep om markedet. Facebook tilbyr med Instant Articles en publiseringsløsning som gir innholdsprodusenter eksponering, mot en

Boks 5.3 Google AMP

Google AMP (Accelerated Mobile Pages) er en teknisk standard som ble lansert i februar 2016, og som har som mål å øke hastigheten på nedlastingen av mobile websider og dermed legge til rette for en bedre brukeropplevelse. De som publiserer innhold kan kode sidene i to ulike utgaver (HTML og AMP-HTML), der sistnevnte er spesielt tilpasset mobil. Når brukere søker opp en side via mobil vil man bli sendt til den hurtige AMP-versjonen av siden. Flere toneangivende internasjonale medievirksomheter benytter allerede slike AMP-versjoner. Etter hvert som trafikken til disse sidene øker, er det ventet at resultatene til søkemotorene påvirkes slik at disse sidene får høyere ranking. Det vil igjen trolig føre til at stadig flere publisister vil oppleve at det er nødvendig å publisere egne AMP-sider for mobile brukere. Google krever ikke andeler av inntektene fra reklame eller brukerbetalinger for AMP-sider, men begrensningene som ligger innbakt i koden vil kunne påvirke hva slags reklame som kan publiseres på slike sider.

andel av inntektene fra reklame solgt i tilknytning til plattformen. Mediehusene må inngå en avtale med og publisere sakene sine direkte på Facebook.⁴ Dagbladet og eieren Aller var tidlig i 2016 de første i Norge som inngikk et slikt samarbeid. Avisa begynte da å publisere debattstoff på tje- nesten, samtidig som Dagbladet også bestemte seg for å legge ned kommentarfeltet på db.no og flytte denne debatten over på Facebook.⁵ Apple og Snapchat tilbyr andre løsninger med sikte på å øke egen trafikk.

I tv-sektoren er det store flertallet av norske husstander knyttet til en eller flere tilbydere av betalingsfjernsyn (distributører), og det aller meste av konsumet av audiovisuelt innhold foregår fortsatt lineært.

Likevel er det ingen tvil om at IP-basert distribusjon øker betydelig. Aktører som Netflix, HBO og YouTube har på relativt kort tid opparbeidet

⁴ <https://nrkbeta.no/2016/01/07/sluker-facebook-norske-medier-i-2016/>

⁵ http://www.dagbladet.no/2016/01/28/kultur/media/facebook/dagbladet/sosiale_medier/42932003/

seg betydelige posisjoner, samtidig som vi også ser en forskyvning av seermønstre mot strømmet innhold hos norske aktører som NRK og TV 2 Sumo.

5.4 Konkurransesituasjonen

Tv-bransjen og pressen har tradisjonelt fungert som tosidige markeder, der mediehusene har hentet inntekter dels fra brukerbetaling (abonnement/løssalg) og dels fra reklame. Radio har på sin side basert seg på ren reklamefinansiering. Fjernsyn utviklet tidlig robuste mekanismer for brukerbetaling som det var allmenn aksept for allerede da signalene ble distribuert analogt. Denne modellen for brukerbetaling kunne konverteres relativt enkelt over i en digital kontekst. Den tosidige forretningsmodellen for pressen har så langt ikke latt seg konvertere like smertefritt.

5.4.1 Markedet for aviser

Vi ser en langt høyere lesetid for innloggede brukere enn for brukere uten AiD. På mobil er lesetiden mer enn fordoblet for påloggede brukere. For e-avisene våre har vi målt en gjennomsnittlig lesetid på i overkant av 15 minutter i desember 2016 (Pål Nedregotten, Amedia).

Trykt presse opplever en sterk nedgang i opplag og antall lesere på papir. Dette er en global trend. Veksten i antall digitale lesere veier totalt sett opp for nedgangen på papir, men inntektene fra salg av annonser digitalt er ikke nok til å veie opp for fall i annonseinntekter på papir. Det er også en utfordring å finne attraktive modeller for brukerbetaling/abonnement.

Etter hvert som innovasjoner innen digital produksjon og distribusjon gjorde det mulig å publisere innhold på nettet, valgte mange mediehus å publisere større eller mindre deler av innholdet gratis. Gratis publisering på nett har trolig vært motivert blant annet av ønsket om å sikre seg brukeroppslutning for å kunne ta bedre betalt for reklame, men har samtidig over tid svekket grunnlaget for å ta brukerbetaling. Når brukernes behov for en stor del ble dekket av gratis tilgjengelig innhold på nettet reduserte det brukerens betalingsvilje både for tilgang til nyheter på nett, men også for papirutgaven. Brukerne ble vant til at innholdet skulle være gratis, og mange aktører kviet seg for å gå foran med å innføre betalingsløsning.

I praksis har gratis tilgjengeliggjøring på sikt gjort det svært vanskelig å opprettholde den tradisjonelle tosidige forretningsmodellen for avisene. Pressen har vært vant til å håndtere relasjonen til både annonsørene og abonnentene. Når antallet lesere går ned reduseres kundens tilknytning til merkevaren, samtidig som mediets attraktivitet som reklamekanal svekkes.

MBL meldte høsten 2014 at den digitale avislesingen hadde nådd et brytningspunkt, dvs. at det var like mange som leste avisenes nettutgaver som deres papirutgaver.⁶ Dersom man tar med lesing på mobil var andelen digitale lesere allerede høyere enn andelen som leste papiravisen. Utvalget har ikke funnet norske tall som dokumenterer forskjeller i avislesing på papir og nett når det gjelder tidsbruk og stofftyper, men en svensk studie tar for seg slike forskjeller i lesing av én lokalavis. Studien finner ulikheter mellom hvordan papiravisen og nettavisen blir lest:

Papperstidningen läses från sida till sida; ett ganska brett innehåll erbjuds och konsumeras. Genomsnittstiden för läsning uppges vara 26 minuter per dag. Det innehåll som utnyttjas på nätet är mindre variationsrikt och genomsnittstiden som dagligen ägnas sajten är betydligt kortare, uppskattningsvis 6 och en halv minut. Nätet används i huvudsak för att gå in och uppdatera kunskapen om händelser som pågår, det kan gälla olyckor, bränder och löpande förlopp som sport.⁷

Funnene er ikke helt overførbare til Norge, siden tall fra Nordicom viser at svensker ikke leser avis i helt samme omfang som nordmenn (totalt – nett eller papir), og at lesingen på nett ligger langt lavere: 51 prosent av nordmenn leste nettavis i 2015, mot bare 26 prosent av svenskene. Samtidig indikerer studien at avislesing på nett og papir er mer sammensatt enn hva andelen lesere isolert kan tyde på.

SOU 2015:94 spår at med samme opplagsfall som i dag vil det totale opplaget til svensk presse være sterkt redusert mot slutten av 2020-tallet, og dersom fallet i opplag akselererer vil man allerede ha nådd bunnen på dette tidspunktet.⁸ Det vil i så fall kunne innebære at Aftonbladet avvikler sin

⁶ <http://www.mediebedriftene.no/Tall-Fakta1/Lesertall/lesertall-avis-host-2014/>

⁷ Von Krogh, Torbjörn (2014) «Pizzerian brinner igen!: skillnader och likheter mellan läsning av lokala nyheter på papper och nät». Demicom, Sundsvall. DEMICOM Rapportserie, no. 19

⁸ Jf. SOU 2015:94, figur 3.19 s. 135.

trykte utgave omkring 2017, og at Expressen gjør det samme i 2023.

Sosiale medier genererer betydelig trafikk til norske medier. Samtidig innebærer publisering på slike plattformer at redaksjonen ikke lenger har full kontroll på innholdet og brukerdata knyttet til det. Norske mediehus står overfor et strategisk veivalg. En mulighet er å publisere innhold direkte på sosiale medieplattformer, med håp om at inntektene fra eksponeringen disse plattformene tilbyr skal generere tilstrekkelig reklameinntekter. En annen er å satse på selv å bygge opp direkte digitale kunderelasjoner med sikte på å samle data om kundemassen, for å tilby et bedre tilpasset redaksjonelt produkt, målgruppetilpasset reklame og tilleggsprodukter.

Det er sannsynlig at sosiale medier i kraft av sine overlegne antall brukere og integrerte systemer for salg av reklame, vil ta en enda større andel av trafikken på nettet og dermed reklameinntektene. For mediehusene vil valget mellom å publisere innhold via plattformene eller ikke være en strategisk beslutning som vil få stor betydning. Det er betydelig usikkerhet i bransjen knyttet til hvor mye og hva av eget innhold som i så fall skal publiseres på plattformene, og hva som eventuelt skal forbeholdes egen publiseringsløsning for å fremme egen forretningsmodell. De sosiale mediene er på sin side avhengige av lokalt innhold for å kunne opprettholde en sterk markedsposisjon.

Flere norske medievirksomheter har etter hvert utviklet målrettede strategier og metoder for å samle opplysninger om brukerne, eksempelvis ved å tilby innloggingsmuligheter også for ikke-abonnenter i bytte mot ulike former for premiering.⁹ Dette gir grunnlag for å tilby innhold som er mer tilpasset den enkelte abonnent eller bruker. Etter hvert som man får bedre informasjon om sine kunder kan man også tilby mer tilpasset reklameplassering overfor annonsører, slik at norske medier vil kunne tilby et mer konkurransedyktig annonseprodukt.

Både plattformtilbydere og annonsører etter spør for eksempel nå video. Det er imidlertid svært ressurskrevende å produsere video med tilstrekkelig kvalitet og tilpasse formatet til forskjellige publiseringsplattformer. Selv om blant annet Facebook og Google har senket listen for å publisere video på sine plattformer, er det ressurskre-

⁹ MBL har et prosjekt som ser på mulighetene for en felles nasjonal innloggingsløsning. Norske medier vil, dersom man lykkes med å etablere løsninger for personlig innlogging, kunne tilby et bedre produkt både til kunder og annonsører.

Boks 5.4 iTromsøs erfaringer med personalisering av nettutgaven

I samarbeid med det norske selskapet Cxense gikk iTromsø høsten 2015, som første nettsted i Europa, i gang med å teste fullpersonalisert forsider av avisen på mobil.

Hver bruker får en individuell opplevelse ved at innhold tilpasses den enkelte, basert på trend, leserhistorie, personlige preferanser og kollaborativ filtrering (metode for å generere automatiserte antakelser om en brukers interesser basert på innsamling av informasjon om et stort antall brukeres preferanser og bruksmønstre). I et mangfoldsperspektiv er det interessant at iTromsø har lagt inn et element av «tvungen variasjon» eller «mangfold gjennom design» når det gjelder temaer, for å fremme bruksmangfold og tilby noe leseren ikke forventer seg.

Erfaringene med personalisering er etter relativt kort tid svært lovende. Blant annet hadde det totale konsumet (målt i timer) økt med 31 prosent ett år etter lansering. Brukertilfredsheten later også til å være høy. Tre måneder etter lansering hadde under 1 prosent av abonnentene benyttet seg av muligheten til å slå av personalisering, og det hadde ikke kommet klager på ordningen.

Kilde: Presentasjon for Mediebedriftene ved sjefredaktør Stig Jakobsen i iTromsø

vende for små virksomheter å håndtere en egen publiseringsstrategi på plattformene.

Det har også vært et betydelig hinder for satsing på nye forretningsmodeller at digital brukerbetaling var underlagt full moms, mens papiropplaget var unntatt fra moms. Regjeringen gjennomførte med virkning fra mars 2016 likebehandling av digitale og analoge abonnementsinntekter via en endring av merverdiavgiftsloven. I løpet av 2015 etablerte et stort antall aviser betalingsløsninger, og forventningen om en endring av momsregimet bidro trolig i høy grad til dette. Ved utgangen av 2015 hadde snaut to tredeler (124 av de 191 avisene som publiserte nyheter på nett) introdusert en eller annen form for betaling for innhold – en vekst på 125 prosent på ett år.¹⁰ Flere mediehus prøver også ut andre forretningsmodeller som skal bidra til økt brukerbetaling, herunder digitalt løssalg av enkeltartikler. Avgrensningen av

momsfritaket innebærer at det vil være mindre lønnsomt å utvikle slike løsninger, og utgjør dermed i praksis et hinder mot innovasjon og en forskjellsbehandling av innhold avhengig av om det omsettes som en enkeltartikkel eller som del av en publikasjon.

Avisene som har innført betaling på nett, gir i varierende grad tilgang til innhold uten betaling:

- 88 aviser opererte med en restriktiv løsning¹¹ som gir ingen eller begrenset tilgang til innhold uten betaling¹²
- 34 hadde en liberal løsning (eller plussmodell à la VG)
- Aftenposten alene benytter en modell som gir tilgang til åtte gratis artikler per uke

Mange aviser har likevel utfordringer med å konvertere sine papiravisabonnenter til digitale abonnenter og å rekruttere nye digitale abonnenter. Variasjonen i type betalingsmodell er relativt stor. I 2015 skjedde et markant skifte i valg av betalingsmodell i retning av modeller der man kobler abonnement på papiravis og digital(e) utgave(r). Ifølge Høst var antallet aviser som opererte med en modell som ga rabattert tilgang til digitalt innhold til papirabonnenter og full pris for alle andre, redusert fra 115 aviser i 2013 til bare 30 aviser i 2015. Omvendt hadde «Aftenpostenmodellen» som tilbyr samlet abonnement på papir og digital utgave (komplett) eller utelukkende digitalt abonnement, økt fra 4 aviser i 2013 til 101 aviser to år senere. Også modellen som bare tilbyr ett kombinert digital- og papiravisabonnement har økt (fra 19 aviser i 2013 til 42 i 2015).¹³ Endringene har i første rekke sammenheng med at Amedia har gått over fra rabattert digital tilgang for abonnenter til «Aftenpostenmodellen».

Det er flere tegn som tyder på at disse modellene er vellykkede. I 2015 rapporterte mediehus som Fredriksstad Blad, Nordlys og Avisa Nordland om opplagsoppgang for første gang siden tidlig på 2000-tallet.

Samtidig reduseres reklameinntektene kraftig som følge av at en stadig økende andel av rekla-

Boks 5.5 VIO

VIO ble lansert i 2016 og er blant annet omtalt som et «Netflix for magasiner» – en tjeneste som tilbyr ulike magasiner til en pakkepris. I tjenesten er mer enn 40 norske magasiner, aviser og tidsskrifter tilgjengelig. Utviklerne har som uttalt ambisjon å utnytte det digitale potensialet og tilby noe mer enn pdf-versjoner av papirproduktene.

men plasseres på sosiale medier og i programmatisk kjøp av annonser¹⁴ på nettet, på bekostning av bannerannonser og reklame i trykt presse. Ifølge Medietilsynet¹⁵ gikk papiravisenes samlede annonseinntekter ned med 740 millioner kroner i 2015, samtidig som inntektene fra salg av annonseplass i nettutgavene bare økte med 21 millioner kroner. For første gang var reklameinntektene lavere enn opplagsinntektene. De siste fem årene har avisenes annonseinntekter gått ned med 1,8 milliarder kroner. Det er få tegn til at denne utviklingen vil snu. I sum innebærer det at nyhetsmediene også i tiden fremover mest sannsynlig står overfor store økonomiske utfordringer.

På tross av de kraftige fallene i annonseinntektene har alle typer avishus styrket lønnsomheten i 2015. En vesentlig årsak til dette er kostnadsreduksjoner. Også i 2016 har mange aviser gjennomført omfattende kutt. Medietilsynet skriver i sin rapport om økonomien i norske medier at de fleste aviser historisk sett har vært lønnsomme forretninger, og selv om 170 av 221 aviser som sendte inn opplysninger for 2015 gikk med overskudd før skatt, er det liten tvil om at avisenes lønnsomhet nå står under kraftig press.

Tabell 5.1 viser nøkkelopplysninger for forskjellige typer aviser i 2015. Medietilsynet skriver:

Store aviser har bedre økonomi enn små aviser, og aviser som dominerer eller er alene i sitt «hjemmemarked» har bedre økonomi enn de øvrige avisene i samme marked. Aviser med en spesialisert redaksjonell profil og spredning

¹⁰ Høst, Sigurd (2016) «Papiravisene lever, og de satser digitalt», Notat nr 1/2016 Høgskulen i Volda/Møreforskning. Høst tar forbehold om at tallene ikke er kvalitetssikret og at det derfor vil kunne forekomme endringer.

¹¹ Ibid. Høst noterer samtidig at skillet mellom liberal og restriktiv løsning ikke er glassklart, og at det som følge av varierende praksis er «litt vilkårlig om avisen er regnet som restriktiv eller liberal».

¹² Ibid. Én avis lot ikke-abonnenter lese tre lukkede saker per uke.

¹³ Ibid.

¹⁴ Programmatisk annonsering betyr at kjøp og salg av nettannonser skjer automatisk via en børs. Mediene legger annonseplasser (visninger) ut for salg på annonsebørsen, og annonsørene kan legge inn bud på visningene basert på egne kriterier. Når alle kriteriene for kjøpet er oppfylt, vil kjøpet skje automatisk og annonsen vises i sanntid.

¹⁵ Medietilsynet (2016) «Økonomi i norske medievirksomheter 2011–2015»

Tabell 5.1 Nøkkelopplysninger for de ulike aviskategoriene i 2015

Type aviser	Antall aviser	Aviser med driftsoverskudd	Andel av avisenes totale driftsinntekter	Andel av avisenes totale opplag	Antall aviser som mottar produksjonstilskudd/tilskudd som ukemedier
Løssalgsaviser	2	2	18,8 %	9,3 %	0
Ledende dagsaviser	59	48	63,7 %	56,3 %	8
Nr. 2 dagsaviser	5	1	2,3 %	2,4 %	4
Riksspredte nisjeaviser	5	0	2,9 %	4,4 %	5
Fådagersaviser	79	34	9,3 %	17,4 %	62
Lokale ukeaviser	66	10	2,2 %	7,2 %	64
Nasjonale ukemedier	5	0	1,0 %	3,1 %	5

Her brukes en tilpasset versjon av aviskategoriene i Sigurd Høsts rapporter «Avisåret». Kilde: Medietilsynet.

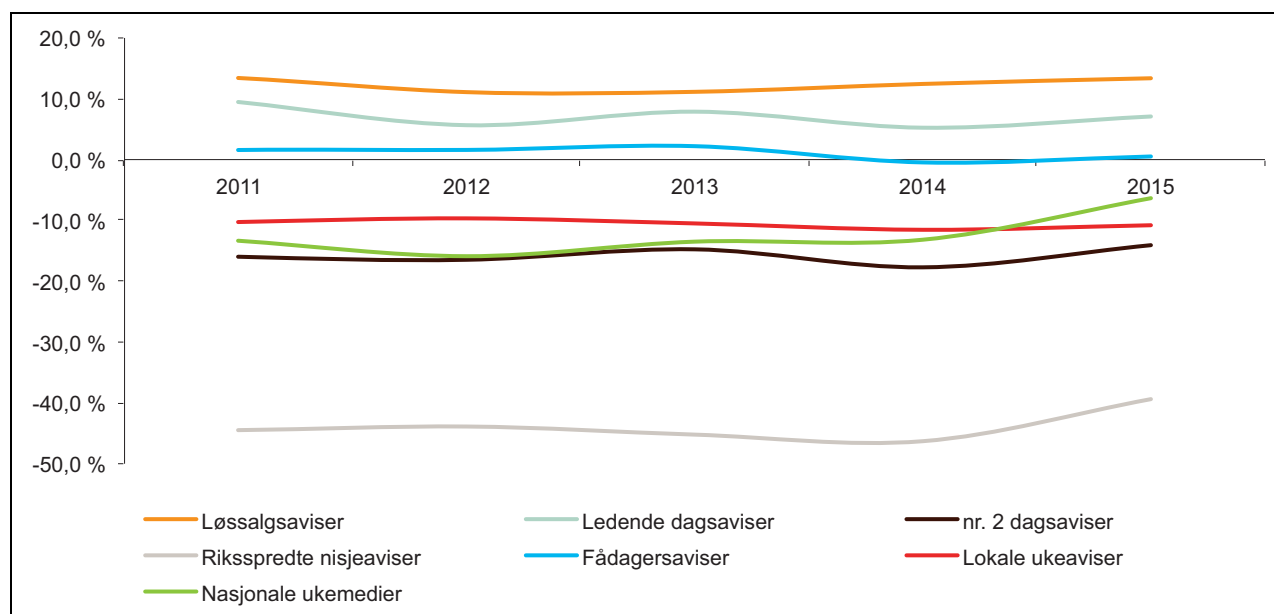
over hele landet, riksspredte nisjeaviser og nasjonale ukemedier, har en særlig sårbar økonomi.¹⁶

Som figur 5.1 viser, har løssalgsaviser og ledende dagsaviser positiv driftsmargin og driftsoverskudd i hele perioden, mens lokale ukeaviser, nummerttoaviser og riksspredte nisjeaviser går med driftsunderskudd.

Økt konkurranse om reklameinntekter, sterkt svekket opplagsutvikling på papir samt utsikt for svak konjunkturutvikling har allerede ført til svekket økonomi og innskrenkninger i de fleste norske mediehus de senere årene. Innskrenkningene har også rammet redaksjonelle ressurser.¹⁷ Det arbeides intenst med produktutvikling og nye forretningsmodeller i norske medier, og det har vært flere positive initiativ til økt samarbeid for å styrke

¹⁶ Ibid. kapittel 4.

¹⁷ Jf. kapittel 6.2.4 i denne utredningen.



Figur 5.1 Driftsmargin etter avistype 2011 til 2015 (prosent)

For aviser som mottar produksjonstilskudd vises driftsmargin før tilskudd. Kilde: Medietilsynet.

Boks 5.6 Amedias digitale vekst¹

Amedia meldte i februar 2016 at mer enn 400 000 brukere har tatt i bruk Amedias digitale innloggingssystem aID. Amedia bruker data som de samler inn om kundene via aID, til å utvikle sine produkter og øke kvalitet og relevans på innholdet som tilbys.

Parallelt med økningen av antall innloggede brukere, vokser også antallet betalende kunder i konsernet. Per 15. februar 2016 hadde Amedia 471 083 betalende kunder, 8 533 flere enn på samme tid i 2015. For 39 av konsernets aviser vokste antall betalende kunder, mens de øvrige 23 avistitlene opplevde en reduksjon. Amedia har hatt som mål at samtlige mediehus skal ha vekst innen utgangen av 2016.

¹ <http://journalisten.no/2016/02/har-400-000-digitalkunder-i-boks>

norske medievirksomheter i konkurransen med globale aktører. Mange har lovende resultater å vise til når det gjelder andel innloggede brukere, digitalisering av abonnentmassen og personlig tilpasning av tilbudet. Selv om tall for reklameomsetningen svekkes, er det optimisme med hensyn til fremtidig vekst på abonnentsiden.

Inntekter fra digitale produkter veier som nevnt over ikke opp for reduserte inntekter fra analoge produkter. Det er følgelig en risiko for at enkelte nyhetsmedier på sikt ikke vil få det til å gå rundt økonomisk, og dermed vil måtte gjennomføre ytterligere innsparinger og i verste fall legge ned virksomheten.

5.4.2 Markedet for kringkasting, strømming og distribusjon

Lineært fjernsyn står sterkt, og bransjen er dominert av aktører som tilbyr norskspråklig innhold tilpasset et norsk publikum. Kommersiell radio styrket ifølge Medietilsynets økonomirapport¹⁸ lønnsomheten i 2015, og de private kringkasterne reklame- og annonseinntekter var på om lag samme nivå i 2015 og 2014. Videre står de nasjonale kringkasterne for vel 50 prosent av norske medievirksomheters¹⁹ samlede omsetning i 2015, og kringkasternes andel av omsetningen er økende. De kommersielle kringkasternes omsetning øker mest: «I 2010 hadde NRK og de kom-

mersielle kringkasterne om lag like stor omsetning, mens de kommersielle kringkasterne hadde nær 1,4 milliarder kroner mer omsetning enn NRK i 2015».²⁰

Medietilsynet peker på flere årsaker til at kommersiell kringkasting har økt kraftig de siste årene. For det første har digitaliseringen av tv-distribusjonen åpnet for at flere kommersielle tv-kanaler når ut til større deler av befolkningen. Videre har fremveksten av nisjekanaler medført at kringkasterne når flere mennesker med et bredere tilbud, samtidig som mange betaler betydelige summer for såkalte premium-kanalpakker. Inntekter fra salg av kanalpakker, distribusjonsinntekter og salg av innhold gjennom strømmetjenester blir stadig viktigere for de kommersielle tv-virksomhetenes økonomi:

I 2015 utgjorde slike inntekter 40,2 prosent av driftsinntektene i de selskapene vi har opplysninger om. Inntekter fra salg av kanalpakker, distribusjonsinntekter og salg av innhold gjennom strømmetjenester utgjorde 2,6 milliarder kroner i 2015 mot 1,7 milliarder i 2011.²¹

For kringkasterne gir flere seere og lyttere økte reklameinntekter. Samtidig påpeker Medietilsynet at markedet for reklame i kringkasting var i vekst frem til 2014, men stagnerte i 2015.

På den annen side synes distribusjonsinntekter, inntekter fra tv-virksomhetene får fra andre som distribuerer deres innhold, å være økende.²²

Som figur 5.2 viser, svinger driftsmarginen for radio en del disse årene. For tv er det tilsynelatende en oppgang i 2014, men denne oppgangen

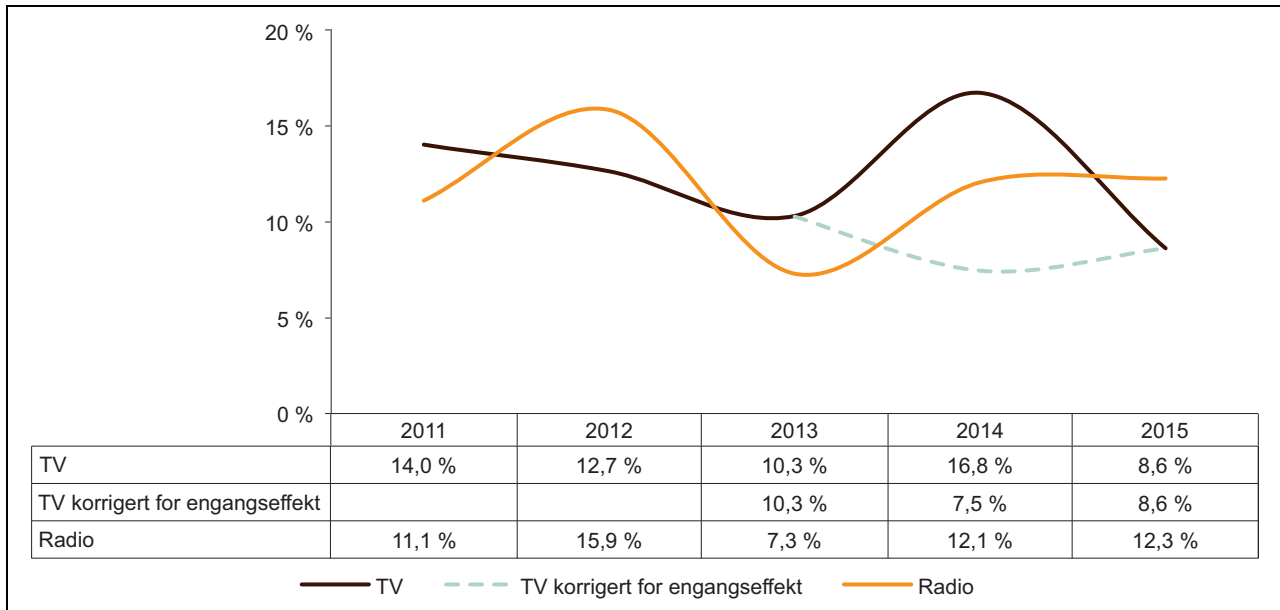
¹⁸ Medietilsynet tar i rapporten visse forbehold knyttet til beregningene for tv-markedet: «Mens vi gjennom innleverte oppgaver har svært gode opplysninger om avishusenes og radiovirksomhetenes økonomi, er situasjonen en annen når det gjelder de nasjonale kringkasternes TV-virksomhet. Nasjonale kringkastere har ingen plikt til å avlevere opplysninger om driftsøkonomien til Medietilsynet, så her baserer vår redegjørelse seg på andre kilder. I praksis betyr dette offentlig tilgjengelige årsregnskaper for de selskapene som avleverer slike. I de tilfellene der årsregnskaper med spesifiserte opplysninger om den norske virksomheten ikke finnes, bruker Medietilsynet anslag og prognoser utført av andre og opplysninger om norsk virksomhet som fremkommer i årsregnskaper fra selskaper med base i utlandet. Situasjonen gjør det særlig vanskelig å gi et korrekt bilde av de nasjonale kringkasternes inntekter fra salg av tv-kanalpakker, salg av innhold gjennom strømmetjenester og distribusjonsinntekter» (kapittel 7).

¹⁹ Dvs. virksomheter som driver avis eller kringkasting.

²⁰ Medietilsynet (2016) «Økonomi i norske medievirksomheter 2011–2015», kap. 7.1.

²¹ Ibid. kap. 1.

²² Ibid.



Figur 5.2 Driftsmargin kommersielle riksdekkende kringkastere 2011–2015 (prosent)

Den stiplede linjen viser utviklingen når det ikke tas hensyn til engangseffekten av endrede pensjonsforpliktelser i TV 2 i 2014.
Kilde: Medietilsynet.

skyldes en engangseffekt av endrede pensjonsforpliktelser i TV 2. Den stiplede linjen viser utviklingen korrigert for engangseffekten, og avdekker at lønnsomheten for tv går ned i 2014 og 2015. Lønnsomheten er klart bedre for radio enn for tv i de to siste årene i femårsperioden.

Selv om driftsinntektene har økt mye, har utviklingen i tv-virksomhetenes lønnsomhet de siste fem årene vært negativ, noe som ifølge Medietilsynet blant annet har sammenheng med investeringer i senderrettigheter og programproduksjon. Også i tv-bransjen har det vært omfattende kutt-runder de siste årene, både i NRK og kommersielle mediehus er det kuttet mange stillinger. For eksempel skal TV 2 redusere sine kostnader med 350 millioner kroner frem mot 2020. NRK har i 2014 og 2015 nedbemannet med i overkant av 300 årsverk. Nedbemanningen er et resultat av bl.a. effektivisering av arbeidsprosesser, mer fleksibel drift og at flere produksjoner er satt ut til eksterne.²³

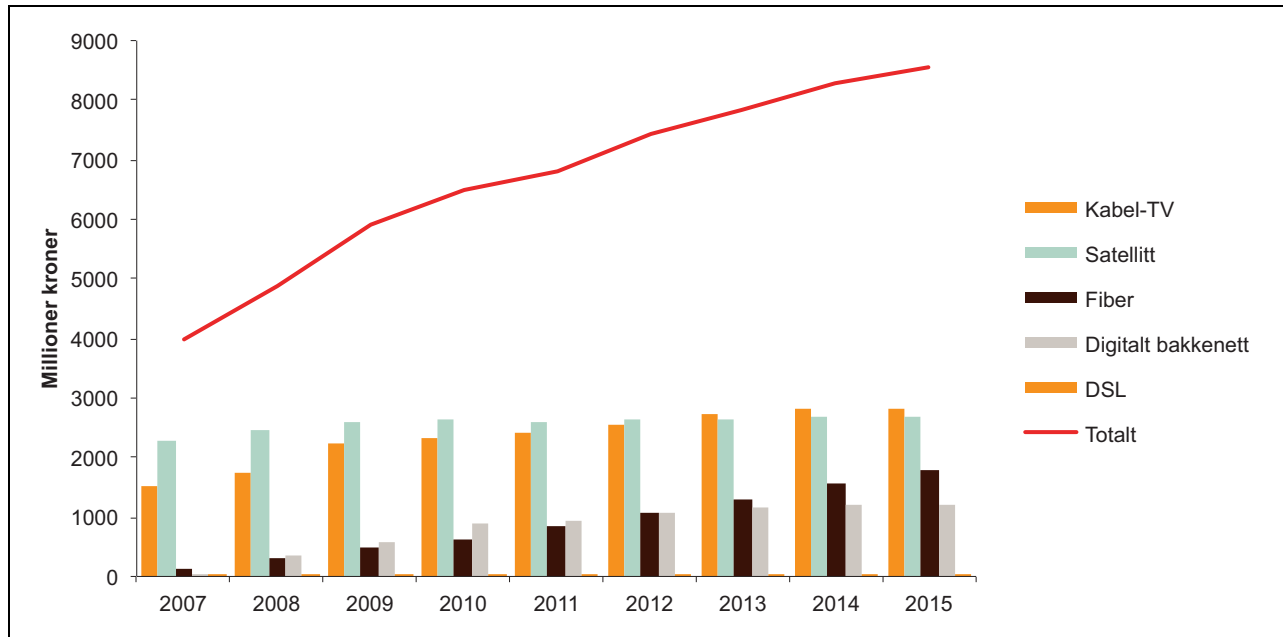
Fjernsynsdistributører som Get, Canal Digital og Viasat har visse likhetstrekk med publiseringsplattformer som Facebook, Google, Twitter, Snapchat og Apple m.fl. Verken plattformtilbydere eller fjernsynsdistributører produserer eget innhold, men kontrollerer tilgangen til et stort antall kunder gjennom et distribusjonsnettverk som tilbyr en eksponering som mediene vanskelig kan

oppnå på egen hånd. Mediene må «betale» for tilgangen til publikum ved å dele inntektene fra henholdsvis brukerbetaling og reklame med plattformtilbyderne.

Kringkasterne har lenge vært vant til å ha en indirekte relasjon til sine kunder, i den forstand at tilbydere av betalingsfjernsyn (distributører) håndterer det økonomiske mellomværendet med sluttbrukeren. Tilbydere av betalingsfjernsyn eier eller kontrollerer distribusjonskanalen frem til sluttbruker, og tilbyr fjernsyn i form av pakker av kanaler. Dette har i utgangspunktet vært en gunstig ordning både for kringkastere og eiere av infrastruktur.

Kringkasterne har imidlertid måttet dele inntektene fra brukerne med tilbyderne av betalingsfjernsyn. Det store flertallet av norske husstander er knyttet til en (eller flere) slike tilbydere. Ifølge statistikk fra Nkom var omsetningen til tilbydere av betalingsfjernsyn i første halvår 2016 mer enn 4,35 milliarder kroner, en økning fra 3,43 milliarder kroner i første halvår 2011 og på over 169 millioner kroner siden første halvår 2015. Det er fiber som øker mest både i antall abonnementer og i omsetning, mens for kabel-tv går både omsetningen og antall abonnementer ned i 2016. Totalt sett for antall tv-abonnementer er det i 2016 for første gang registrert en reduksjon. Dette kan ha sammenheng med at kabelselskapene har måttet utvikle koblingssalget mellom tv og bredbånd, og at flere kunder velger bort kabel-tv-pakken. Som fi-

²³ Prop. 1 S (2016–2017) Kulturdepartementet



Figur 5.3 Omsetning for distribusjon av tv-signaler fordelt på aksessform 2007–2015 (millioner kroner)

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

Kilde: Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom).

Figur 5.3, viser er omsetningen mer enn doblet siden det digitale bakkenettet ble innført i 2007.

I likhet med tilbydere og distributører av tv via etablert infrastruktur som kabel, satellitt, bakkenett og fiber, spiller bredbandleverandører en stadig viktigere rolle i markedet for overføring av audiovisuelle tjenester. Årsaken er at en stadig økende andel av innholdet som produseres, strømmes over fast og mobilt bredbånd på forespørsel.

Omsetningen i privatmarkedet for bredbånd var i 2015 på 6,99 milliarder kroner, en økning på nesten 6 prosent fra 2014. Ser man på selskapenes markedsandeler målt i omsetning, hadde Telenor en andel på 41,8 prosent, Get 14,1 prosent, Next-GenTel 7,8 prosent, Viken Fiber 6,2 prosent og Lyse Fiber 3,8 prosent.²⁴

Som figur 5.4 viser, tar fiber brorparten av omsetningsøkningen, men alle aksesssteknologier utenom DSL-teknologier²⁵ øker.²⁶

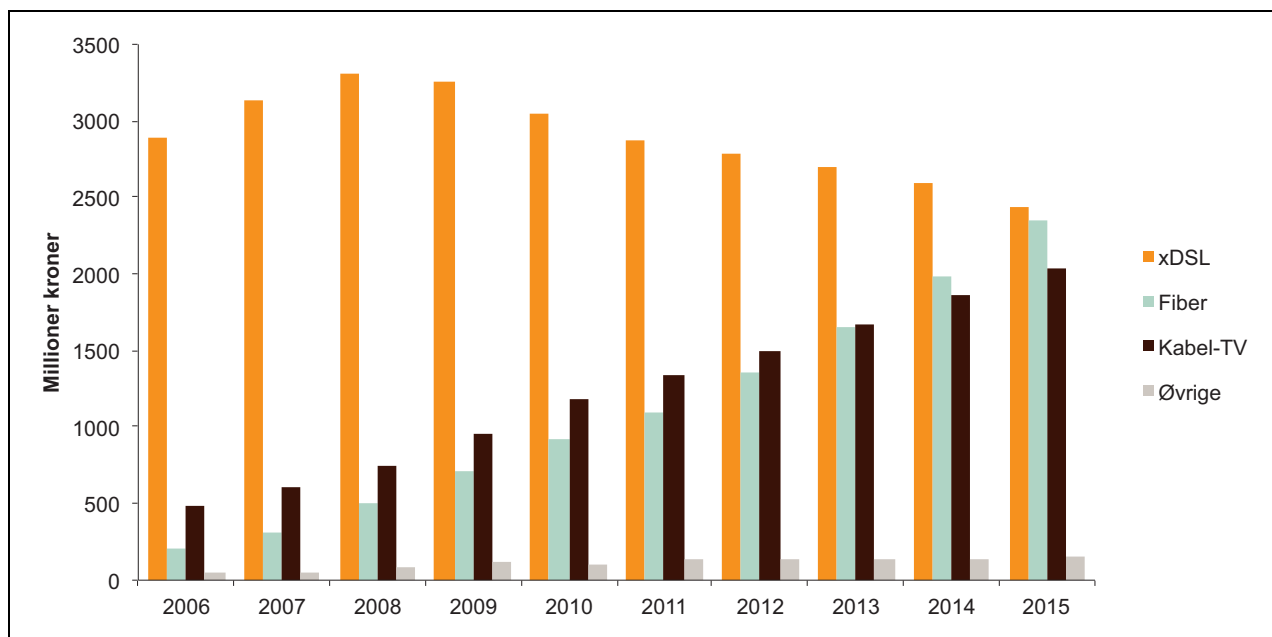
²⁴ Merk at tall for Altibox, som er den største fiberaktøren, ikke vises fordi dette er et varemerke som selges av Viken, Lyse m.fl.

Selv om man ser en kraftig økning av husholdningenes utgifter til medier, går mesteparten av pengene til distribusjon og ikke til innhold. Undersøkelsen «Husholdningenes medieutgifter» fra 2015 viste at dersom man tar med utgifter til PC, nettbrett og mobiltelefoner, bruker hver husstand rundt 35 000 kroner årlig.²⁷ Størsteparten finansierer imidlertid maskinvare, internetttilgang, tv-abonnement og strømmetjenester for musikk, film og tv. Hver husholdning bruker i gjennomsnitt 5 300 kroner årlig på tv-pakker, inkludert tilleggskanaler. Det er en utfordring for alle aktører som produserer kvalitetsinnhold at inntektene i mindre grad går til innholdet. Ifølge Ofcom driver

²⁵ DSL (digital subscriber line) er en gruppe teknologier som benytter tvunnet kobbertråd (i praksis den gamle telefonlinja) til å føre frem digitale signaler til sluttbrukeren.

²⁶ Nkom (2016) «Det norske markedet for elektroniske kommunikasjonstjenester 2015»: http://www.nkom.no/markedet/ekomtjenester/statistikk/det-norske-ekomarkedet-rapporter/_attachment/23817?_ts=154c3d72b6d

²⁷ <http://www.tns-gallup.no/tns-innsikt/mediefrokost-om-nordmenns-okonomi-og-betalingsvilje>, <http://journalisten.no/2015/05/bruker-35-000-pa-medier>



Figur 5.4 Omsetning for fast bredbånd i privatmarkedet (millioner kroner)

Kilde: Nasjonal kommunikasjonsmyndighet

inntekter fra abonnement omsetningsveksten i tv-sektoren også globalt.²⁸

Samtidig ser man en samvariasjon mellom alder og tid brukt på lineært fjernsyn. Gjennomsnittlig seing på lineært tv i aldersgruppen 12–19 år er halvert fra 114 til 57 minutter i perioden 2008–2016, mens nedgangen i aldersgruppen 20–34 år var på 30 prosent. Gjennomsnittsnordmannen så 167 minutter daglig på tv i 2016, og tv-seingen øker blant dem over 65 år.²⁹ Tall for fjerde kvartal 2016 viser at lineært tv (inkludert opptak innen 7 dager) har en dekning i befolkningen på 73 prosent mens strømming har en dekning på 28 prosent. Tilsvarende tall for gruppen 12–29 år er 53 og 48 prosent.³⁰ I september 2016 abonnerte 41 prosent av norske husstander på minst én strømmetjeneste, mot 19 prosent i februar 2013.³¹ 33 prosent av husstandene abonnerte på Netflix, mot 12 prosent tre og et halvt år tidligere. I gruppen 20–29 år har 66 prosent tilgang til Netflix i

husstanden. Fra 2015 til 2016 har imidlertid tallene for abonnement på strømmetjenester generelt, og Netflix spesielt, flatet noe ut eller til og med sunket. Det er likevel grunn til å tro at omsetningen av reklame knyttet til lineært fjernsyn på sikt vil falle, i takt med fremtidig reduksjon i total tv-seing i kombinasjon med at det vil være de minst attraktive seerne (i kommersiell sammenheng) som vil være de mest trofaste seerne.

En økende andel av konsumet av audiovisuelt innhold foregår via strømming. Til forskjell fra markedet for lineært fjernsyn, har globale aktører erobret en betydelig andel av markedet for strømmetjenester. Både YouTube og Netflix har høyere tall for daglig bruk enn NRK, som er nærmeste norske konkurrent i markedet for strømming av audiovisuelt innhold. De internasjonale aktørene har et enda sterkere grep på de yngre, med nesten dobbelt så mange daglige brukere (Netflix) og tre ganger så mange brukere (YouTube) som NRK. Selv om omfanget av strømming i dag er beskjedent sammenlignet med lineært fjernsyn, er det sannsynlig at det over tid vil ta stadig større markedsandeler. Distribusjon via IP-baserte nettverk utgjør således både en mulighet og en utfordring for norske kringkastere.

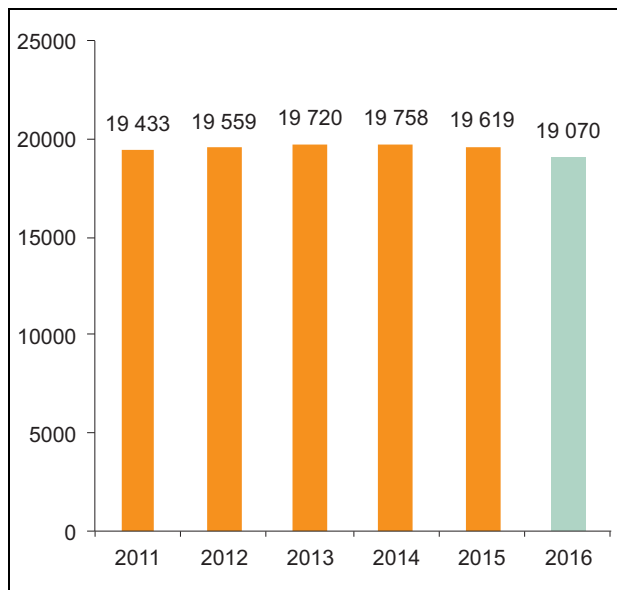
På den ene siden åpner IP-basert distribusjon for å tilby innhold direkte til sluttbruker, slik at man får en direkte kunderelasjon til publikum og ikke trenger å dele brukerinntektene med et mellomledd. På den andre siden risikerer kringkas-

²⁸ http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/cmr/cmr15/icmr15/icmr_3.pdf figur 3.3 Reklameinntekter øker også, men ikke like mye. Inntekter fra lisens står nesten helt stille. Tallene for abonnementsinntekter omfatter vel å merke ikke inntekter fra pay-per-view, video-on-demand eller OTT-streamingtjenester.

²⁹ Ifølge Kristian Tolonen/NRK Analyse, i Dagens Næringsliv 3. januar 2017.

³⁰ Kilde: NRK Analyse/Kantar TNS tv-meterpanelet/Forbruker&Media Q4.

³¹ Kantar TNS Utstyrsundersøkelsen/Kristian Tolonen, NRK Analyse: presentasjon Digitalforum 22. april 2016.



Figur 5.5 Netto reklameomsetning i norske medier, løpende priser (mill. kroner)

Tall for 2016 er en prognose fra IRM. Datagrunnlaget for beregning av omsetning for radio og gratisaviser er i 2014 og 2015 utvidet i forhold til tidligere år. Tall før og etter 2014 er derfor ikke direkte sammenlignbare.

Kilde: IRM/medienorge.

terne at inntekter fra betalingsfjernsynsmodellen på sikt reduseres som følge av økt konkurranse fra aktører som YouTube, Netflix, Apple og HBO, som tilbyr attraktivt audiovisuelt innhold for strømming eller nedlasting. Reklameinntektene fra strømming er heller ikke i nærheten av reklameinntektene fra lineært fjernsyn, primært fordi man ikke får den samme dekningen for reklamen via strømming.

5.4.3 Konkurransen om reklameinntektene

Ifølge tall fra det svenske Institutet för reklam- och mediestatistik (IRM) ble det i 2015 kjøpt reklame i norske medier for 19,6 milliarder kroner i Norge, noe som var en nedgang på 0,7 prosentpoeng fra 2014.³² IRM spår i sin prognose for det samlede mediemarkedet i 2016 en tilbakegang på 3,3 prosent i forhold til 2015, til en omsetning på 19,1 milliarder kroner (jf. figur 5.5). For 2017 tror IRM på et krypende marked totalt sett, men at tapet blir mindre enn i 2016.

Når det gjelder reklameomsetningen (innrykket omsetning) på ulike plattformer, tyder tall fra Mediebyråforeningen på at reklamemarkedet to-

talt sett er i svak tilbakegang (-0,8 prosent), men at internett er en klar vinner (+9,6 prosent) med sterk vekst særlig innenfor programmatisk (73,3 prosent) og sosiale medier (67,4 prosent), mens omsetningen faller på display (-24 prosent) og mobil (-20,6 prosent). Blant kringkastingsmediene har tv en beskjeden vekst (3 prosent), mens radio går tilbake (-7,5 prosent). Alle kategorier av trykt presse går tilbake, med dagspresse (-26,9 prosent) som den største taperen.³³ Det er illustrerende for utviklingen at programmatisk/nettverk, som i 2015 hadde en omsetning godt under halvparten av dagspressen målt i absolutte tall, nå er i ferd med å gå forbi dagspressen.

Utfordringene med innføring av brukerbetaling for digitalt innhold, faller altså sammen med at globale søkemotorer og sosiale medier på svært kort tid har kapret store andeler av de nasjonale reklamemarkedene. I 2016 hentet Google og Facebook nesten fire milliarder kroner i det norske reklamemarkedet.³⁴ Ifølge Medietilsynet var de samlede inntektene i 2015 til sammenligning på mellom 2,8 og 3 milliarder kroner, noe som representerte en økning på ca. 30 prosent fra 2014.³⁵ Det er i tillegg en utfordring at de globale aktørene i liten grad skattlegges i Norge og derfor opererer under ulike konkurransevilkår enn norske medievirksomheter. Nordisk ministerråd har i 2016 igangsatt et arbeid for å utrede konsekvensene for mediemangfoldet av økt konkurranse fra selskaper som Facebook og Google, med siktemål å skissere ulike tiltak.³⁶

Med sine høye antall brukere og relativt sofistikerte kunnskap om brukernes preferanser og interesser til rådighet, har sosiale medier utviklet verktøy som gjør det mulig å tilby en målgrupperettet reklameeksponering. En stadig økende andel av reklamen blir omsatt i automatiserte og lynhurtige transaksjoner. Mens reklamemarkedet i sum er i tilbakegang, vokste programmatisk reklame med 94,1 prosent til 212,5 millioner kroner de første fire månedene av 2016, sammenlignet

³³ Tallene baserer seg på innrykket omsetning gjennom Mediebyråforeningens medlemmer de første ti månedene i 2016, sammenlignet med de første 10 månedene i 2015: <http://mediebyraaforeningen.no/kategori/aktiviteter/mediebarometeret/>

³⁴ Kampanje 24.2.16: <http://kampanje.com/medier/2016/02/slik-svarer-facebook-og-google-a-schibsted-toppens-krigsrop/>

³⁵ Medietilsynet (2016) «Økonomi i norske medievirksomheter 2011–2015», kapittel 6.

³⁶ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/enige-om-nordisk-kartlegging/id2499067/> Etter planen skal kartleggingen være ferdig i starten av 2017 og danne basis for en videre diskusjon i Nordisk ministerråd i 2017, når Norge har formannskapet.

³² <http://www.irm-media.no/om-statistikken/arsstatistikk/reklameinvestering-2015>

med samme periode i 2015.³⁷ Også nasjonale aktører med Schibsted i spissen har etablert børser for automatisert omsetning av reklame.

Det foregår omfattende organisert svindel ved digitalt salg av reklame. Anslagene over problemets omfang varierer. Svindelen foregår ved roboter som «ser» reklame, vinduer som åpner seg under vinduet brukeren har åpnet (tab-unders), og gjennom *click farms* der mennesker er betalt for å klikke på reklame. Det er allerede økende oppmerksomhet om at en betydelig del av visningene ikke er reelle, og at reklamen kan ha langt mindre verdi enn kunden antar eller er lovet.³⁸

Høsten 2015 åpnet Apple for programvaretillegg som innebærer at reklameblokkering kunne benyttes i operativsystemet iOS 9. Ifølge Kantar TNS' Interbuss-undersøkelse³⁹ hadde om lag 23 prosent installert annonseblokkering på nettleverne på sine datamaskiner tidlig i 2016, men bare 9 og 8 prosent på henholdsvis mobil og nettbrett. Alt i alt anslår TNS at rundt 12 prosent av trafikken på norske mediers nettsted er utsatt for annonseblokkering, og at norske nettmedier taper rundt 300 millioner kroner årlig på annonseblokkering.⁴⁰ Tall fra Adobe/Page Fair viser at andelen er omtrent nøyaktig like høye som i Danmark og Sverige.⁴¹ Flere medier forsøker å appellere til brukerne om å slå av annonseblokkering, med henvisning til at sviktende inntekter vil gå ut over journalistikken. Enkelte utenlandske mediehus (Jyllandsposten, Bild og New York Times) har blokkert brukere som har installert annonseblokkeringsverktøy fra sine nyhetstjenester. Norske nyhetsmedier har truet med tilsvarende blokkering, men så langt ikke gjennomført slike tiltak.

Interbuss-undersøkelsen viser at menn og unge er mest tilbøyelige til å installere annonseblokkering på sine enheter.⁴² Den relativt høye andelen som blokkerer annonser, kan tyde på at det ikke bare er de som av «ideologiske» årsaker

ikke ønsker å bli eksponert for reklame som har installert annonseblokkering, men at mange også opplever at det blir for mye eller for påtrengende reklame på nettet, eller at man irriterer seg over at nedlasting av reklame krever store datamengder som brukeren ikke ønsker å betale for gjennom abonnementet sitt. Noen brukere installerer i tillegg programvare som holder oversikt over eller blokkerer tracking-verktøy, dvs. koder som kartlegger og analyserer bruksmønstre og preferanser som benyttes til å tilpasse innholdet til brukeren, men også til å tilpasse reklame.

Dels som et forsøk på å svare på denne utviklingen, har nettmedier som BuzzFeed og Vice valgt bort bannerannonser og i stedet satset hardt på såkalt native advertising, dvs. samarbeid med merkevarer for å skape engasjement rundt et produkt via artikler, video, lister, grafikk osv. som ikke skiller seg vesentlig fra det redaksjonelle stoffet for øvrig. Et økende antall nyhetsmedier satser tungt på innholdsmarkedsføring, blant annet for å erstatte bortfall av inntekter fra tradisjonelle merkevareannonser.

5.5 Oppsummering

Grunnleggende teknologiske endringer i medie-sektoren har åpnet for helt nye muligheter når det gjelder produksjon og distribusjon av innhold. Dette har lagt til rette for inntreden av nye aktører i markedene med nye forretningsmodeller. Digitaliseringen har ført til konvergens av tjenester, apparat, nettverk og markeder. Nye tjenester har ført med seg en forskyvning i mediebruken, spesielt blant unge. Eksisterende aktører taper inntekter fra brukere og spesielt annonsører i konkurransen med globale aktører, og har måttet legge om sine forretningsmodeller. Spesielt for avisene har det vært en utfordring å hente inn inntekter for digitalt innhold som har kunnet veie opp for tapet på papir.

For mediebrukerne representerer teknologien og de nye aktørene økte muligheter for deltakelse i samfunnet, ved at alle i prinsippet kan produsere og publisere innhold, og ved at tilgangen på innhold nærmest er uendelig. Samtidig opplever brukerne utfordringer blant annet knyttet til personvern, som følge av et nytt bytteforhold mellom brukerne og mediene i form av personopplysninger.

³⁷ <http://kampanje.com/reklame/2016/05/facebook-reklame-og-programmatisk-storre-enn-display-annonsering/>

³⁸ Jf. for eksempel <http://www.bloomberg.com/features/2015-click-fraud/> og http://kampanje.com/archive/reklame/2014/12/taper_milliarder_paa_annonsevindelen/

³⁹ http://kampanje.com/medier/2016/01/-tallene-er-ikke-katastrofale/#cxrecs_s

⁴⁰ Schibsted og Amedia sår på sin side tvil om tallene er så høye.

⁴¹ http://downloads.pagefair.com/reports/2015_report-the_cost_of_ad_blocking.pdf

⁴² Ibid. side 17: tilsvarende mønster finner man i andre land.

Kapittel 6

Status for mediemangfoldet

6.1 Innledning

I det foregående kapitlet har utvalget vist at digitalisering har lagt til rette for nye tjenester og medieplattformer, og konvergens mellom nye og tradisjonelle plattformer. Markedsinndelingen mellom fjernsyn, radio og aviser er ikke lenger like relevant. Inntreden av nye aktører i markedene, mange av disse globale, forsterker mediernes konkurranse om brukerne og annonsekronene. Kapittel 5.4 viste hvilke konsekvenser dette har fått for medievirksomhetenes økonomi. Forretningsmodellene svikter – spesielt for avisene har det så langt ikke lyktes å finne nye modeller som kan veie opp for papiravisenes tap av abonnementsinntekter og særlig annonseinntekter.

I forlengelsen av disse utviklingstrekkene vil utvalget i dette kapitlet beskrive hva som er konsekvensene av medieutviklingen for mediemangfoldet – altså hva som er status for mediemangfoldet i dag. Som vist til i kapittel 3, er det med utgangspunkt i den tredelte kommunikasjonsmodellen tre aspekter ved mediemangfold; avsendermangfold (source diversity), innholdsmangfold (content diversity) og bruksmangfold (exposure diversity). Beskrivelsen av status for mediemangfoldet vil systematisk ta for seg status innenfor disse tre aspektene. I den siste delen av kapitlet drøfter utvalget status i Norge sett i lys av situasjonen i Norden og Europa.

6.2 Status for avsendermangfoldet

Her vurderer utvalget hvordan medieutviklingen har påvirket mangfoldet på avsendersiden. Med avsendersiden menes for det første *produsentene* av medieinnhold, dvs. aviser, kringkastere og strømmetjenester, og deres eiere. Kringkastere og strømmetjenester har i tillegg en annen rolle ved at de setter sammen en meny av innhold delvis produsert av dem selv og delvis av andre, noe som gjør at de kan kalles *tilbydere* av medieinnhold. Videre er de som sørger for infrastrukturen,

det vil si bredbåndstilbydere og tilbydere av betalingsfjernsyn (*distributører*), samt deres eiere, sentrale aktører i verdikjeden blant avsenderne av medieinnhold. Sist, men ikke minst utgjør journalistene og redaktørene det som kalles *arbeidsstokken*, hvis sammensetning også er et viktig premiss for hvorvidt innholdet som tilbys er rikt og mangfoldig.

En tilleggsfaktor er *struktur*, eksempelvis at variasjon i eier- og finansieringsformer samt målsettinger med mediebedriften kan bidra til økt avsendermangfold. Andre eksempler på strukturelle forhold er at medier har tilknytning til politiske partier eller religiøse grupper.

6.2.1 Eiermangfold

Det er en relativt utbredt oppfatning at et mangfold av aktører på eiersiden er en forutsetning for mangfold av informasjonskilder og ytringskanaler, samt redaksjonelt mangfold. Sammenhengen mellom eierkonsentrasjon og mediemangfold er imidlertid ikke entydig. Konsolidering kan øke mangfoldet i et marked fordi aktørene vil søke å dekke en bredde av interesser i stedet for å konkurrere om de mest populære innholdstypene. Dette dreier seg imidlertid særlig om mangfold av innhold og genre, og ikke nødvendigvis en differensiering med hensyn til ideologisk eller politisk perspektiv. Konsolidering kan også frigjøre ressurser til kostnadskreven, undersøkende journalistikk og originalt innhold, men på den andre siden finnes omfattende forskningsmessig belegg for at eierkonsentrasjon totalt sett reduserer nyhetstilbudet i markedet med hensyn til både omfang og bredde.¹

Et vanlig mål for eierkonsentrasjon, både i Norge og andre land, har vært medieeiernes respektive kontroll med oppslutningen innenfor et marked. Europarådet viser til at en enkel og relativt utbredt metode for å vurdere konsentrasjon er

¹ Kulturdepartementet: Høring – Opphevelse av medieeierskapsloven av 26. juni 2015.

å summere markedsandelene til de tre største aktørene i et marked, der samlet markedsandel på 0–35 indikerer lav konsentrasjon, 36–55 moderat konsentrasjon og 56+ høy konsentrasjon (og lav konkurranse).²

Den nylig avviklede norske medieeierskapsreguleringen,³ som er redegjort for i kapittel 4.5.1, satte noe forenklet en øvre grense for en enkelt medieeier ved kontroll med en tredel av oppslutningen i et nasjonalt mediemarked. Metoden for markedsavgrensning som lå til grunn for reguleringen, fungerte tilfredsstillende før digitaliseringen og så lenge mediekonsernene konsentrerte virksomheten om ulike kjerneområder; papiravis, fjernsyn eller radio. Beregningene for kontroll i de ulike markedene var basert på offisielle opplagstall, samt seertall og lyttertall fra tv- og radio-panelene. Konsum på digitale plattformer ble i liten grad tatt hensyn til, som en konsekvens både av hvordan lovbestemmelsene var utformet og manglende offisielle metoder for beregning av digital oppslutning.

Fra 2014 inkluderer de offisielle opplagstallene fra MBL og LLA imidlertid også digitalt opplag, som dermed er inkludert i Medietilsynets beregninger. Selv om medieeierskapsloven er avviklet, er Medietilsynet gjennom lov om åpenhet om eierskap i medier⁴ pålagt å innhente, systematisere og tilgjengeliggjøre informasjon om eierskap i norske medier.

Digitalisering og plattforms- og tjenestekonvergens har som nevnt ført til at de tradisjonelle skillelinjene mellom ulike mediemarkeder ikke lenger anses som relevante. Når en stadig økende andel av mediebruken foregår digitalt samtidig som aviser publiserer levende bilder og kringkastere publiserer tekstbaserte nyheter på sine nettsider, er ikke lenger de tradisjonelle målingene av eierkonsentrasjon valide. Schibsted er største norske eier i avismarkedet, men man kan stille spørsmål ved hvilken betydning dette har så lenge selskapet ikke samtidig har eierinteresser i Facebook, Telenor eller NRK.

Kantar TNS foretar beregninger av mediekonsernernes dekning på tvers av medieplattformer,

noe som kan gi et bilde av konsernernes kontroll i et samlet mediemarked. Imidlertid har også disse beregningene metodiske begrensninger som mål for eierkonsentrasjon, blant annet fordi mange mediekanaler ikke er med i undersøkelsene og datamaterialet dermed ikke inkluderer oppslutningen om disse. Medietilsynet og Kantar TNS sine beregninger har dermed begge både styrker og svakheter og kan til dels komplementere hverandre, og den videre gjennomgåelsen av eiermangfold vil bygge på disse.

6.2.1.1 Avismarkedet

I det norske avismarkedet finnes det to store eiere målt ut fra deres kontroll med opplaget; Schibsted og Amedia. I tillegg er det flere mellomstore konserner, med Polaris Media som det største, og en rekke mindre eiere som kontrollerer én eller noen få aviser. Ved utgangen av 2015 var 97 aviser (medregnet Morgenbladet) uavhengige av konsernene.

Schibsted ASA er et internasjonalt børsnotert konsern med 6 900 ansatte i 30 land.⁵ Schibsted Norge eier VG og regionavisene Aftenposten, Bergens Tidende, Stavanger Aftenblad og Fædrelandsvennen. Sammen med indirekte eierskap i en del lokalaviser hadde Schibsted ved utgangen av 2015 eierskap i totalt 17 aviser samt nettpublikasjonene E24 og Dine Penger. I 2015 var omsetningen i Norge på 7,1 milliarder kroner.

Amedia AS vokste betraktelig med kjøpet av Edda Media i 2012. I 2015 eide konsernet 65 lokalaviser rundt om i landet, antall årsverk i konsernet var 2 386 og omsetningen i Norge på 3,8 milliarder kroner.

Polaris Media ASA er et børsnotert selskap med nedslagsfelt hovedsakelig i Nord-Norge, Trøndelagsfylkene og på Nord-Vestlandet. Selskapet eide i 2015 samlet 33 aviser med totalt 888 årsverk, og omsetningen var på ca. 1,6 milliarder kroner.

Figur 6.1 viser Medietilsynets beregninger av de største konsernernes andeler av avisopplaget i perioden 2011–2015.

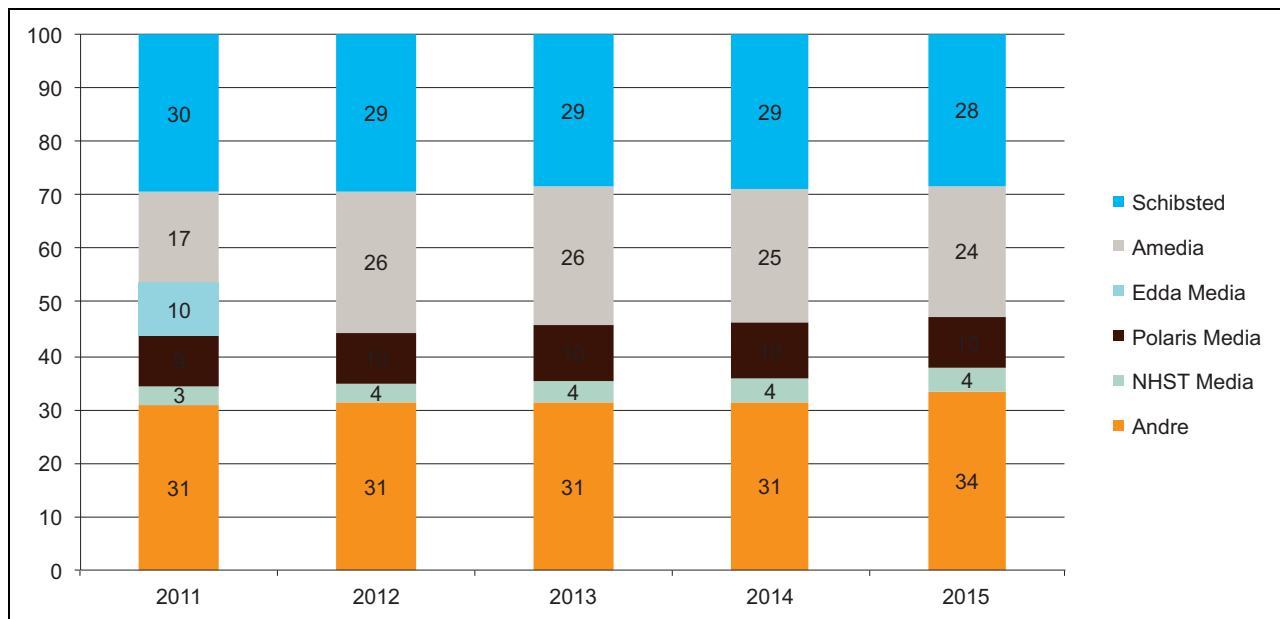
Målt etter opplagstall har Schibsted i hele perioden vært det største selskapet, men fra 2012 er avstanden til Amedia vesentlig redusert som følge av at daværende A-pressen kjøpte Edda Media. Samlet kontrollerer de tre største konsernene

² «Methodology for monitoring media concentration and media content diversity». Report prepared by the Group of Specialists on Media Diversity (MC-SMD), november 2008. Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Council of Europe

³ Som ledd i arbeidet etter medieeierskapsloven, foretok Medietilsynet årlig beregninger av de største konsernernes kontroll med oppslutningen i mediemarkedene. Medietilsynet vil videreføre beregningene etter den nye loven om åpenhet om eierskap i mediene.

⁴ Lov 17. juni 2016 nr. 64 om åpenhet om eierskap i medier.

⁵ Informasjon/nøkkeltall er i hovedsak hentet fra konsernernes egne nettsider og inkluderer både gratis- og betalaviser. Omsetningstall for Schibsted og Amedia er hentet fra [medienorge.no: http://www.medienorge.no/statistikk/aspekt/struktur/371](http://www.medienorge.no/statistikk/aspekt/struktur/371)



Figur 6.1 Aviseiernes andeler av opplaget 2011 – 2015 (prosent)

Gratisaviser er inkludert i opplagstallene som ligger til grunn for fordelingene. Totalopplaget for aviser i 2015 var 2 190 433, mot 2 278 166 i 2014. Antall aviser som kom inn under Medietilsynets avisdefinisjon i 2015 er 244, mot 241 året før. Kilde: Medietilsynet.

drøyt 60 prosent av markedet, noe som kan indikere høy konsentrasjon. Eierkonsentrasjonen har i tillegg økt i perioden. Samtidig bekrefter andelen «andre» på 33,5 prosent i 2015 at det fortsatt er mange små aviseiere i Norge, og andelen har økt i perioden.

De største bakenforliggende eierne av norske aviser i 2016 var Blommenholm Industrier (Schibsted) og Sparebankstiftelsen DNB (Amedia). Schibsted er største eier i Polaris og kontrollerer 29 prosent av aksjene i selskapet.

6.2.1.2 Fjernsynsmarkedet

Det norske markedet for lineært tv er dominert av fire aktører; NRK, TV 2 (Egmont), Discovery og MTG.

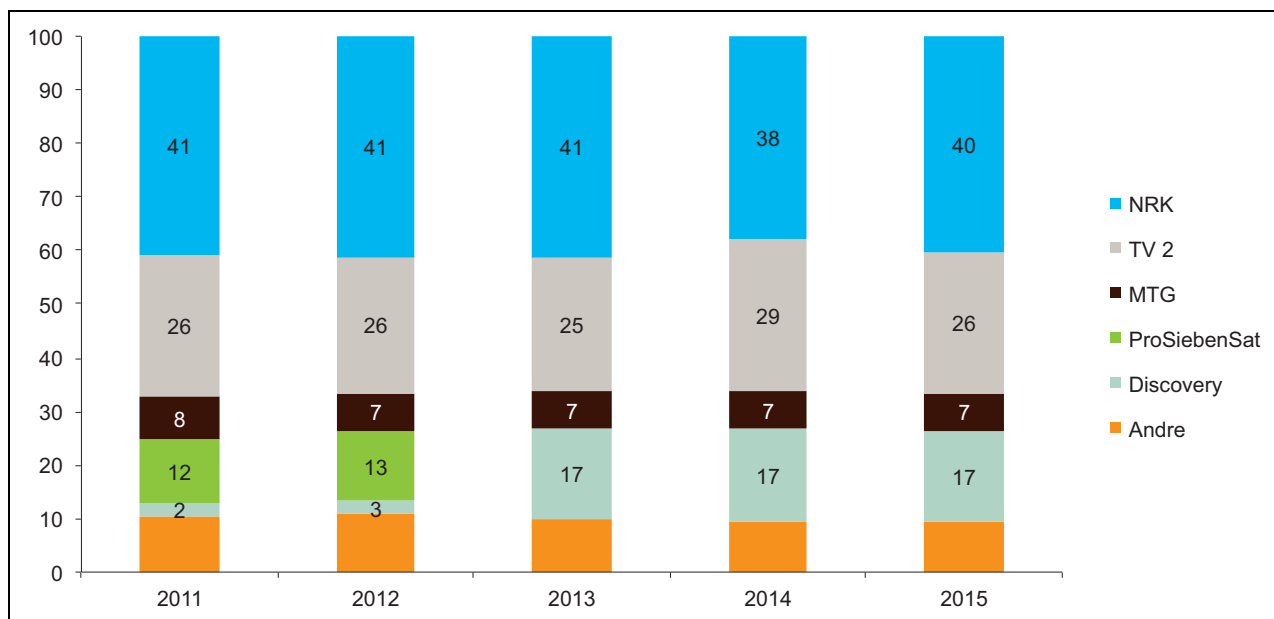
NRK AS har siden 1996 vært organisert som statlig aksjeselskap. Det er staten ved Kulturdepartementet som er aksjeeier, og kulturministeren er NRKs generalforsamling. Finansieringsformen er hovedsakelig kringkastingsavgiften, som alle med fjernsynsmottaker har plikt til å betale. I tv-markedet tilbyr NRK de tre tv-kanalene NRK1, NRK2 og NRK3/Super som blir distribuert i samtlige nett som bærer tv, og på NRKs nettsider både som direkte strømmetjeneste og på bestilling. NRK eier også 33 prosent i henholdsvis Norges Televisjon og RiksTV. Samlede driftsinntekter i NRK AS var 5,6 milliarder kroner i 2015, og antall

ansatte ved utgangen av året var 3 485 faste årsverk og 248 midlertidige/vikarer.

TV 2 Gruppen driver for det første hovedkanalen TV 2, som til og med 31. desember 2016 hadde status som allmennkringkaster gjennom en avtale med staten ved Kulturdepartementet.⁶ Selskapet tilbyr i tillegg en rekke andre tv-kanaler som det ikke er knyttet allmennkringkastingsforpliktelser til: TV 2 Zebra, TV 2 Livsstil, TV 2 Nyhetskanalen, TV 2 Humor, TV 2 Sportskanalen og TV 2 Sport Premium. Gjennom TV 2s eierskap i den norske delen av C More Sports betal-tv-kanaler, tilbys også noen sportskanaler. Strømmetjenesten TV 2 Sumo er et av de abonnementsbaserte innholdstilbudene til TV 2. TV 2 Gruppen eier også bl.a. 33 prosent i henholdsvis Norges Televisjon og RiksTV. TV 2 har 833 årsverk fordelt omtrent likt mellom Bergen og Oslo. TV 2 Gruppen er eid av den danske stiftelsen Egmont, som også har en eierandel på 50 prosent i Nettavisen. Egmont hadde en omsetning i 2015 på 6,7 milliarder kroner, mens TV 2 Gruppens omsetning var 3,9 milliarder.

Discovery Networks Norway har vært TVNorges eiere siden 2012. Selskapet er igjen eid av det amerikanske tv-nettverket Discovery Communications, som totalt har ca. 7 000 ansatte og 162 ka-

⁶ Avtalen gjaldt i utgangspunktet fra 1. januar 2011 til 31. desember 2015, men ble ved avtale av 10. februar 2015 forlenget med ett år til 31. desember 2016.



Figur 6.2 TV-eiernes seerandeler 2011–2015 (prosent av seertid)

Beregningene er basert på seertallene fra Kantar TNS' tv-meterpanel. Gjelder befolkning med tv, 12 år+. Fra juli 2014 inkluderer seertallene også seing utenfor hjemmet, noe som førte til endringer i seertallene.

Kilde: Medietilsynet/medienorge.

naler i 223 land og territorier. Kanalene FEM, MAX, VOX, TLC, Discovery Channel og Eurosport, samt strømmetjenesten Dplay, eies av britiske eller franske søsterselskaper i Discovery-gruppen. Discovery-gruppen tilbyr i tillegg en rekke andre kanaler i det norske tv-markedet som ikke spesielt retter seg mot Norge, for eksempel ved ikke å ha norsktilpasset reklame. Dette gjelder Animal Planet, Discovery Showtime, Discovery Science, Discovery World og Investigation Discovery.⁷ Discovery Networks Norway har 160 ansatte og hadde i 2015 en omsetning på 1,6 milliarder kroner.

Det svenske mediekonsernet Modern Times Group (MTG) har vært en aktør i det norske tv-markedet siden 1987. Selskapet driver tv-kanaler og produksjon og distribusjon av tv i Skandinavia, Finland og Sentral- og Øst-Europa. I Norge tilbyr MTG flere tv-kanaler: TV3, Viasat 4 og TV 6 i tillegg til strømmetjenesten Viaplay og en rekke betal-tv-kanaler (Viasat Film, Sport og Fotball), og tv-produksjon gjennom selskapene Strix Televisjon, Novemberfilm og Monster. MTG TV i Norge har 65 ansatte i Oslo. I 2015 hadde MTG en omsetning på 2,8 milliarder kroner.

Figur 6.2 viser de største tv-aktørenes andeler av seertallene (basert på minutter seertid) i perioden 2011–2015.

NRK er klart størst i hele perioden, og har i 2015 en andel på 40 prosent. De tre kommersielle aktørene har en samlet andel på 50 prosent. Discovery har økt mest i denne perioden, også etter at selskapet kjøpte TVNorge fra ProSiebenSat.1 i 2012.

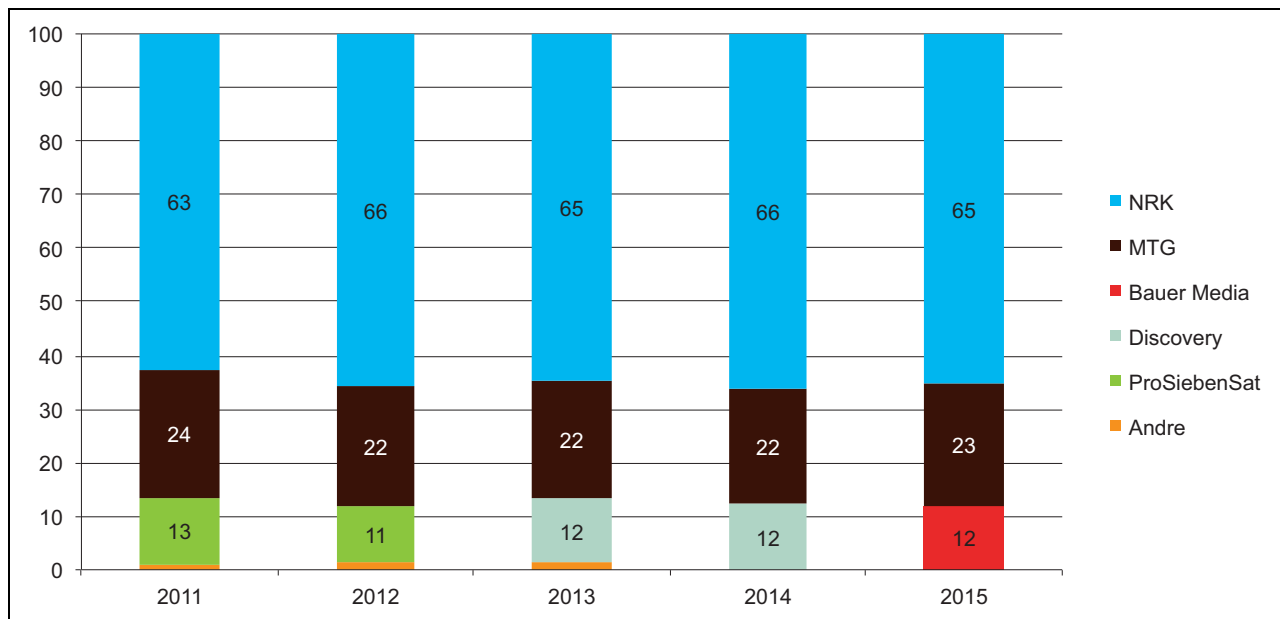
6.2.1.3 Radiomarkedet

Radiomarkedet er dominert av tre aktører; NRK, Modern Times Group (MTG) og Bauer Media.

NRK har 14 riksdekkende radiokanaler som blir sendt i DAB-nettet: P1, P1+, P2, P3, NRK Super/NRKFolkemusikk (deler av døgnet), NRK Alltid Nyheter, NRK Sápmi Radio, mP3, NRKVær, NRKSport, NRKJazz, NRKKlassisk og NRKP13. De fleste radiokanalene til NRK kan strømmes på internett, og på nett finnes i tillegg kanalene NRKUrørt, NRKPyro, NRKRadioresepsjonen og NRKStortinget. NRK P1, P2 og P3 sender også i det riksdekkende FM-båndet frem til FM-nettet avvikles i løpet av 2017.

Det svenske mediekonsernet MTG eier P4 Radio Hele Norge AS (P4), som er den nest største radiokanalene i Norge etter NRK P1. P4 var frem til 1. januar 2017 én av to kommersielle allmennkringkastere for radio i Norge, og hadde konsesjon i det femte riksdekkende FM-nettet. Ved siden av P4 eier MTG lokalradiokjeden P5 Radio Halve Norge. P4 har også tett samarbeid med

⁷ <http://sbsdiscovery.no/tv/om-oss/>



Figur 6.3 Radioeiernes lytterandeler 2011–2015

Beregningene er basert på lyttertallene fra Kantar TNS' PPM-målinger. Gjelder befolkning 12 år+. Undersøkelsen har bare med lytting på radiokanaler som deltar i målingen. Det varierer hvilke kanaler og plattformer som er inkludert. NRKs DAB-kanaler ble først tatt med i 2014. Mange lokalradioer er ikke inkludert.

Kilde: Medietilsynet/medienorge.

Energy Holding Norway AS (NRJ), og har mange digitale radiokanaler i ulike regioner i Lokalradio-blokka i DAB-nettet. P4 Radio Hele Norge AS sender i tillegg til P4 også P5 Hits, P6 Radio Rock og P7 Klem i Riksblokka i det digitale bakkenettet, og tilbyr i tillegg enkelte kanaler gjennom en strømmetjeneste på nett.

Det tyske mediekonsernet Bauer Radio Ltd. kom inn på det norske radiomarkedet i 2015 gjennom oppkjøpet av Radio Norge, den tredje største norske radiokanalen. Radio Norge hadde frem til 1. januar 2017 konsesjon til å drive kommersiell allmennkringkasting i det fjerde riksdekkende FM-nettet. I tillegg eier Bauer to lokalradiokjeder, Radio 1 og Radio Rock. Selskapet har digitale radiokonsesjoner og sender Radio Norge, Radio 1 og Radio Rock i Riksblokka i DAB-nettet.

Figur 6.3 viser de største radioaktørenes andeler av lyttertallene (basert på lyttertid i minutter) i perioden 2011–2015.

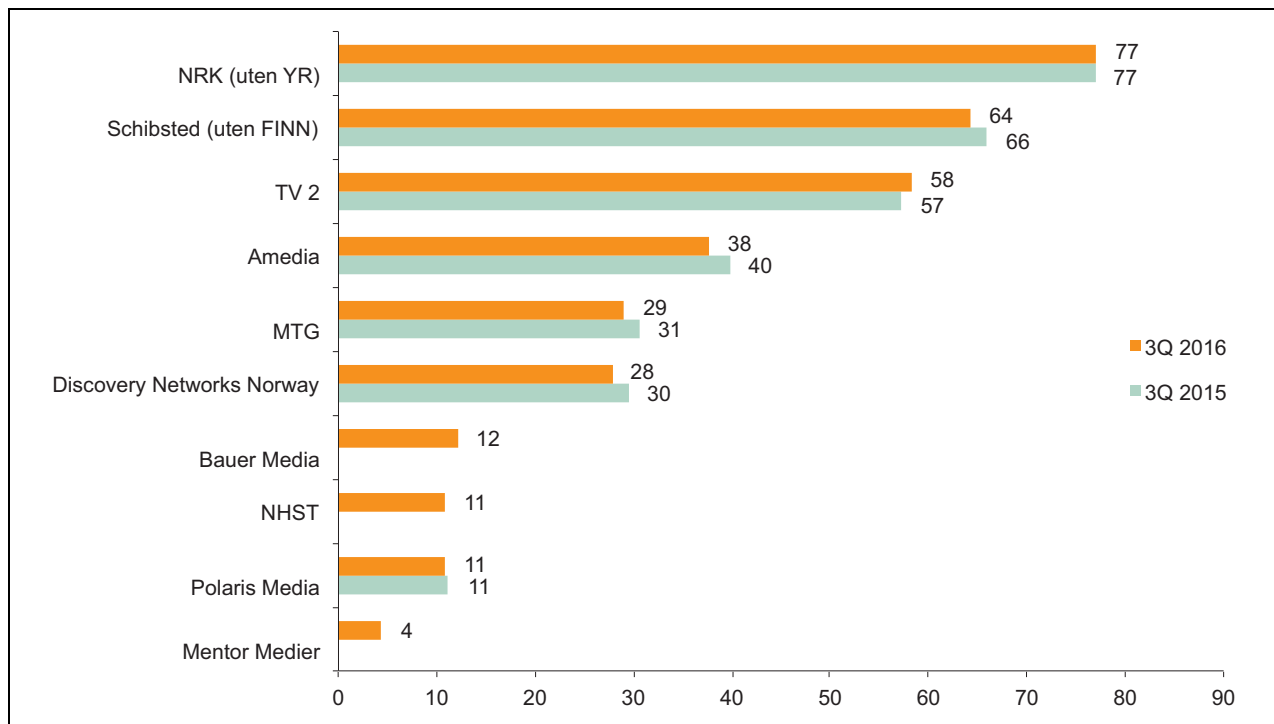
NRK er klart størst i hele perioden med en lytterandel på rundt 65 prosent. Selv om det må tas høyde for at tall for mange lokalradioer ikke er inkludert i beregningene, viser figuren at de tre største aktørene sammen kontrollerer nesten hele markedet. Figuren viser også en viss en bevegelse med hensyn til hvilke aktører som opererer i radiomarkedet, noe som har bakgrunn i at Radio Norge har gjennomgått to eierskifter i perioden.

6.2.1.4 Eierskap på tvers av de tradisjonelle mediemarkedene

Kantar TNS publiserer kvartalsvis Mediehusrapporten, som viser beregninger for daglig dekning for mediekonsern. Dataene er samlet inn gjennom telefonintervju i Forbruker&Media-undersøkelsen og viser dekning på tvers av ulike medieplattformer (papiravis, tv, radio, internett, mobil). Dekningstallene er basert på hukommelse og ikke faktisk bruk, og tar ikke hensyn til tidsbruk. Bare mediehus som betaler for å delta i undersøkelsen er inkludert i datagrunnlaget. Til tross for metodiske begrensninger kan beregningene gi et bilde av konsernernes respektive kontroll eller styrkeforhold i et samlet mediemarked. Figur 6.4 viser daglig dekning for norske mediekonsern i 3. kvartal 2015–3. kvartal 2016.

Denne figuren viser at NRK er det største mediekonsernet i Norge, etterfulgt av henholdsvis Schibsted, TV 2 og Amedia. Generelt er de ulike konsernernes andeler relativt stabile i perioden, også for Discovery Networks til tross for salget av radiokanalene til Bauer Media.

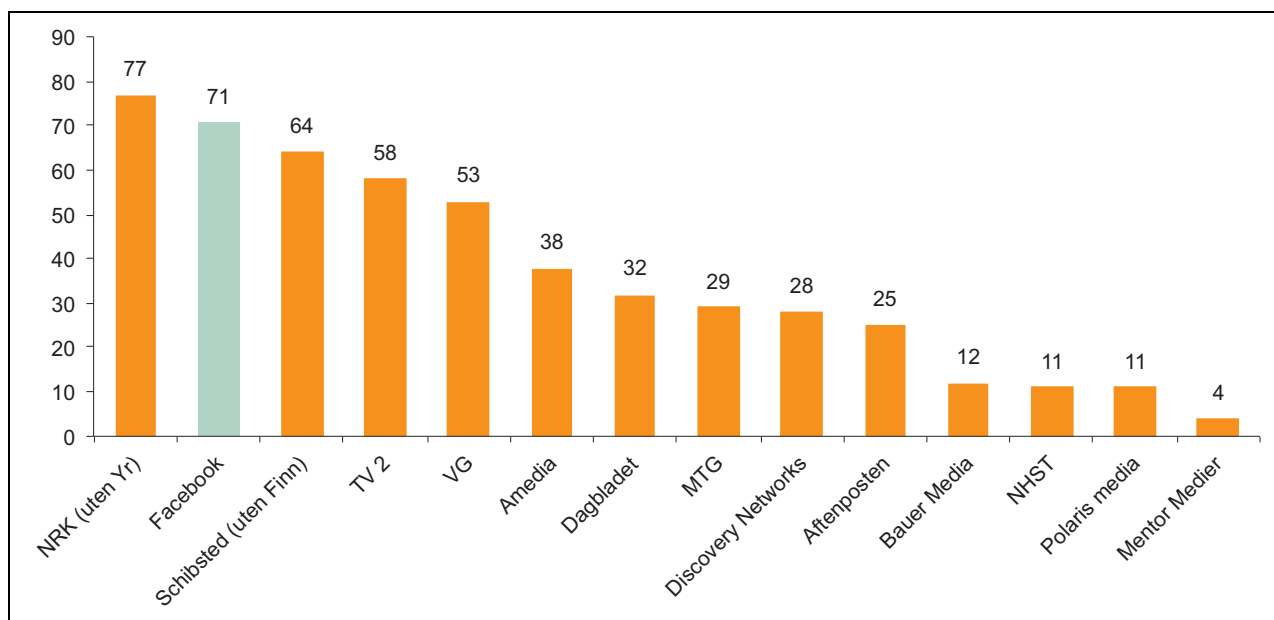
I kapittel 5 viste utvalget til at Facebook er en betydelig aktør i det norske mediemarkedet. Det er derfor relevant å inkludere Facebook når vi ser på selskapenes respektive dekning. Figur 6.5 viser daglig dekning for norske mediekonserner, mediehus og Facebook i 2016.



Figur 6.4 Daglig dekning for mediekonserner (prosent)

Dekningstallene for MTG og Discovery Networks Norge omfatter ikke tilbud på internett. Fra og med andre kvartal 2016 veies resultatet også for utdanning, i tillegg til for alder, kjønn og geografi. Dette gir klare endringer i dekningsstallene for flere mediekonserner.

Kilde: Kantar TNS Forbruker&Media/medienorge.



Figur 6.5 Daglig dekning norske mediehus/-konserner og Facebook 2016 (prosent)

Tall for mediehus omfatter befolkning 12 år+ og gjelder 3. kvartal 2016. Tall for Facebook gjelder befolkning 15 år+, omregnet fra nettbefolkning til hele befolkningen, og gjelder 2. kvartal 2016. Dekningsstallene for MTG og Discovery Networks Norge omfatter ikke tilbud på internett.

Kilde: Kantar TNS (Forbruker&Media og Interbuss)/medienorge.

Tabell 6.1 Antall aviser og samlet opplag 1952–2015

	1952	1966	1978	1984	1990	1996	2000	2005	2010	2013	2015
Antall aviser	227	193	211	219	202	220	218	225	226	229	228
Opplag i 1000	1755	1962	2447	2780	3128	3140	3103	2939	2572	2230	2041

Fra og med 2014 er totalopplaget basert på samlet nettoopplag (papiroplag pluss digitale abonnement og kjøp av digitale utgaver). Enkelte tall er i 2011 revidert bakover i tid på bakgrunn av endringer Sigurd Høst har foretatt i nyere rapporter. Dette gjelder konkret aviser som er tatt ut av materialet eller nye som er tatt inn, med tilbakevirkende kraft. For de årene der Høst selv ikke har publisert reviderte tall, er det brukt estimater basert på tidligere publiserte data. Kun publikasjoner som regnes som avis i henhold til Sigurd Høsts avisdefinisjon, er inkludert i tallene. Enkelte medlemmer av MBL og LLA vil derfor ikke være regnet med i oversiktene.

Kilde: Høst, Sigurd (2016) «Avisåret 2015»/medienorge.

Målt etter daglig dekning er NRK størst med 77 prosent og Facebook nummer to med en daglig dekning på 71 prosent. Deretter følger henholdsvis Schibsted (64 prosent) og TV 2 (58 prosent). Facebooks daglige dekning er høyere enn deknin-gen til Amedia, NHST, Polaris Media og Mentor Medier samlet sett (64 prosent), og dette viser tydelig hvilken posisjon Facebook har i mediemarkedet.

Medietilsynets beregninger har vist at det etter en tradisjonell markedsinndeling er relativt høy konsentrasjon i samtlige markeder, og særlig i radiomarkedet. I et samlet mediemarked har NRK, Facebook og Schibsted vesentlige posisjoner.

Gjennomgåelsen i de foregående avsnittene har også vist at mange norske mediehus har utenlandske eiere, spesielt i fjernsyns- og radiomarkedene. Ser man på de kommersielle tv-husene og -kanalene er TV 2 Gruppen eid av danske Egmont, TVNorges eier er amerikanske Discovery, og TV3 er eid av svenske MTG. På radiosiden er de kommersielle allmennkringkasterne P4 og Radio Norge eid av henholdsvis MTG og det tyske selskapet Bauer. I avismarkedet var største utenlandske eiere ved utgangen av 2015 Aller-gruppen som siden 2013 har vært eiere av Dagbladet, og Nya Wärmlandske Tidningarna (NWT) som eier vel 26 prosent av Polaris. De øvrige utenlandske eierne er finansielle investorer med aksjeposter i Schibsted og Polaris.

6.2.2 Tilbydermangfold

Tilbydermangfoldet handler om mangfoldet av ulike medievirksomheter – både tradisjonelle og nyere former for virksomheter. For å kartlegge status for tilbydermangfoldet er det interessant å se på både utviklingstendenser for ulike typer tilbydere av medieinnhold, samt tilbydere av infrastrukturen som sørger for at innholdet når fram til

brukerne. En annen dimensjon ved tilbydermangfoldet er struktur – dvs. ulike eier- og finansieringsformer, geografisk tilhørighet, politisk eller religiøs tilknytning, eller at mediene har spesielle formål eller retter seg mot særlige grupper i samfunnet.

6.2.2.1 Aviser

Ifølge Medietilsynets eierskapsregister var det 242 papiraviser, medregnet 17 gratisaviser, i Norge ved utgangen av 2015.⁸ Disse hadde et totalopplag (inkludert digitalt opplag) på 2 190 433.⁹ VG var i perioden 1981 til 2010 Norges største avis, mens Aftenposten de senere årene har hatt denne posisjonen. I 2015 hadde VG og Aftenposten et opplag på hhv. 112 716 og 211 769. Den tredje største avisen var Dagens Næringsliv med 74 629. Dagbladet hadde et opplag på 71 514, etterfulgt av Bergens Tidende med 70 220.

Forskeren Sigurd Høst har siden 1994 gitt en årlig beskrivelse av avismarkedet i Norge i sin rapportserie «Avisåret». Hans avisdefinisjon¹⁰ inkluderer ikke gratisavisene, og han opererer derfor med andre tall enn Medietilsynet. Tabell 6.1 viser utviklingen i antall aviser og samlet opplag fra 1952–2015, basert på Høsts beregninger.

Som tabellen viser har totalopplaget minket fra 3,13 millioner til 2,04 millioner, dvs. med over én

⁸ <http://www.medietilsynet.no/mediebildet/eierskap/>

⁹ Schibsted har ikke oppgitt opplag for den digitale nettavisen VG+, og denne er dermed ikke inkludert i det totale opplagstallet. Opplaget for Fredriksstad Blad+ og Dagbladet+ er inkludert i Fredriksstad Blad og Dagbladets opplag i 2015.

¹⁰ Statistikken dekker alle publikasjoner som kommer ut minst en gang pr. uke, og som fyller de opprinnelige reglene for listeføring som avis. Dette innebærer at de skal «orientere allmennheten om begivenheter og aktuelle spørsmål» og ta reell betaling for abonnement og løssalg. Lokale utgaver (edisjoner) med mindre enn 50 prosent eget stoff er ikke regnet som selvstendig avis.

Tabell 6.2 Antall aviser etter type 1969–2015

Antall aviser	1969	1978	1987	1996	2000	2005	2010	2013	2015
Løssalgsaviser	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Storbyaviser	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Nr. 2-aviser, store byer	7	6	5	3	3	3	3	3	3
Riksspredte, meningsbærende aviser	5	6	6	6	6	6	8	8	8
Lokale dagsaviser, ledende	42	48	56	58	59	56	56	53	53
Lokale dagsaviser, nr. 2	24	17	14	8	6	2	2	2	2
Lokale 2–3-dagersaviser	72	85	86	77	75	80	81	84	77
Lokale ukeaviser	27	31	28	45	48	57	62	64	71
Nasjonale fådagersaviser	7	11	14	16	14	14	7	9	8
Aftenposten Aften	1	1	1	1	1	1	1	–	–
Dagsaviser i alt	85	84	88	82	81	74	75	72	72
Fådagersaviser i alt	106	127	128	138	137	151	151	157	156
Alle avistyper	191	211	216	220	218	225	226	229	228

Enkelte tall er i 2011 revidert bakover i tid på bakgrunn av endringer Sigurd Høst har foretatt i nyere rapporter. Dette gjelder konkret aviser som er tatt ut. Oversikten gjelder trykte aviser og omfatter kun publikasjoner som regnes som avis i henhold til Sigurd Høsts avisdefinisjon. Enkelte medlemmer av MBL og LLA vil derfor ikke være regnet med i oversiktene. Kategorien storbyaviser omfatter Aftenposten, Bergens Tidende, Adresseavisen og Stavanger Aftenblad. Aftenposten Aften ble lagt ned ved utgangen av 2012.

Kilde: Høst, Sigurd (2016) «Avisåret 2015» (bearbeidet), LLA og MBL/medienorge.

million eller rundt en tredjedel fra 1990 til 2015. I 2014 ble det innført et nytt system for beregning av opplagstall der også digitalt opplag tas med. Grunnlaget for beregningen er separat digitalt abonnement eller kombinert abonnement med papiravisen. Det digitale opplaget var i 2015 1 381 000 fordelt på 191 aviser, eller 69 prosent av totalopplaget på 2 041 000. Når det gjelder opplagsutviklingen for ulike typer aviser er det spesielt løssalgsavisene som er rammet av nedgang, mens for andre avistyper er bildet mer sammensatt. Storbyaviser, distriktsaviser og andre lokale dagsaviser har hatt en relativt jevn opplagsnedgang, mens de riksspredte meningsbærende avisene og lokale fådagersavisene har hatt en økning.¹¹

Til tross for den sterke opplagsnedgangen har avismønsteret frem til nå vært stabilt over lang tid. Da Aften ble lagt ned ved årsskiftet 2012/13 var dette første store avis som forsvant siden 2002, noe som er en enestående lang periode i norsk avishistorie. Ifølge Høsts beregninger var det 229

aviser i 2013 og 228 i 2015, som er det høyeste siden etterkrigstiden; i 1952 var det en topp på 227 aviser. Imidlertid antar Høst at vi innen få år vil se mange avisnedleggelse dersom opplagsnedgangen fortsetter med tilsvarende takt.¹²

At det totale antallet aviser har holdt seg stabilt, sier imidlertid ikke nødvendigvis så mye om tendensene innenfor ulike avisgrupper. Tabell 6.2 viser utviklingen for forskjellige grupper av aviser fra 1969–2015.

Tabellen viser at det har vært en viss utvikling over tid for flere av avistypene, og to kategorier kan særlig sies å skille seg ut. Mens antallet lokale nummertto dagsaviser har gått klart tilbake fra 24 i 1969 og 8 i 1996 til 2 det siste tiåret, er det en markant oppgang i antall lokale ukeaviser fra 28 i 1987 til 71 i 2015. Også antallet nummerttoaviser i store byer er halvert siden slutten av 70-tallet, fra 6 til 3. Et annet trekk ved utviklingen som fremgår av Høsts beregninger, er fallet i antall aviser som utkommer på søndager. I 2015 var det kun 4 søndagsaviser, mot 13 i 2005.¹³

¹¹ Høst, Sigurd (2016) «Avisåret 2015». Rapport nr. 5/2016 Høgskulen i Volda, s. 16.

¹² Ibid. s. 5-9

Tabell 6.3 Antall nettaviser 1996–2015

Type nettavis	1996	1999	2003	2005	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Oppd. nyheter, dagsavis	-	12	23	38	69	63	58	57	62	64	66
Oppd. nyheter, fådagersavis	-	-	16	36	77	48	32	38	46	66	90
Fyldig nettavis	16	47	66	44	24	40	58	49	43	26	16
Smal nettavis, notisavis	29	18	51	63	26	44	46	46	35	31	19
Smakebiter fra papiravisen	-	-	-	-	-	-	4	6	7	7	6
Egen hjemmeside	17	19	24	24	21	20	19	21	21	21	15
Annet	9	3	5	2	1	3	5	4	9	11	10
Totalt	71	99	185	207	218	218	222	221	223	226	222
Betalingsordning	-	-	-	-	-	2	5	15	27	55	125

Gjelder utgangen av året eller januar året etter. Kravet til oppdatering er strengere for fådagersaviser fra og med 2008 og ytterligere skjerpet i 2010. For dagsaviser er kravet til oppdatering strengere fra 2003 og framover. Kravet til fyldig nettavis er at den må ha minst fire nyhetssaker som er mer enn en kort notis. For perioden 1997–1999 omfatter oversikten bare dagsaviser. Informasjonen kartlegges ikke hvert år.

Kilde: Høst, Sigurd (2016) «Avisåret 2015»/medienorge.

Enkelte år kartlegger Høst også gratisavisene. Forrige gang dette ble gjort var i 2012, hvor det var 34 gratisaviser som utkom minst én gang per uke. I 2009 var det 26 gratisaviser, i 2004 var antallet 15 mens i 1999 var det 11 gratisaviser.¹⁴ Det har således vært en betydelig økning av slike aviser siden årtusenskiftet.

Sigurd Høst kartlegger også nettavisene årlig i sine rapporter. Tabell 6.3 viser at nesten samtlige aviser opererte med en form for nettavisløsning i 2015. Mens tallet i 1996 var 71 av 219 aviser, var det 222 av 228 aviser som også eksisterte i en form for digital versjon i 2015. Samtidig avdekker tallene variasjoner mellom nettavisene, blant annet når det gjelder oppdateringsfrekvens. I 2015 var det fortsatt 40 aviser som bare tilbød notisavis, smakebiter fra papiravisen eller egen nettside, samt 10 aviser i kategorien «annet». Siden de første nettavisene innførte betalingsordning i 2010, har det på den annen side vært en enorm vekst i antall aviser som opererer med en slik ordning. Fra 2014 til 2015 ble tallet mer enn doblet fra 55 til 125 nettaviser.

Den største norske nettavisen etter lesertall i 2015 var VG, som er eid av Schibsted ASA. Deretter fulgte henholdsvis Dagbladet (Aller Media AS), Aftenposten (Schibsted) og Nettavisen.¹⁵

Sistnevnte ble lansert i 1996 som første norske, uavhengige nettavis, og er en del av Mediehuset Nettavisen AS som er eid av Amedia og Egmont. De aller fleste nettaviser er imidlertid sprunget ut av en søsteravis på papir.

Høst har i årene 2007 og 2011–2014 kartlagt nettavisenes bruk av video.¹⁶ I 2007 fant han videoer i 25 av totalt 227 aviser, i 2012 var antallet økt til 134 (227) og i 2014 til 147 (230). Det finnes imidlertid ulikheter mellom avisene med hensyn til hvor hyppig de publiserer nye videoer. Ved utgangen av 2014 var det 44 aviser som la ut en ny video 1–3 dager per uke.

6.2.2.2 Kringkastings- og strømmetilbydere

I kringkastingsmarkedet har teknologiutviklingen lagt til rette for et økt mangfold av tilbydere; først gjennom kabel- og satellittdistribusjon på 1980-tallet, og i det siste tiåret gjennom digitaliseringen først av fjernsynsnettene og senere radionettet. Økt mediemangfold og skjerpet konkurranse var sentrale mål for utbyggingen av det digitale bakkenettet for fjernsyn.¹⁷ Digitaliseringen av radionettet skal sikre mer effektiv utnyttelse av frekvensspekteret, og gi bedre og bredere inn-

¹³ Ibid. SøndagSøndag er ikke medregnet.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Kilde: medienorge.no/TNS Gallup F&M

¹⁶ Høst, Sigurd (2015) «Avisåret» 2014. Rapport nr. 67, Høgskulen i Volda

¹⁷ St.meld. nr. 44 (2002–2003) Om digitalt bakkenett for fjernsyn

Tabell 6.4 Antall norske tv-kanaler 1980–2015

Type kanal	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2012	2014	2015
Riksdekkende	1	1	3	7	6	10	20	21	24	25
Regionale	0	0	0	3	9	10	12	12	12	12
Lokale allmennkanaler	-	-	70	65	26	23	7	18	9	8

En norsk riksdekkende tv-kanal er en kanal som kan tas inn i størsteparten av landet, og som er tilgjengelig på norsk. Kanaler som retter seg mot et nordisk publikum er ikke inkludert. Regionale kanaler består av NRKs ulike faste, regionale sendinger. Antall lokale allmennkanaler omfatter kanaler som var i drift ved utgangen av året. Lokale allmennkanaler inkluderer kun kanaler som sender i bakkenettet. Tallet fanger ikke opp lokale tv-kanaler som utelukkende sender via kabel, fiber eller internett. Siden 2009 er antall lokale allmennkanaler basert på hvor mange konsesjonsinnehavere som har levert årsmelding til Medietilsynet, og tallet gjelder utgangen av året. Tallet skal tilsvare hvor mange som hadde avtale med RiksTV.

Kilde: Medietilsynet/medienorge.

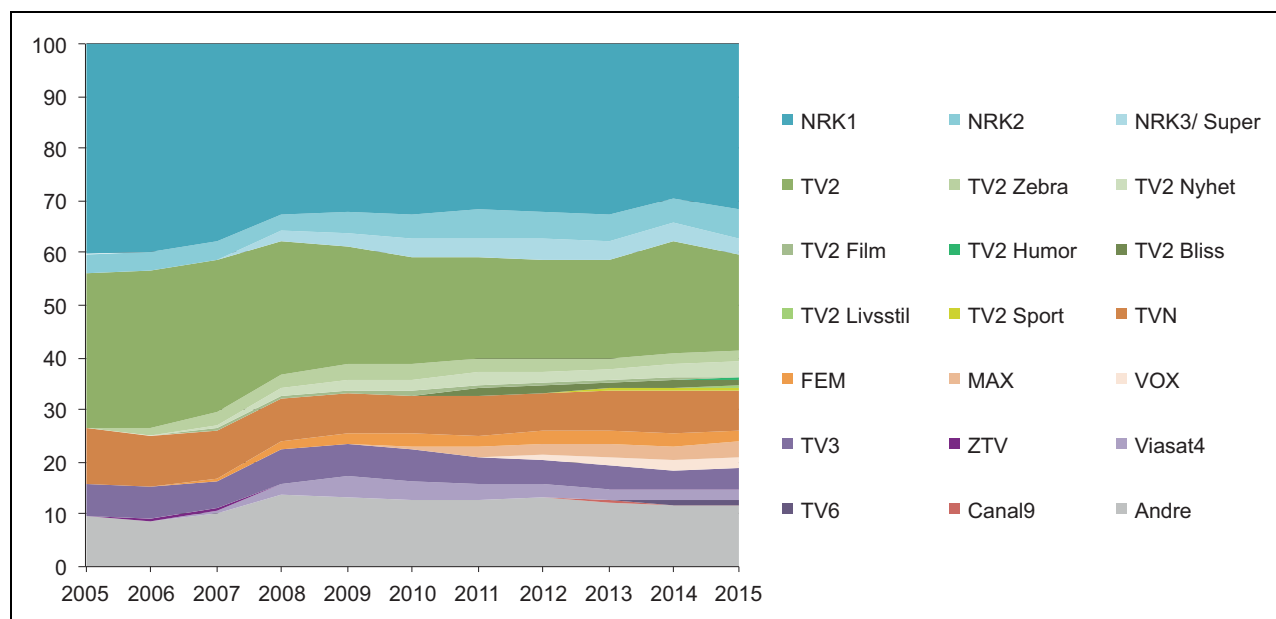
holdstilbud (flere kanaler) og digitale tilleggstjenester.¹⁸

Tabell 6.4 viser at tallet på riksdekkende fjernsynskanaler har økt betraktelig siden 1980, og at det særlig har vært en økning etter at det digitale bakkenettet for fjernsyn ble ferdig utbygd. For lokale allmennkanaler har utviklingen gått i diametralt motsatt retning siden 1990 da det eksisterte hele 70 kanaler, men det må tas høyde for at statistikken bare omfatter kanaler som sender i bakkenettet og at det eksakte antallet er noe høyere.

¹⁸ Meld. St. 8 (2010–2011) Digitalisering av radiomediet, pkt. 1.1.

Figur 6.6 viser de ulike kanalenes innbyrdes styrkeforhold og illustrerer fragmenteringen av landskapet som følge av utrulling av det digitale bakkenettet. En rekke nye kanaler har kommet til, samtidig som de store kanalene har tapt andeler.

Tabell 6.5 viser betydningen utbyggingen av DAB-nettet har hatt for antallet riksdekkende radio-kanaler. Mens det i perioden fra 1988 til 2004 var en økning fra to til fem kanaler i FM-nettet, har det i perioden 2000 til 2016 kommet til 24 riksdekkende DAB-kanaler. Selv om en del av disse overlapper med kanalene i FM-nettet, er det også kommet til kanaler som bidrar til et bredere tilbud. Når det gjelder lokalradio har det vært en vesent-



Figur 6.6 Tv-kanalenes markedsandeler 2005–2015 (prosent)

Gjelder befolkning med tv, 12 år+.

Kilde: Kantar TNS tv-meterpanelet.

Tabell 6.5 Antall norske radiokanaler 1988–2016

Nett	Dekning	1988	1990	1993	2000	2004	2010	2013	2015	2016
FM	Riksdekkende	2	2	4	4	5	5	5	5	5
	Regionale	18	18	18	18	16	16	16	16	16
	Lokale	486	442	416	274	259	250	250	231	208
DAB	Riksdekkende	-	-	-	3	3	11	13	18	24
	Regionale	-	-	-	-	3	1	1	1	1

En kanal kan både ha distribusjon i FM-nettet og DAB nettet. Dette gjelder de riksdekkende kanalene, flere store lokalradiokjeder, samt enkelte uavhengige lokalradioer. For lokale kanaler er oppgitt antall konsesjoner (ved utgangen av hvert år). Ikke alle kanaler med konsesjon er nødvendigvis i drift. Regionale FM-kanaler består av NRKs distriktssendinger, samt samiske sendinger. Regional DAB-kanal er NRK Vær.

Kilde: medienorge, Medietilsynet og NRK.

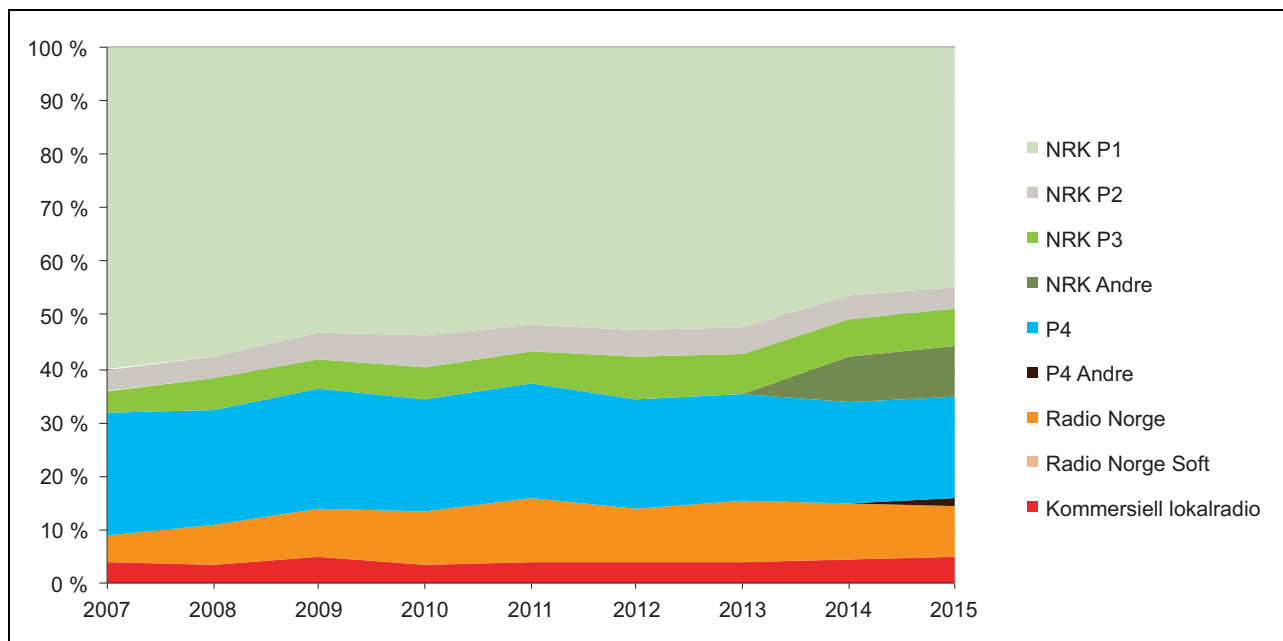
lig reduksjon i antall kanaler i perioden; fra 486 i 1988 til 208 i FM-nettet i 2016.

Figur 6.7 viser markedsandelene for de riksdekkende radiokanalene samt kommersiell lokalradio i perioden 2007–2015. I radiomarkedet er bildet mer stabilt enn i tv-markedet, samtidig som tendensen til fragmentering er synlig også her. NRK P1 er klart størst, men har mistet andeler det siste tiåret. Samtidig har andre NRK-kanaler økt sine andeler slik at totalen for NRK er omtrent

uendret. Blant de kommersielle kringkasterne har Radio Norge økt sin markedsandel, mens P4 går noe tilbake.

I henhold til konsesjonsregimet som ble innført fra 2010, er det tre ulike konsesjonstyper for lokalradio på FM:

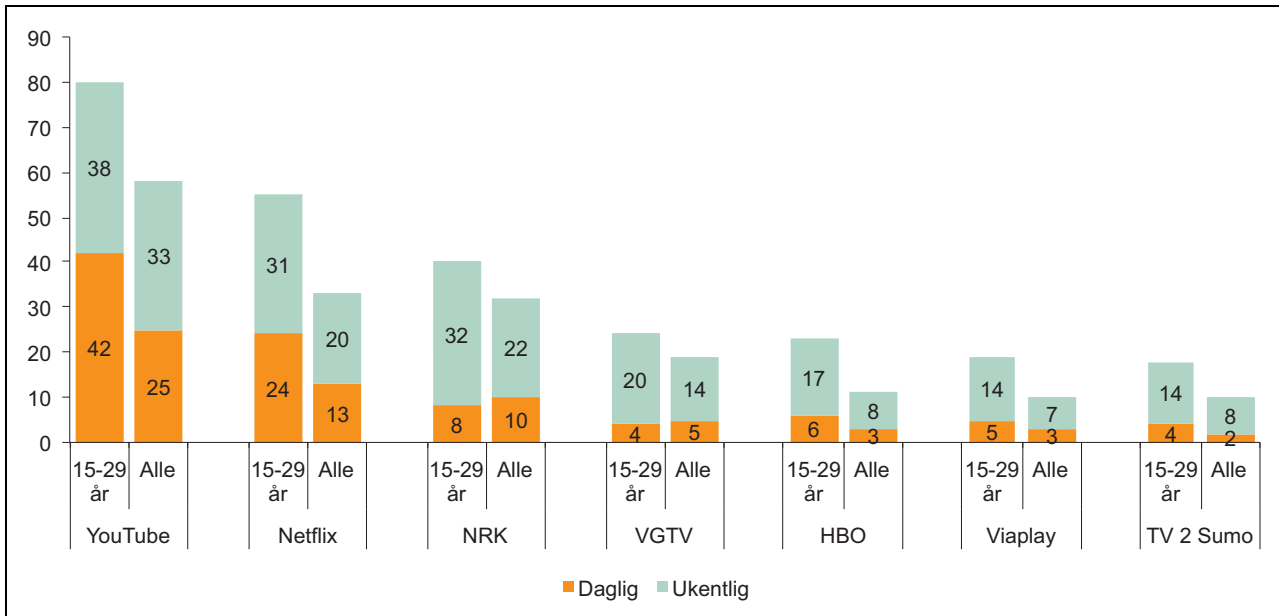
- 24/7-radio som sender døgntilvarelig kommersiell radio
- allmennradio som har rett til å sende kommersiell radio med minst 12 timer sammenhengende sendetid per dag



Figur 6.7 Markedsandeler riksdekkende radiokanaler og kommersielle lokalradioer 2007–2015 (prosent)

Gjelder befolkning 12 år+. Undersøkelsen har bare med lytting på radiokanaler som deltar i målingen. Det varierer hvilke kanaler og plattformer som er inkludert. NRKs DAB-kanaler ble først tatt med i 2014. Mange lokalradioer er ikke inkludert.

Kilde: Kantar TNS PPM-undersøkelsen.



Figur 6.8 Daglig og ukentlig bruk for utvalgte strømmetjenester for tv- og videoinnhold 2016 (prosent)

Gjelder befolkning med tilgang til internett, 15 år+. Data for 2. kvartal 2016.

Kilde: Kantar TNS Interbuss/medienorge.

- nisjeradio som hovedsakelig sender ikke-kommersiell radio og må dele sendetiden med andre

Av 208 lokalradiokonsesjoner¹⁹ ved utgangen av 2016 var 92 kommersielle, dvs. 24/7- eller allmennradioer.

Som redegjort for i kapittel 4.2.6, er FM-nettet i ferd med å avvikles regionvis fra januar 2017 som ledd i digitaliseringen av radionettet. De kommersielle konsesjonene på FM som helt eller delvis dekker Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger, vil ikke bli forlenget eller lyst ut på nytt når det riksdekkende radionettet er digitalisert. Lokalradiokonsesjonene som fortsetter på FM etter digitaliseringen, er forlenget med fem år til 31. desember 2021.

Lokalradioblokka på DAB, hvor det var åpent for prøvedrift frem til 31. desember 2016, er delt inn i 37 regioner. Per 31. desember 2016 var det 62 innholdskonsesjoner for lokalradio i Lokalradioblokka. I tillegg blir mange lokalradioer også distribuert via internett.

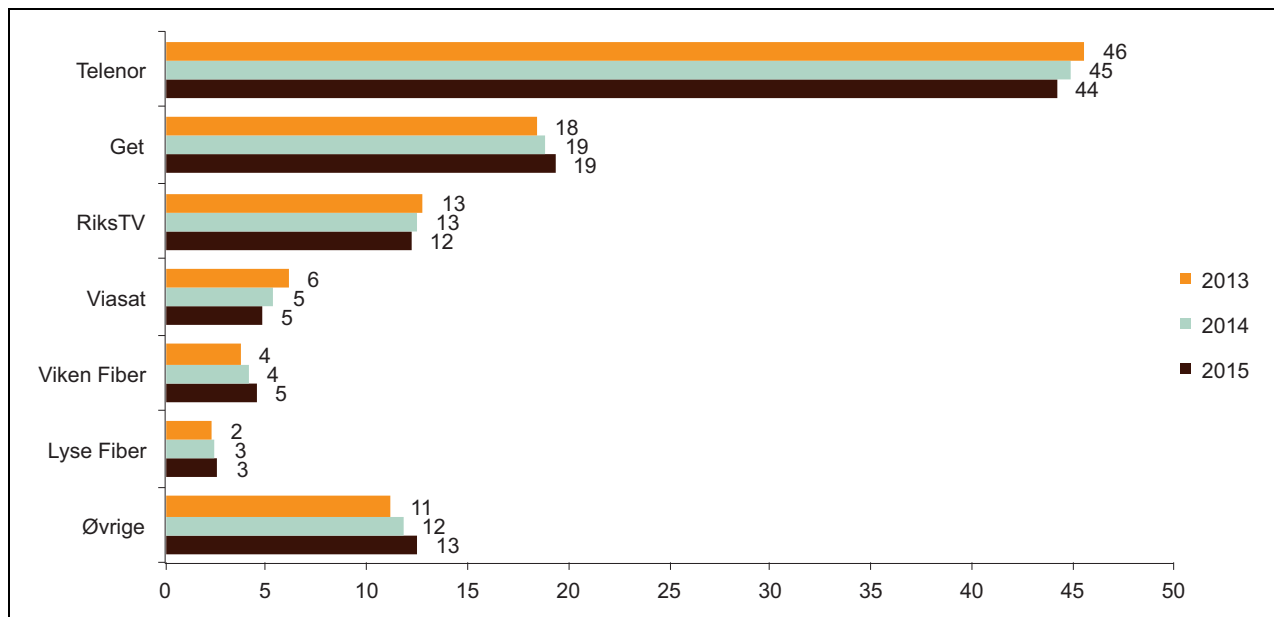
Samtlige av tilbyderne som tradisjonelt har drevet med fjernsynskringkasting i Norge, tilbyr

også innholdet sitt i form av strømmetjenester, dvs. at innholdet kan ses når mottakeren selv ønsker det. I tillegg til kringkasterne opererer de amerikanske selskapene Youtube, Netflix og HBO i dette markedet, sammen med blant annet tilbydere av betalingsfjernsyn/distributører (f.eks. Get, Canal Digital og Altibox) og en del nettaviser (se også avsnitt 6.2.2.1). Blant nettavisene er det imidlertid stor variasjon med hensyn til hva slags og hvor mye videoinnhold som tilbys, og det er i hovedsak i de største avisene som VG, Dagbladet og Aftenposten man finner et omfattende volum av innhold som også omfatter eksempelvis dokumentar- og animasjonsserier. Imidlertid har egenproduserte nyhetsreportasjer etter hvert blitt relativt utbredt i lokalaviser, og enkelte lager også egne programserier.

Som figur 6.8 viser, har slike tjenester særlig stor oppslutning i gruppen 15–29 år. YouTube er desidert størst både i denne gruppen og totalbefolkningen, etterfulgt av Netflix. Den største norske aktøren er NRK Nett-tv på tredjeplass.

Enkelte tjenester, som TV 2 Sumo, Netflix og HBO, er abonnements tjenester finansiert gjennom brukerbetaling. Fjernsynsdistributørene tilbyr gjerne strømming av enkelttitler mot betaling. Andre igjen finansieres av reklame, mens NRKs tjeneste er en del av allmennkringkastertilbudet.

¹⁹ For en oversikt over FM-konsesjonærene, se http://www.medietilsynet.no/globalassets/dokumenter/konsesjonaroversikt_040117.pdf



Figur 6.9 Markedsandeler for distribusjon av tv-signaler målt ved antall abonnement. Alle aksessformer

Markedsandeler rapporteres på selskapsnivå. Det vil si at aktører som tilhører samme konsern rapporteres hver for seg. Merk at figuren ikke viser tall for den største aktøren, Altibox, ettersom denne merkevaren tilbys både av Lyse, Viken og størsteparten av kategorien «øvrige».

Kilde: Nasjonal kommunikasjonsmyndighet.

6.2.2.3 Tilbydere av betalingsfjernsyn (fjernsyns-distributører)

Tilbydere av betalingsfjernsyn spiller en nøkkelrolle i distribusjon og omsetning av fjernsyn. Det er tilbyderen av betal-tv sluttbrukeren har en direkte kunderelasjon til, og i tillegg eier ofte virksomheten selv eller et tilknyttet selskap infrastrukturen som benyttes til kringkasting. Det fremgår av figur 6.9 at det er et relativt begrenset antall betalingsfjernsynstilbydere som dominerer markedet.

Som figuren viser er Telenor klart størst med en markedsandel på 44,2 prosent som er mer enn dobbelt så stor som Get (19,3 prosent) på andreplass. Ved utgangen av 2015 var det totale antallet abonnement for mottak av tv-signaler ca. 2,23 millioner. Kabel-tv er den mest utbredte teknologien med 39,9 prosent av abonnementene, selv om de har hatt en nedgang fra 41,2 prosent siden 2014. Fiberaksess er den eneste abonnementsformen som har økt fra 2014, og hadde ved utgangen av 2015 en andel på 22,2 prosent.²⁰

6.2.2.4 Bredbåndstilbydere

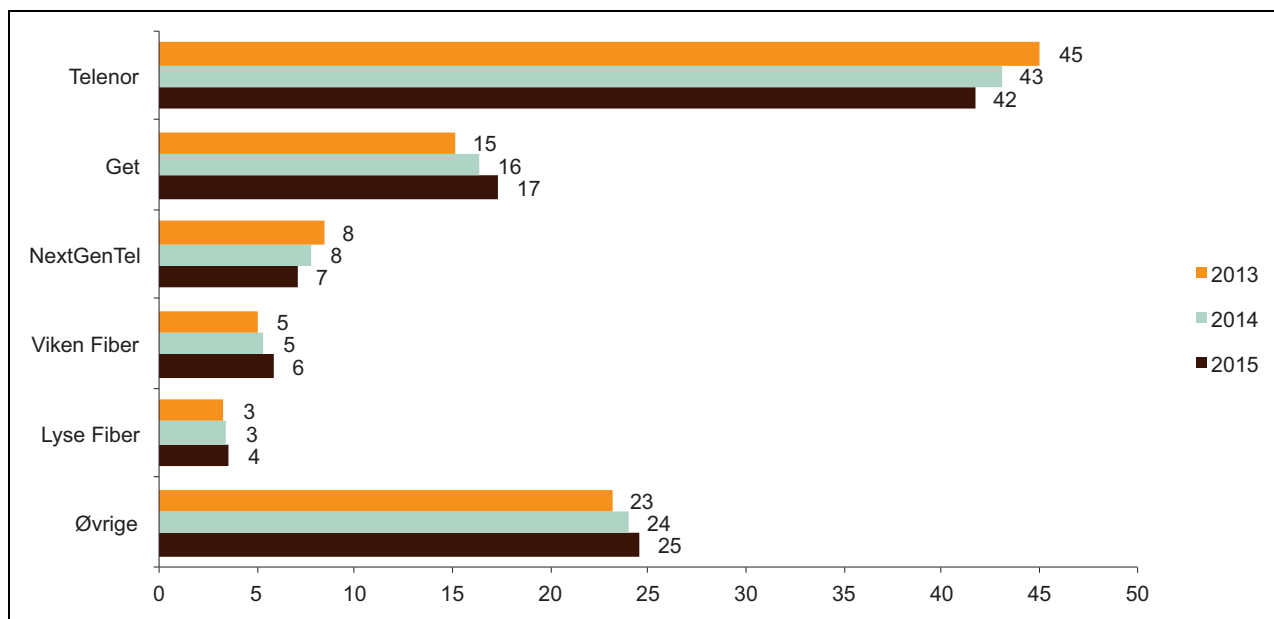
I likhet med tilbydere og distributører av tv via etablert infrastruktur som kabel, satellitt, bakkenett og fiber, spiller bredbandleverandører en stadig viktigere rolle i markedet for overføring av audiovisuelle tjenester. Årsaken er at en økende andel av innholdet som produseres, strømmes over fast og mobilt bredbånd på forespørsel. Figur 6.10 viser markedsandeler for ulike bredbåndstilbydere.

Som figuren viser, har Telenor også i bredbåndsmarkedet en vesentlig posisjon med en markedsandel på 41,7 prosent i 2015, mens Get hadde en andel på 17,3 prosent. De øvrige aktørenes markedsandeler er relativt små.

Mens fast bredbånd viser en moderat vekst målt i omsetning, jf. kapittel 5.4.2, viser datatrafikk generert fra særskilte abonnement for mobilt bredbånd en eksplosiv vekst. Mens hver abonnent genererte 3,7 GB per måned i 2014, var tallet økt til ca. 6,1 GB per måned i 2015. I motsetning til markedet for fast bredbånd, domineres markedet for mobiltelefoni av et fåtall aktører. Tabell 6.6 viser aktørenes markedsandeler i privat- og bedriftsmarkedet basert på abonnement, omsetning og datatrafikk i 2015.

Telenor er igjen den dominerende aktøren, med markedsandeler over 50 prosent etter samtlige parametere. Som det framgår av tabellen

²⁰ Nkom (2016) «Det norske markedet for elektroniske kommunikasjonstjenester 2015»: http://www.nkom.no/marked/ekomtjenester/statistikk/det-norske-ekomarkedet-rapporter/_attachment/23817?_ts=154c3d72b6d



Figur 6.10 Markedsandeler for fast bredbånd målt ved abonnement. Privatmarkedet

Det skilles ikke mellom aksessteknologi i denne figuren.

Kilde: Nasjonal kommunikasjonsmyndighet.

hadde de to største tilbyderne, Telenor og Telia, en samlet markedsandel på rundt 90 prosent i alle kategoriene.

6.2.2.5 Sosiale nettverkstjenester og bloggnettverk

Sosiale nettverkstjenester produserer ikke selv redaksjonelt innhold, men fungerer som plattformer for deling av innhold fra andre innholdsprodusenter og ikke minst private brukere. Facebook, Snapchat, Instagram og Twitter er blant de mest brukte i Norge.

Figur 6.11 viser daglig bruk av utvalgte sosiale medier blant alle og i aldersgruppen 15–29 år.

Som figuren viser er Facebook størst i alle aldersgrupper, etterfulgt av Snapchat. Særlig Snapchat og Instagram har betydelig høyere markedsandeler i den yngre gruppen (15–29 år) enn i befolkningen som helhet.

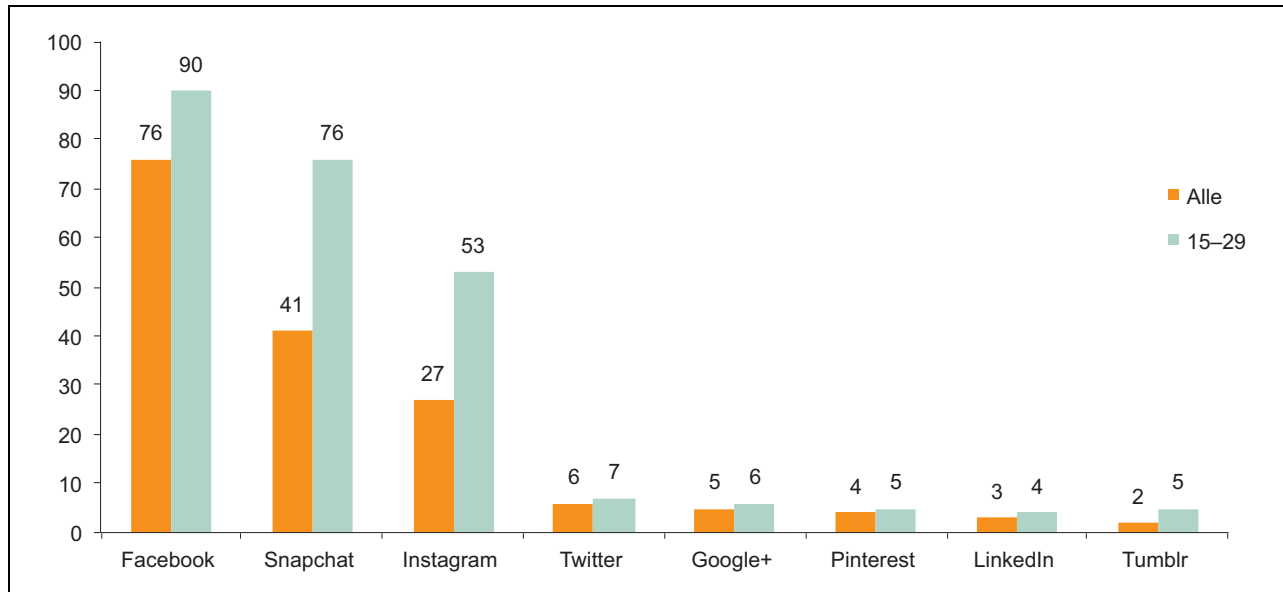
Blogging er for enkelte blitt en kommersiell virksomhet, og gjennom organiserte nettverk profesjonaliseres slike virksomheter ytterligere. Noen bloggere har mange trofaste lesere og dermed stor gjennomslagskraft til å sette dagsorden. Det finnes egne topplister både for bloggere og såkalte vloggere på YouTube.

United Influencers Media Group er en sammenslåing av Mikz AB og United Bloggers International AS. United Influencers er en bloggplattform som per 2016 har knyttet til seg mer enn 100

Tabell 6.6 Markedsandeler for mobiltelefoni målt ved enkelte tjenestekategorier 2015. Privat- og bedriftsmarkedet

	Abonnement	Omsetning	Trafikkdata
Telenor	51,5 %	58,0 %	55,6 %
Telia	37,3 %	33,4 %	38,6 %
Phonero	3,6 %	3,4 %	2,6 %
Lycamobile	1,9 %	1,3 %	0,0 %
Chili Mobil	1,3 %	0,2 %	0,3 %
Øvrige	4,4 %	3,7 %	2,9 %

Kilde: Nasjonal kommunikasjonsmyndighet



Figur 6.11 Daglig bruk av utvalgte sosiale medier blant alle og i aldersgruppen 15–29 år (i prosent)

Gjelder befolkning med tilgang til Internett, 15 år+. Data for 2. kvartal 2016.

Kilde: Kantar TNS Interbuss/medienorge.

norske bloggere. På nettsiden omtaler selskapet seg som «Nordens ledende agentur innen opinionsledermarkedsføring», og videre at plattformen «forener blogging med content marketing på en profesjonell måte».

Nordic Screens er et YouTube-nettverk som tilbyr reklameplassering og innholdsmarkedsføring i samarbeid med «influencere» på denne plattformen. Nettverket bistår YouTube-kanaler med redaksjonell utvikling, råd for å øke trafikken, rådgivning om design, juridisk assistanse og kommersialisering, og består per 2016 av mer enn 250 kanaler av varierende størrelse.

Nettavisen er et eksempel på en tradisjonell medieaktør som har satsset på samarbeid med bloggere. I 2012 kjøpte Mediehuset Nettavisen selskapet Bootstrap, som eier blogg-samfunnet blogg.no. Ifølge blogg.nos Facebook-side er det opprettet over 1,8 millioner blogger på tjenesten, hvorav ca. 50 000 oppdateres ukentlig.

6.2.3 Strukturelle forhold

En side ved avsendermangfoldet er struktur, som omfatter flere ulike dimensjoner: ulike eier- og finansieringsformer, geografisk tilhørighet, politisk eller religiøs tilhørighet og om mediene retter seg mot særlig grupper i samfunnet. Et mangfold i struktur vil bidra til større mangfold på avsender-siden.

6.2.3.1 Eier- og finansieringsformer

Virkelig uavhengig journalistikk sikres best gjennom mediehus som har en sunn økonomi og står på egne føtter. VGs legendariske redaktør gjennom 25 år, Oskar Hasselknippe, pleide å si at «pengene jeg hvert år bærer over gaten (til eierne, Olufsens anm.) – det er vår uavhengighet (Bernt Olufsen).²¹

I kapittel 6.2.1 redegjorde utvalget for hvem som eier norske medier og hvor store markedsandeler eierne besitter, basert på oppslutning. Det har imidlertid også betydning hva slags eierform det er snakk om. Mens NRK er eid av staten, er flere av de kommersielle kringkasterne eid av reklame-finansierte selskaper som MTG og Discovery. TV 2 er imidlertid eid av danske Egmont, som igjen er eid av Egmont Fonden – en stiftelse som både driver kommersiell og veldedig virksomhet. Mange aviser er eid av konsern – Schibsted, Amedia og Polaris for å nevne de største. Men også flere av konsernene har stiftelser på eiersiden. Eksempelvis er Schibsteds største eier, Blommenholm Industrier, igjen eid av Tinius-stiftelsen. I februar 2016 kjøpte Sparebankstiftelsen DNB 100 prosent av aksjene i Amedia fra LO, Telenor og Fritt Ord, og opprettet Amedia-stiftelsen som nå

²¹ «Mediepolitisk sammensurium», bloggen «Pressemann med fri penn», 5.12.16

eier Amedia. Imidlertid er det stor forskjell på hvordan ulike stiftelser er innrettet, noe som også bidrar til mangfoldig eierskap. Rundt 90 lokalaviser har lokale eiere, gjerne små familievirksomheter.

Hvorvidt medier finansieres offentlig, gjennom brukerbetaling/abonnement, reklame eller på andre måter, gir seg utslag i valg og prioriteringer virksomheten foretar med hensyn til blant annet målgruppe, innhold og kvalitative perspektiver. NRK som er lisensfinansiert, kommersielle radio- og tv-kanaler som lever av reklame, betal-tv-kanaler og strømmetjenester som lever av abonnementsinntekter, gratisaviser som lever av annonseinntekter, og betal-aviser som lever av både brukerbetaling og annonseinntekter, bidrar dermed alle til et større strukturelt mangfold. Ulike direkte og indirekte offentlige støtteordninger, prosjektstøtte fra ulike fond mv., samt nye finansieringsformer som crowd funding og donasjoner fra privatpersoner og selskaper, er på samme måte med på å skape et finansieringsmangfold.

6.2.3.2 Geografisk tilhørighet

En dimensjon ved tilbydermangfoldet er i hvilken grad det også representerer et geografisk mangfold, dvs. at borgerne i ulike deler av landet har et medietilbud som dekker lokale og regionale forhold av betydning for dem.

Aviser

Når eg tenker at det er torsdag, tenker eg at Bø blad kjem. Da spør eg mamma etter avisa og les Barnepratn og Ung i Bø. Iblant leitar eg etter om eg sjølv er i avisa (Ida (11), leser av Bø blad).

Etter at eg fekk barn blei det viktigare for meg å lese og abonnere på lokalavisa for å få den informasjonen eg treng. Eg storkosar meg med avisa og kaffikoppen kvar torsdag (Monica (33), leser av Bø blad).

Avisa betyr heile torsdagen, da gler eg meg til posten kjem og les alt. Me slåss litt om Bø blad når den kjem. Eg trur ikkje me har hatt pause i abonnementet på 30 år (Synøve (65), leser av Bø blad).

Oslo og Bergen er stedene hvor det utgis flest aviser. Blant de 242 avisene som inngår i Medietilsynets eierskapsberegninger for 2015, har 16 (6,6 prosent) utgiversted i Oslo og 9 (3,7 prosent) i

Bergen. Av disse har 12 Oslo-aviser og 3 Bergens-aviser nedslagsfelt i hele landet.

Høst²² har kartlagt utgiversteder etter avistilbud. Tallet på utgiversteder for aviser i 2015 var 187. Til sammenligning var det i 1952 nesten like mange aviser som i dag, men kun 123 utgiversteder. At antall utgiversteder øker, innebærer økt geografisk mangfold ved at flere kommuner og mindre områder har fått sin egen (super)lokale avis.

Tabell 6.7 viser på samme tid at det har vært en klar nedgang i antall utgiversteder med dagsaviskonkurranse siden 1990. Mens det i 1990 var 15 utgiversteder med dagsaviskonkurranse, var dette tallet redusert til seks i 2002 og fem i 2015. Konkurranse mellom aviser på et utgiversted kan gi økt mangfold, ved at ulike saker, vinklinger og synspunkter får komme frem. Når antall utgiversteder med konkurranse går ned, kan det således ha en innvirkning på det geografiske tilbydermangfoldet.

I 2016 var det 428 kommuner i Norge, noe som innebærer at det er mange kommuner hvor det ikke finnes en egen avis. Høst beskriver likevel spredningen slik: «[d]en desentraliserte strukturen, med selvstendige redaksjoner spredt over hele landet, er et viktig kjennetegn ved det norske avissystemet og en garantist for geografisk mangfold. Foreløpig er dette mangfoldet opprettholdt».²³

Samtidig mener Bjartnes og Omdal²⁴ det er i ferd med å utvikle seg blindsoner i lokal- og regionaljournalistikken. Lokal- og regionaljournalistikken er under press som følge av at regionavisene legger ned sine lokalkontorer og i større grad blir lokalaviser for storbyene. De geografiske områdene som ikke lenger dekkes av regionavisene, risikerer å bli marginalisert i den offentlige debatten, og innbyggerne mister viktig informasjon og perspektiver. Dette skjer samtidig som samfunnsutviklingen preges av en stadig sterkere regionalisering både i privat og offentlig sektor.

I rapporten «Blindsoner i avislandskapet» som Høst²⁵ har skrevet på oppdrag fra Mediemangfoldsutvalget, skiller han mellom geografiske «blindsoner» og «halvskygger» basert på deknin-gen til lokalavisene. Høst konkluderer med at avisdekningen i Norge alt i alt er god – et stort

²² Sigurd Høst (2016) «Avisåret 2015». Rapport nr. 77, Høgskulen i Volda

²³ Ibid. s. 5

²⁴ Omdal, Sven Egil (red.) m.fl. (2013) «Journalistikk og demokrati. Hvor går mediene? Hva kan gjøres?» Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Fritt Ord

Tabell 6.7 Utgiversteder etter avistilbud 1990 til 2015

	1990	1999	2002	2005	2008	2011	2014	2015
Minst tre dagsaviser	2	2	2	2	2	2	2	2
To dagsaviser	13	8	4	3	3	3	2	3
Dagsavis og fådaggers	7	8	5	5	9	8	10	8
En dagsavis	41	44	50	50	48	49	46	46
To eller flere fådaggers	3	3	5	7	6	7	7	8
En fådaggersavis	88	109	108	114	117	118	120	120
Dagsaviskonkurranse	15	10	6	5	5	5	4	5
Annen lokal konkurranse	10	11	10	12	15	15	17	16
Sted med avismonopol	129	153	158	164	165	167	166	166
Sted med dagsavis	63	62	61	60	62	62	60	59
Utgiversteder i alt	154	174	174	181	185	187	187	187
Aviser i alt	202	223	217	225	228	228	230	228

Dagsaviser er aviser med 4–7 utgaver pr. uke, fådaggersaviser har 1–3 utgaver.

Kilde: Høst, Sigurd (2016) «Avisåret 2015». Rapport nr. 77, Høgskulen i Volda/medienorge.

flertall av kommunene blir dekket av en avis som blir kjøpt av tilstrekkelig mange, og et klart flertall av befolkningen bor i slike kommuner. Imidlertid finner han 22 kommuner som ikke har noen lokalavis med minst 30 prosent husstandsdekning, og som han mener kan regnes som *halvskygger*. Blant disse 22 kommunene falt de fleste i to klart atskilte grupper. Den ene er små utkantkommuner i Nord-Norge, og den andre er store og folkerike kommuner i et belte rundt Oslo.

Når det gjelder geografiske *blindsoner*, finner Høst én kommune som skiller seg ut:

Oslo med Aftenposten kommer i en kategori for seg, og er regnet som vår eneste blindsoner. Oslo mangler ikke aviser, men Aftenposten har ikke den brede dekningen av kommunen som vi forventer av en lokalavis. Spesielt gjelder

dette dekningen av bydelene. Dette er administrative enheter med folketall som ganske store byer, og de har ansvar for store budsjetter og

Boks 6.1 Fra regionavis til storbyavis?

Bergens Tidendes nyhetsredaktør Jan Stian Vold gjorde på Mediemangfoldsutvalgets innspillsmøte i Bergen i mai 2016 rede for hvorfor avisen har redusert sin dekning de senere årene. Avisens annonseinntekter, som tradisjonelt har vært avisens klart største inntektskilde, vil i 2017 være redusert til nesten en tredel av nivået i 2007 (fra snaut 600 millioner i 2007 til om lag 200 millioner i 2015). Leserinntektene har i samme periode vært stabile og endog økt noe. BT har måttet redusere staben med 30 personer. Det fører til mindre journalistikk og hardere tematiske prioriteringer. Kulturjournalistikk og sport har blitt redusert. Det er mindre rom for ressurskrevende undersøkende prosjekter med uvisst utfall. Geografiske blindsoner oppstår også. BT forsøker å dekke omlandet, men må prioritere og konsentrerer seg primært om Bergen by og perspektivet «Norge sett fra Bergen». Konklusjonen er at BT må lykkes på abonnement og nå ut til et yngre publikum.

²⁵ Høst, Sigurd (2016) «Blindsoner og halvskygger i det norske avislandskapet». Notat nr. 5/2016, Høgskulen i Volda. Med blindsoner forstås kommuner der det ikke skjer noen systematisk journalistisk overvåking av bydelene, og dekningen av det som skjer sentralt på rådhuset er sparsom og konsentrert om utvalgte temaer. Halvskygger forklarer han som at det isteden er snakk om at dekningen kan bli tynnere og mer preget av punktnyheter enn av kontinuerlig overvåking. «Den lokale husstandsdekningen kan også være så liten at avisen ikke fungerer som noen viktig stemme i den offentlige debatten. I stedet for å være en «avis for alle» eller avis for «mange nok», er den bare en avis for de spesielt interesserte. Slike avvik kan best karakteriseres som gradsforskjeller» (s. 8).

en stor del av de offentlige velferdstjenestene.²⁶

Ifølge Høst er altså Oslo den eneste kommunen som per i dag kan regnes som en blindsoner i den forstand at den ikke dekkes i tilstrekkelig grad av en lokalavis. Høst viser i denne sammenhengen til nedleggelsen av lokalutgaven *Aften* ved årsskiftet 2012/2013, og til at Amedia i 2014 la ned kjeden av gratis bydelsaviser som Orkla Media etablerte i 2006.

I tillegg til de 22 kommunene Høst kaller halvskygger, finner han enkelte kommuner der han mener det er grunn til å spørre om dekningen er god nok; små og perifere kommuner som bare blir dekket av store aviser som *Adresseavisen* eller *Fædrelandsvennen*, og kommuner som er dekket av aviser med små redaksjonelle ressurser, som i tillegg dekker store distrikter som er utfordrende å dekke.

Respons Analyse gjennomførte i mai 2016 på oppdrag fra Amedia Marked, en undersøkelse²⁷ der et landsrepresentativt utvalg ble spurt om lokalavisa (papir og nett) er viktigste kilde for å holde seg oppdatert på hva som skjer i lokalsamfunnet. Andelen som svarte ja i Oslo var 40 prosent og i Akershus/Oslo 45 prosent, mens i landet for øvrig (utenfor Oslo) svarte 58 prosent ja. Resultatet kan tyde på at personer bosatt i Oslo og omegn opplever at avisdekningen av det som skjer i Oslo som lokalsamfunn er svak. Resultatet i denne undersøkelsen kan dermed underbygge funnene til Høst.

I januar 2017, etter at Høst hadde foretatt sin kartlegging for utvalget, ble det etablert en ny lokal, gratis nettavis for Oslo – *Vårt Oslo* – som nettopp har som mål å dekke denne blindsonen.²⁸

Allmennkringkasting

Regionale programmer er viktige. Vi kommer nærmere publikum og tett på små lokalsamfunn. Publikum og beboere er i fokus. Vi forteller historier om norsk kultur (Thomas Hellum, fotograf og prosjektleder for sakte-tv i NRK Hordaland).²⁹

Allmennkringkasternes forpliktelser skal bidra til å sikre geografisk mangfold. Dekningsforpliktelser skal sikre befolkningen tilgang til kanalene, og krav om lokalisering av hovedkontor skal blant annet bidra til bredere nyhetsdekning utenfor hovedstaden.

NRK har hovedkontor på Marienlyst i Oslo, men skal dekke det geografiske mangfoldet i Norge gjennom distriktstilbud på radio, tv, nett og ved lokalt nærvær. Målet er å være best på regionalt innhold i Norge, både gjennom nyhetsdekning og regionale innholdstjenester på alle plattformer.³⁰ Distriktskontorene skal også løfte lokale og regionale saker til et nasjonalt publikum gjennom det riksdekkende tilbudet. Enkelte distriktskontor har egne ansvarsområder, som at kontorene i Troms og Finnmark har særskilt ansvar for journalistikk i nordområdet, mens Tromsø-kontoret er kompetansesenter for produksjon av barne-tv. Fra 2015 har NRK økt fokus på kreditering av, og lenking til, andre lokalmedier.

TV 2 hadde i avtalen med staten som gjaldt til 31. desember 2016, vært forpliktet til at hovedkontoret og den sentrale nyhetsredaksjonen skulle ligge i Bergen.³¹ Radio Norge er gjennom sin konsesjon forpliktet til å ha hovedkontor og sentral redaksjon minst 70 kilometer utenfor Oslo, mens P4 har en forpliktelse om å ha hovedkontor og sentral redaksjon på Lillehammer (frem til FM-nettet slukkes).

Fra politisk hold har det å legge sentral redaksjon og nyhetsavdeling utenfor hovedstaden, vært ansett som viktig av hensyn til variasjon i utvalget av temaer og perspektiv i kringkasternes programtilbud. Det er imidlertid delte oppfatninger om hvorvidt lokalisering av hovedkontorene faktisk har gitt seg utslag i økt mangfold. Med bortfall av forpliktelser om lokalisering, er det usikkert om de tidligere kommersielle allmennkringkastere vil opprettholde hovedkontor og nyhetsredaksjon utenfor Oslo.

NRK hadde i 2015 13 distriktskontorer; Finnmark, Hedmark og Oppland, Hordaland, Møre og Romsdal, Nordland, Rogaland, Sogn og Fjordane, Sørlandet, Troms, Trøndelag, Østafjells, Østfold og Østlandssendingen, med om lag 1000 ansatte totalt. Disse har igjen lokalkontorer av varierende størrelse, og totalt sett er det 56 avdelinger rundt om i landet. NRK Sápmi er NRKs samiske urfolks-

²⁶ Ibid. s. 30.

²⁷ <http://amediamarked.no/nyheter/6-av-10-prioriterer-lokal-avisen>

²⁸ «Starter nettavisen *Vårt Oslo* for å dekke blindsonen Oslo», journalisten.no, 3. januar 2017

²⁹ Mediemangfoldsutvalgets innspillmøte i Bergen, 9. mai 2016

³⁰ NRK årsrapport 2015.

³¹ Ved Stortingets behandling av Meld. St. 38 (2014–2015) 1. mars 2016, henstilte en samlet komité regjeringen om å «ta initiativ til å sikre kommersiell allmennkringkasting med hovedkontor og nyhetsredaksjon i Bergen innen utgangen av 2016» (jf. Innst. 178 S (2015–2016)).

divisjon, som sender radio- og fjernsynsprogrammer og tilbyr internettinnhold for den samiske befolkningen. NRK Sápmi har 93 fast ansatte, de fleste av dem journalister eller fotografer som jobber i hovedredaksjonen i Karasjok. Øvrige lokalkontorer ligger i Tana, Kautokeino, Kåfjord, Tromsø, Harstad, Tysfjord, Snåsa og Oslo.³²

TV 2 har også lokalkontorer i Tromsø, Bodø, Trondheim, Ålesund, Stavanger og Hamar.

Lokal-tv

Ved utgangen av 2015 var det 16 medlemmer av Lokal-TV Grupperingen i MBL: TV Telemark, TV Agder, TKTv, Nordlys, Amta, Trønder-Avisa, Sunnmørsposten, Haugalands avis TV, TV Vest, Trønder-TV, Hallingdølen, Sunnhordland, TV Øst, TV Haugaland, TVNord og TVVestfold.³³ Ni av disse kanalene ble distribuert i RiksTV per 2016.³⁴

I vurderingen av status for lokal-tv-tilbudet er det også relevant å vise til nettavisenes strømnetjenester, som bidrar til økt mangfold av lokale lyd- og bildereportasjer. Ifølge Høsts kartlegginger var det i 2007 25 av totalt 227 nettaviser som tilbød video/levende bilder, mens i 2014 var antallet økt til 147 av 230 aviser, jf. avsnitt 6.2.2.1. Selv om det har vært en markant nedgang for tradisjonelle lokal-tv-stasjoner, jf. tabell 6.4, har dette til en viss grad blitt oppveid av virksomheter som sender på web og som har registrert seg som lokal-kringkastere.

Lokalradio

Norge er delt inn i 141 konsesjonsområder for analog lokalradio i FM-nettet, og ifølge Medietilsynet var det i januar 2017 tildelt 208 konsesjoner.

Lokalradioblokka på DAB er delt inn i 37 regioner som gjennomgående er større enn konsesjonsområdene for analog lokalradio. Det har frem til 31. desember 2016 vært prøvesendinger i åtte regioner; Region 1 Østfold, Region 3 Akershus, Region 4 Solør/Hedmarken, Region 5 Østerdalen, Region 14 Vest-Agder, Region 17 Haugaland, Region 19 Nordhordland og Region 26 Sør-Trøndelag. Ifølge Medietilsynet var det 62 gyldige innholdskonsesjoner til lokalradio per 31. desember 2016 i Lokalradioblokka. I tillegg var det fem

gyldige innholdskonsesjoner til lokal DAB-radio i Riksblokk II, alle for Trondheim.

6.2.3.3 Aviser med ulike oppdrag, formål eller ideologiske syn

Gjennomgåelsen i kapittel 6.2.2.1 har vist at det finnes et mangfold av titler innenfor ulike kategorier av papiraviser på nasjonalt og lokalt nivå, og videre at mange av disse også har et tilbud på internett, inkludert levende bilder.

Det finnes en rekke aviser, blant disse de såkalte riksspredte meningsbærende avisene, som retter seg mot særskilte grupper i befolkningen eller representerer bestemte livssyn, ideologiske syn eller næringsinteresser: Dagen (kristen dagsavis), Dagsavisen (nummertoeavis i Oslo, tidligere ledende avis for arbeiderbevegelsen), Klassekampen («venstresidas dagsavis»), Nationen (næringsavis for distriktene), Vårt Land (kristen dagsavis), Åvvir (samisk dagsavis), Ságat (norskspråklig samisk avis), Dagens Næringsliv (økonomi- og næringslivsavis) og Finansavisen (næringslivsavis) Aftenposten Junior (ukeavis for barn og unge), Klar Tale (lettelestavis), Dag og Tid (nynorsk ukeavis for kultur og politikk), Fiskeribladet Fiskaren (nyhetsavis om fiskeri og havbruk), Kyst og Fjord (nyhetsavis om fiskeri- og kystnæring i Nord-Norge), Morgenbladet (ukeavis om politikk, kultur og forskning), Norge IDAG (kristen ukeavis), Ny Tid (avis om internasjonal politikk og kultur, med ståsted på venstresiden) og Ukeavisen Ledelse/Dagens Perspektiv (ukeavis med fokus på ledelse, verdier og samfunn). Høsten 2016 startet også Bergens Tidende sin junior-satsning.³⁵

The Independent Barents Observer er en gratis, engelskspråklig nettavis med redaksjon i Kirkenes, som dekker Barents-regionen (herunder de skandinaviske land og Russland) og Arktis. Avisa er eid av journalister og følger den norske Redaktørplakaten.

Oslo Business Memo ble etablert i 2010, utgis både på nett og papir, og dekker næringsliv, forvaltning og nyskapning i hovedstadsområdet. Papirutgavene distribueres til daglige ledere i Oslo og Akershus. Selskapet drives som en nettverksvirksomhet og tilbyr en kombinasjon av gratis innhold og abonnementsløsning samt mikrobetaling for enkeltartikler.

Det var fire aviser som mottok støtte til innhold på samisk i 2015. Det gjaldt for det første avi-

³² <http://www.nrk.no/sapmi/om/6-nrk-sapmis-plass-i-nrk-1.11266698>

³³ Mediebedriftenes Landsforening/Lokal-TV Grupperingen: Årsrapport 2015

³⁴ Iflg. rikstv.no: TV Øst, TVVestfold, TV Telemark, TV Haugaland, TKTv, TV Vest, TVNord, TV Agder og Nordlys.

³⁵ <http://www.bt.no/kultur/Bergens-Tidende-starter-BT-junior-3563920.html>

sene Ávvir og Ságat. I tillegg har Lokalavisa NordSalten fra 2005 og Snåsningen fra 2010 mottatt støtte til innstikk i avisene på henholdsvis lulesamisk og sørsamisk.³⁶

Det finnes ingen fullstendig oversikt over minoritetsspråklige publikasjoner i Norge. I 2014 var det tre aviser som mottok offentlig tilskudd via støtteordningen for minoritetsspråklige publikasjoner som ble administrert av Medietilsynet.³⁷ Ordningen omfattet to bosniskspråklige aviser; BH Glasnik og Bosnisk Post, og kinesiskspråklige Tong Xun. Til sammenligning var det fjorten minoritetsspråklige publikasjoner som søkte om offentlig tilskudd via ordningen i 1991, og åtte i 2003. Bosnisk Post ble nedlagt i 2015.

Klar Tale er en lettlest nyhetsavis med stor skrift og enkelt språk. Klar Tale kommer ut hver torsdag som papirutgave, som lydavis på CD og podcast, og som punktskriftutgave.

6.2.3.4 Kringkastingsvirksomheter med ulike oppdrag, formål eller ideologiske syn

I det digitale bakkenettet for fjernsyn er det satt av plass til en åpen tv-kanal. Foreningen Frikanalen ble stiftet i 2007 og har hatt sendinger i det digitale bakkenettet siden 2008. Foreningen er en medlemsorganisasjon for frivillige organisasjoner i Norge, og kanalen er åpen for alle som ønsker å sende programmer. Foreningens formål fremgår av vedtektene § 1:

Foreningen skal tilrettelegge for ikke-kommersiell, allmenn deltakelse i den åpne TV-kanalen i det digitale bakkenettet og på andre distribusjonsplattformer (heretter kalt Frikanalen). Frikanalen er en TV-kanal der frivillige organisasjoner, livssynsorganisasjoner og andre ikke-kommersielle virksomheter kan få tildelt sendetid på rimelige vilkår. Målet med Frikanalen er å styrke yringsfriheten og det deltakende demokratiet gjennom å gi flere mulighet til å ytre seg gjennom TV-mediet. Foreningen skal koordinere arbeidet med kanalen, drive rådgivning og kompetansehevende tiltak, stimulere organisasjoner og andre til å ta TV-mediet i bruk, samt drive interessepolitisk arbeid knyttet til kanalen. Foreningen skal ikke drive redaksjonell forhåndskontroll av innhold i deltakernes programmer.

Det finnes en rekke lokalradioer som retter seg mot forskjellige minoritetsgrupper, eller som har religiøse formål. TV Visjon Norge er et eksempel på en kristen tv-kanal som sender via satellitt.

NRK har et eget tilbud til barn i alderen 2 til 12 år både på fjernsyn, radio og internett, NRK Super. Tv-kanalen startet i 2007 og har sendinger fra kl. 06.30 til 19.30. Blant annet tilbys egne nyhets-sendinger i Supernytt.

TV 2 Skole lager digitale læremidler for grunnskole, videregående skole og voksenopplæring, og har egne nyhetssendinger for alle målgrupper fra barneskole til voksenopplæring. TV 2 Skole tilbyr også nyheter på fem ulike minoritetsspråk. NRK Skole er et digitalt klipparkiv fra NRKs radio- og fjernsynsarkiv samt egne produksjoner, som er tilrettelagt for elever og lærere i grunnskolen og videregående skole.

NRK Sápmi sender radio- og fjernsynsprogrammer og tilbyr internettinnhold for den samiske befolkningen. I 2015 sendte NRK Sápmi 280 timer fjernsyn, 1 730 timer radio og 6 500 timer på digitalradio (DAB) og nettradio, i tillegg til produksjon på nett og sosiale medier.³⁸ NRK bidrar til å fremme samisk som bruksspråk gjennom en løpende dekning på flere plattformer og synliggjøring på større arenaer.

NRK har også en egen digital tegnspråkkanal – NRK Tegnspråk. Kanalen ble opprettet i 2001 og sender enkelte av NRKs programmer som Dagsrevyen og Barne-TV tolket på tegnspråk. Kanalen sender mellom kl. 18.00 og 21.30.

Avslutningsvis bør det nevnes at både TV 2 og NRK bidrar til innhold på begge målformer, samt til en bred representasjon av dialekter fra hele landet.

6.2.4 Arbeidsstokken

En annen viktig dimensjon ved tilbyder-mangfoldet og dermed mediemangfoldet, er de menneskene som faktisk produserer innholdet – journalistene og redaktørene. Det er naturlig å se nærmere på hva den økonomiske nedgangen har hatt å si for antall journalister og hvor mange som velger å utdanne seg innenfor journalistikk, og videre om norske journalister reflekterer mangfoldet i befolkningen for øvrig dersom man ser på blant annet faktorer som kjønn, etnisitet og politisk ståsted.

Ifølge Klassekampen³⁹ har de største mediebedriftene vedtatt eller gjennomført kostnadsutt

³⁶ Medienorge.no/Medietilsynet

³⁷ Støtteordningen opphørte f.o.m. 2015.

³⁸ <http://www.nrk.no/sapmi/om/6-nrk-sapmis-plass-i-nrk-1.11266698>

på nærmere én milliard kroner og 382 årsverk bare i 2016. Aftenposten har kuttet 40 årsverk i redaksjonen, i Dagsavisen har ti journalister måttet slutte, Dagens Næringsliv har kuttet 15 stillinger, VG har kuttet 40 årsverk og lagt ned avisas tre siste lokalkontor, og Bergens Tidende har gjennomført kutt på 50 millioner kroner som tilsvarer 30 årsverk i redaksjonen. Polaris har vedtatt et spareprogram på 300 millioner kroner frem mot 2020, og TV 2 skal kutte 350 millioner og hver femte medarbeider i samme periode. Kuttene betyr at det blir vesentlig færre redaksjonelle ressurser å fordele arbeidsoppgavene på.

Norsk Journalistlag (NJ) hadde 6 352 yrkesaktive medlemmer ved utgangen av 2016, mot 6 705 ett år før, dvs. en nedgang på 353 yrkesaktive medlemmer.⁴⁰ Året før var nedgangen på 283 yrkesaktive medlemmer.⁴¹ Det totale medlemstallet ble redusert fra 8 981 ved utgangen av 2015 til 8 379 ved utløpet av 2016. Medlemstallene er ikke et presist mål på frafallet, blant annet fordi en del av de som forlater yrket ikke sier opp medlemskapet. Trenden siden toppåret i 2010, da medlemstallet var 9 522, viser imidlertid at antallet journalister reduseres år for år.

En artikkel i publikasjonen Kommunikasjon⁴² viser at medlemstallet i Kommunikasjonsforeningen økte med 45 prosent fra 2008 til 2012, til 4 100 medlemmer hvorav 3 773 i arbeid. I 2013 var medlemstallet i Kommunikasjonsforeningen 4 187, mens det i ettertid har vært en reduksjon i antall medlemmer til 4 047 ved utgangen av 2015.⁴³

Respons Analyse foretar hvert år en spørreundersøkelse blant journalister og redaktører på oppdrag for Nordiske Mediedager, der noen spørsmål gjentas årlig, mens andre temaer belyses særlig enkelte år. I undersøkelsen fra 2015⁴⁴ ble det stilt spørsmål knyttet til nedbemanningene i mediebransjen. Blant de spurte journalistene svarte 63 prosent at bedriften hadde redusert antall ansatte i redaksjonen i løpet av de siste to årene. Samtidig svarte 74 prosent at de forventet å jobbe i samme bedrift om to år, mens 85 prosent forventet å jobbe i samme bransje. Tallene kan tyde på relativt stor optimisme blant journalistene

til tross for økonomiske nedgangstider og nedbemanninger.

6.2.4.1 Kjønn

Jeg tror kvinner fortsatt er litt reddere enn menn for å gjøre ting de ikke er overkvalifisert for. Og at de trenger mer oppfordring og oppmuntring enn menn for å ta spranget (kvinnelig redaktør).⁴⁵

Blant medlemmene i NJ i 2016 var det 43,5 prosent kvinner, mot 13,0 prosent i 1960, 20,2 i 1981, 31,4 i 1991 og 39,1 i 2001.⁴⁶ Kvinneandelen har altså steget jevnt i perioden. Det er også langt flere kvinner enn menn som studerer journalistikk. Høsten 2013 var det 68 prosent kvinner og 32 prosent menn blant studentene ved Institutt for journalistikk og mediefag ved HiOA.⁴⁷

Norsk Redaktørforening (NR) hadde i 2016 727 medlemmer, hvorav 217 kvinner. Blant de som faktisk har sitt virke som ansvarlig redaktør, var 70 kvinner og 214 menn.⁴⁸ Det innebærer at nesten hvert tredje medlem av NR er kvinne,

Boks 6.2 Bra damer

Norsk Redaktørforening har i 2016 lansert prosjektet Bra damer og i den sammenheng utgitt en veileder i rekruttering av kvinnelige ledere. I forbindelse med prosjektet har VG samme år vedtatt en rekke tiltak for å forbedre kjønnsbalansen. Blant annet skal ledere og HR årlig identifisere kvinnelige lederkandidater, ledergruppen skal fastsette måltall for kvinneandel på ulike ledernivåer, og det skal være kjønnsbalanse i samtlige avdelinger. I intervjuprosesser til stillinger skal begge kjønn delta, og det er en ambisjon om alltid å innstille minst én kvinne blant de tre toppkandidatene. Videre skal det etableres en ressursgruppe som blant annet tilbyr karriererådgivning. I november 2016 lanserte VG en ny helgespalte, «VG drar bra damer», hvor 31 profilerte kvinner skriver om det de er opptatt av.

³⁹ <http://www.klassekampen.no/article/20161206/ARTICLE/161209886>

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ <http://journalisten.no/2017/01/journalistlaget-samedlemsnedgang-i-2016>

⁴² Kommunikasjon nr. 1/2013 <http://www.kommunikasjon.no/bransjen/tall-og-fakta/et-demokratisk-problem>

⁴³ Kilde: Kommunikasjonsforeningen

⁴⁴ <http://kyber.blob.core.windows.net/nmd/1101/medievaner-journalister.pdf>

⁴⁵ Jensen, Arne og Arnstad, Ellen (red.) (2016): «Redaktørjakt. En veileder i rekruttering av kvinnelige ledere». Norsk redaktørforening: Oslo

⁴⁶ https://www.nj.no/no/Om_NJ/Medlemsstatistikk/

⁴⁷ http://www.khrono.no/sites/khrono.no/files/studentfordeling_kjonn.pdf

⁴⁸ Jensen, A. og Arnstad, E. (red.) (2016).

mens andelen kvinner blant de ansvarlige redaktørene bare er 25 prosent. Selv om andelen fortsatt kan sies å være lave har det vært en positiv utvikling – i 1985 hadde NR fire kvinnelige medlemmer.

6.2.4.2 Etnisitet

NJs statistikk viser ikke andelen som har minoritetsbakgrunn blant medlemmene. Anslag kan imidlertid antyde at andelen journalister med minoritetsbakgrunn er på rundt 2 prosent,⁴⁹ mot en andel innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre av totalbefolkningen i Norge på 16,3 prosent.⁵⁰ En utfordring har vært at få med flerkulturell bakgrunn søker seg til studiet. Journalistutdanning har tradisjonelt ikke hatt like høy status som for eksempel juss- og medisinstudiet, blant studenter med minoritetsbakgrunn som har høy poengsum fra videregående skole. De senere årene har det vært igangsatt tiltak for å øke rekrutteringen til journaliststudiet i denne gruppen. HiOA har innført en minoritetskvote på inntil fem plasser ved opptak til utdanningen, og etablert en mentorordning for å avhjelpe språkutfordringer.

Både NRK og TV 2 har styrket rekrutteringen av journalister med flerkulturell bakgrunn de senere årene, og NRK innførte i 2008 et stipendiatprosjekt for aktivt å rekruttere og profilere journalister med flerkulturell bakgrunn gjennom opplæring og praksis.⁵¹ I 2015 hadde i overkant av fire prosent av de ansatte i NRK flerkulturell bakgrunn. NRK vedtok høsten 2015 en femårsplan som skal sikre større mangfold blant sine ansatte, blant annet gjennom et mål om at én av tre nyrekrutterte medarbeidere på alle organisasjonsnivå skal ha flerkulturell kompetanse innen 2021.⁵²

6.2.4.3 Personer med nedsatt funksjonsevne

Personer med funksjonsnedsettelse utgjør en heterogen gruppe ettersom nedsatt funksjonsevne kan ta mange ulike former.⁵³ Utvalget kjenner ikke til statistikk for andelen ansatte med funksjonsnedsettelse i norske redaksjoner, men enkelte studier kan belyse om rekrutteringen til

journalistutdanning og -stillinger er tilfredsstillende.

I en rapport om medierepresentasjoner av mennesker med nedsatt funksjonsevne som Eide m.fl. har skrevet på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, bekrefter Baarøy⁵⁴ at det ikke finnes noen presis oversikt over hvor mange journalister som har funksjonsnedsettelse. Han hevder likevel at det kan slås fast at det ikke er et betydelig antall. Baarøy har gjennomført kvalitative intervjuer med representanter for utdanningsinstitusjoner og studenter med funksjonsnedsettelse. Funnene viser at journalistutdanningene rekrutterer få studenter med nedsatt funksjonsevne, og at funksjonsnedsettelse stort sett er lite tematisert i undervisningen.

I samme rapport viser Weisser⁵⁵ gjennom kvalitative intervjuer med nyhetssjefer og nyhetsredaktører i forskjellige norske medier, at arbeidsmulighetene til personer med større fysiske funksjonsnedsettelse er begrenset i en nyhetsredaksjon. Han finner at redaksjonene i utgangspunktet er «åpne» for å ansette personer med nedsatt funksjonsevne, men at det er få søkere blant gruppen og at redaksjonene ikke har noen spesielle tiltak for å rekruttere personer med funksjonsnedsettelse. Undersøkelsene tyder dermed på en skjevhet i rekrutteringen og sammensetningen av arbeidsstokken også for denne gruppen.

6.2.4.4 Politisk tilhørighet

I en undersøkelse blant journalister og redaktører som gjennomføres i forbindelse med Nordiske Mediedager, blir respondentene spurt om hvilket parti de ville stemt på dersom det var stortingsvalg i morgen. Undersøkelsen er gjennomført hvert år siden 2005. Tabell 6.8 viser resultatet blant journalistene fra 2005 til 2016. Ser man på partiene Rødt, SV, MDG og Ap samlet i 2016, får disse 66,4 prosent av journalistenes stemmer, mens regjeringspartiene Høyre og Frp samlet sett

⁴⁹ <http://journalisten.no/2015/05/wang-naveen-lederne-ma-ta-ansvar>

⁵⁰ <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/innvbf/aar/2016-03-03>

⁵¹ IMDIs årsrapport 2009; <http://www.imdi.no/om-imdi/rapporter/2015/innvandring-og-integrering-norske-medier/>

⁵² <http://www.nrk.no/informasjon/nrk-vil-ha-flere-flerkulturelle-1.12557048>

⁵³ Nedsatt bevegelses-, syns- eller hørselsfunksjon, psykiske lidelser og ulike funksjonsnedsettelse på grunn av allergi, hjerte- og lungesykdommer, jf. NOU 2001: 22 Fra bruker til borger — En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer.

⁵⁴ Baarøy, Phillip-André (2014) «Journaliststudenter «lenket» til gamle vaner? En undersøkelse av norske journalistutdannings bidrag til en nyansert mediedekning av funksjonshemmede», i Eide, E. m.fl. (2014): *Stort felt – liten dekning Medierepresentasjoner av mennesker med nedsatt funksjonsevne*. Rapport utarbeidet på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) Høgskolen i Oslo og Akershus

⁵⁵ Weisser, Markus (2014) «Nyhetsredaksjoner – mulighet for jobb eller bare offer- og helteroller?», i Eide, E. m.fl. (2014)

Tabell 6.8 Journalistenes politiske ståsted 2005–2016

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rødt	2	3	4	3	5	5	4	7	4	5	5	7
SV	32	21	20	16	18	21	17	12	11	11	11	13
MDG	-	-	-	-	-	-	-	-	6	10	13	11
Ap	33	40	37	35	43	39	33	35	30	35	43	35
Sp	1	4	3	4	2	3	3	3	3	3	3	4
Venstre	6	11	11	20	14	12	14	13	15	13	11	11
KrF	5	4	4	3	1	2	3	3	3	6	3	3
Høyre	16	13	14	14	13	14	23	22	24	15	10	14
Frp	3	4	5	3	3	2	1	2	3	2	1	1
Andre	1	1	1	2	2	1	1	3	0	0	0	1
Antall spurte	410	400	460	376	348	406	392	539	479	512	628	554

Kilde: Nordiske Mediedager/Medieundersøkelsen 2016

får 14,9 prosent. Legger man støttepartiene KrF og V til regjeringspartiene, er andelen 28,9 prosent. Tallene tyder dermed på at hovedvekten av norske journalister er orientert mot venstresiden i politikken. Samtidig viser tabellen et tydelig oppsving for Høyre i årene 2011–2013, noe som indikerer at journalister til en viss grad følger stemmemønsteret i befolkningen ellers.

Den neste tabellen viser politisk ståsted for journalister og redaktører i forhold til befolkningen for øvrig.⁵⁶ Selv om det fremgår at det også er klare forskjeller mellom journalistene og redaktørene, viser tallene at både journalister og redaktører i større grad enn befolkningen ellers svarer at de ville stemme på rød-grønne partier fremfor partier på høyresiden.

For eksempel er denne tendensen tydelig for Frp. En andel på 1,4 prosent blant journalistene og 4,1 prosent blant redaktørene sier de ville stemt på partiet, mens i resten av befolkningen er den tilsvarende andelen 14,0 prosent. Videre er det 1,6 prosent av befolkningen som sier de ville stemt på Rødt, mens 5,1 prosent av redaktørene og 7,1 pro-

sent av journalistene sier de ville stemt på dette partiet.

6.2.5 Oppsummering

Gjennomgåelsen har vist at det er et stort mangfold på avsendersiden i norske medier – både på eier- og tilbydersiden, gjennom struktur og i arbeidsstokken. For det første er det et stort antall innholdsprodusenter på ulike plattformer. Ulike eiere, eierformer og finansieringsformer bidrar videre til at norske medier representerer bredde og mangfold. Geografisk mediemangfold og medier som har ulik politisk eller religiøs tilknytning, eller som retter seg mot særlige grupper, bidrar til mangfold strukturelt sett. Samtidig er det tendenser til høy konsentrasjon i markedene, som også har økt de senere år. Mange medier er på utenlandske hender, og globale aktører har inntatt en sentral posisjon i markedene. Blant journalistene er det i ferd med å bli en kjønnsbalanse, mens blant redaktørene er kvinneandelen fortsatt lav. Videre er trolig personer med minoritetsbakgrunn og mennesker med nedsatt funksjonsevne underrepresentert i arbeidsstokken. Endelig er både journalister og redaktører i høy grad orientert mot venstresiden i politikken.

⁵⁶ Gruppen «lektorer» er omfattet fordi undersøkelsen fra 2016 har et særlig fokus på norsk skole.

Tabell 6.9 Politisk ståsted 2016 – publikum, lektorer, redaktører og journalister

	Publikum	Lektorer	Redaktører	Journalister
	2016	2016	2016	2016
Rødt	2	5	5	7
SV	8	11	5	13
Ap	29	27	39	35
Sp	7	7	7	4
Venstre	4	12	14	11
KrF	5	6	5	3
Høyre	25	18	18	14
Frp	14	6	3	1
MDG	5	9	4	11
Andre	3	1	1	1
Antall spurte	598	570	197	554

Kilde: Nordiske Mediedager/Medieundersøkelsen 2016

6.3 Status for innholdsmangfoldet

Det gjentas ofte blant kommentatorer i pressen at vi har fått et større mangfold. Og ja, med fremveksten av alternative medier så stemmer det til en viss grad. Men innenfor de klassiske mediene er det fortsatt en forbausende konsensuspreget produksjon av nyheter og meninger som bør bekymre oss alle. Både i stoffets innhold, organisering, vinkling og fremstilling så ligner de store dagsavisene hverandre i høyeste grad (Anlov Mathiesen, tidligere =Oslo-redaktør).⁵⁷

I dette kapitlet undersøker utvalget i hvilken grad mangfoldet på tilbydersiden speiles i et mangfold i medieinnhold. Gjennomgåelsen av innholdsmangfoldet vil i noe høyere grad enn de foregående avsnittene basere seg på deskriptive og til dels skjønnsmessig baserte redegjørelser i tillegg til statistikk, siden tilgjengeligheten av slike tall er mer begrenset. Beskrivelsen vil videre i hovedsak begrense seg til tilbudet av nyhets- og aktualitetsstoff, i tråd med utvalgets mandat.

6.3.1 Aviser/tekstbaserte medier

6.3.1.1 Hvilke temaer som settes på dagsordenen i norske aviser

Kvalheim og Sjøvaag⁵⁸ har på oppdrag fra Mediemangfoldsutvalget undersøkt hvilke temaer som dekkes i norske medier, basert på en metastudie og en kvantitativ innholdsundersøkelse. Den kvantitative innholdsundersøkelsen er basert på 8 187 artikler hentet fra 80 aviser og nettsteder (inkludert NRK og TV 2s nettutgaver) fra én uke høsten 2015. Forskerne har kategorisert nyhetsagendaen i 52 ulike temaer, og undersøker forekomsten av disse temaene i riks-, region- og lokalavisene. Funnene viser generelt at nesten samtlige av de 52 kategoriene dekkes i aviser på de tre nivåene, men samtidig at enkelte temaer dekkes i høyere grad enn andre.

For riksavisene er de fem største kategoriene sport (10,8 prosent), politikk (10,4 prosent), populærkultur (8,4 prosent), næring og industri (5,8 prosent) og krig/terror/politisk vold (4,4 prosent). Regionavisene har også sport (16,9 prosent) og politikk (11,5 prosent) som største kategorier, etterfulgt av hobby og fritid (6,3 prosent), ulykker/katastrofer (6,0 prosent) og populærkultur (5,4 prosent). Også i lokalavisene opptar sport

⁵⁷ «Mediekrisen er et samfunnsgode», mediedebatt.no 8.6.16

⁵⁸ Kvalheim, Nina og Sjøvaag, Helle (2016) «Journalistikkens blindsoner». Rapport skrevet på oppdrag for Mediemangfoldsutvalget, Universitetet i Bergen

(12,3 prosent) og politikk (10,8 prosent) og hobby og fritid (8,2 prosent) mest plass, etterfulgt av infrastruktur (7,6 prosent) og populærkultur (6,0 prosent).

Totalt sett utgjør sport, politikk, hobby og fritid, populærkultur og infrastruktur og nærmiljø 43,5 prosent av det totale antall saker og er dermed beskrivende for innholdet i norske aviser. Forskerne skriver at man på et overordnet nivå kan kategorisere den norske nyhetsagendaen som en blanding av myke og harde nyheter.

I metastudien viser Kvalheim og Sjøvaag til funn som kan tyde på at ulike avistyper utfyller hverandre. I de store riksavisene Dagbladet, VG og Aftenposten settes sport, kriminalitet og rettsvesen og kultur og underholdning ofte på agendaen, mens økonomi og kunst og høykultur ofte nedprioriteres. For de meningsbærende avisene finner forskerne omtrent motsatte tendenser. Forskerne oppsummerer hele undersøkelsen med at medier på ulike nivåer har ulik agenda, for eksempel at lokalmedier har en sentral rolle i deknningen av lokalpolitikk, mens riksmidier spiller en rolle for deknningen av internasjonal politikk.

6.3.1.2 Stoffdeling, lenking og overlapp

De senere årene har samarbeid og deling av innhold mellom avisene blitt vanligere, både innenfor og på tvers av landegrensene. I utgangspunktet kan stoffdeling føre til at innholdsmangfoldet blir redusert, men samtidig kan deling på enkelte stoffområder som eksempelvis sport, fritid og reise frigjøre ressurser til mer krevende gravejournalistikk. Tidens største dokumentlekkasje, Panama Papers i 2016,⁵⁹ er et vellykket eksempel på internasjonalt samarbeid mellom et hundretalls medieorganisasjoner (herunder Aftenposten).

Schibsteds regionaviser har effektivisert produksjonen innenfor noen stoffområder gjennom deling av saker. Lesere av flere av regionavisene vil dermed oppleve at enkelte saker gjenbrukes. En gruppe forskere ved Universitetet i Bergen undersøkte innholdet i nett- og papirutgavene til de fire store regionavisene som eies av Schibsted, gjennom én uke i henholdsvis 2012 og 2013. Formålet var blant annet å avdekke i hvilken grad overlapping av innhold forekom, og konklusjonen var at det var lite overlappende innhold.⁶⁰ På papir

⁵⁹ <http://www.aftenposten.no/panamapapers>

⁶⁰ Undersøkelsen ble gjennomført som ledd i det femårige prosjektet «Journalistiske nyorienteringer», se <http://www.uib.no/fg/journalist/37663/journalistiske-nyorienteringer>

delte de fire avisene så lite som tre prosent eller mindre av sakene. På nett var overlappet noe høyere, i underkant av 13 prosent i 2013. Stoffet som ble gjenbrukt var i første rekke fritids- og forbrukerstoff, sport og kultur. Det er imidlertid interessant at forskerne fant mer overlapping av stoff på nett.

Lenking til saker mellom ulike medier kan bidra til at sakene får større spredning samtidig som mediene øker lesertilfanget, noe som er positivt både for brukerne og innholdsprodusentene. Sjøvaag⁶¹ har undersøkt hyperlenking mellom norske nettsteder og fant at eierskap er den sterkeste indikasjonen på slik lenking. Funnene viser at 94 prosent av alle hyperlenker går mellom aviser som har samme eier, altså fra en Amedia-avis til en annen Amedia-avis, eller tilsvarende for Schibsted-avisene. Aviser utenfor konserneierskap, hvorav 89 prosent er lokalaviser, er dermed i stor grad utelukket fra dette nettverket. Det samme mønsteret viser seg også i de øvrige skandinaviske landene.

Gabrielsen m.fl. har i januar 2015 foretatt en innholdsanalyse av i hvor høy grad sakene på NRKs regionale nettside for Sogn og Fjordane overlapper med nettsidene til lokalaviser i samme fylke.⁶² Analysen viser at lokalavisenes nettsider dekker en eller noen få kommuner, mens NRKs regionale nettside dekker hele fylket. Av de 6–8 sakene som dekkes av nrk.no/sognogfjordane hver dag, er det svært få som «stjeles» fra et oppslag i en lokalavis. Undersøkelsen viser at nrk.no/sognogfjordane dekker i liten grad overlapper med deknningen til den enkelte lokalavis. Funnene kan tyde på at NRKs regionkontorer komplementerer innholdet som lokalaviser tilbyr.

6.3.2 Allmennkringkastere

Frem til 1. januar 2017 har Norge hatt fire nasjonale allmennkringkastere med innholdsforpliktelse regulert enten i vedtekter eller avtale/konseksjon gitt av staten. Disse forpliktelsene ble beskrevet i kapittel 4. TV 2s avtale med staten utløp 31. desember 2016, og uten en avtale har TV 2 heller ikke innholdsforpliktelser. Med digitalovergangen

⁶¹ Sjøvaag, Helle m.fl. (2016) «Networked Intermedia Agenda Setting: The Geography of a Hyperlinked Scandinavian News Ecology», International Journal of Press/Politics Conference, Oxford, 18–20 September

⁶² Gabrielsen, Tommy S. m.fl. (2015: 103): «Konkurransesmessige virkninger av noen utvalgte NRK-tjenester» SNF-rapport 02/15. <https://www.regjeringen.no/contentassets/edf33dfdbb1d425891ec37c2c8087bd7/nrk-rapport-mars2015.pdf>

på radio i 2017, gjelder P4 og Radio Norges innholdsforpliktelser inntil FM-nettet er slukket. NRK har en rekke innholdsforpliktelser knyttet til radio- og fjernsynsvirksomheten. Medietilsynet fører tilsyn med om vilkårene er oppfylt og rapporterer hvert år til Kulturdepartementet i allmennkringkastingsrapporten.

6.3.2.1 Tv

I forbindelse med Allmennkringkastingsrapporten 2015, har Medietilsynet samlet inn tall som viser innholdsmiksen i NRKs kanaler og i TV 2s hovedkanal. Tabell 6.10 og 6.11 viser innholdstilbudet i henholdsvis TV 2 Hovedkanalen og NRK1.

Av tabellene går det frem at både TV 2 og NRK har en bred innholdsmiks i sine hovedkanaler. Tallene er imidlertid ikke helt sammenlignbare, både fordi NRK fordeler allmennkringkastingsinnholdet på tre (fire) kanaler, og programkategoriene som benyttes bare dels er overlappende. I TV 2 var det kategoriene drama (26 prosent) og show (22 prosent) som hadde størst andel av sendeflaten, mens nyheter opptok 6 prosent eller 393 timer. TV 2 sendte også 1094 timer innhold i kategorien mennesker/samfunn, og 111 timer dokumentar/natur-programmer.

Tabell 6.10 TV 2 2015

Programkategorier	Timer	Prosent
Drama	1747	26
Nyheter	393	6
Menneske/samfunn	1094	16
Komedie	775	12
Show	1490	22
Sport	281	4
Krim/action/eventyr	654	10
Dokumentar/natur	111	2
Været	39	1
Musikk/kultur	12	0
Religion/livsfilosofi	12	0
Barn	82	1
Annet	5	0
Totalt	6695	100

Kilde: Medietilsynet

NRK1 sendte i 2015 i alt 981 timer nyheter, noe som utgjorde 12 prosent av sendetiden. Informasjonsprogrammer utgjorde den største andelen av sendetiden, med 26,9 prosent eller 2204 timer, etterfulgt av drama (21,1 prosent). Medietilsynets statistikk viser at også i NRK 2 opptok informasjonsprogrammer størstedelen av sendeskjemaet (39,9 prosent), etterfulgt av nyheter (17,3 prosent). NRK 3 sendte mest drama (39,9 prosent), etterfulgt av informasjonsprogrammer (32,4). NRK Super er den eneste kanalen som rapporterer om sendinger av samisk tv, med 94 timer eller en andel på 2,0 prosent i 2015. Tallene viser at både TV 2 og NRK vier en stor andel av sendetiden totalt sett til programmer om nyheter og samfunnsforhold.

Allmennkringkasternes innholdsforpliktelser skal sikre at det tilbys innhold som markedet ikke antas å kunne finansiere. Som vist i kapittel 4, har TV 2 hatt vesentlig færre innholds krav i avtalen som løp fra 2011 til 2016 sammenlignet med konsesjonen i perioden 2003–2009. Ettersom de kommersielle kringkasterne i senere år har fått vesentlig færre forpliktelser, er det interessant å se hvordan programtilbudet har endret seg.

Medietilsynets allmennkringkastingsrapport for 2015⁶³ viser en del variasjon i andelen nyheter i TV 2 de siste ti årene. I 2005 sendte TV 2 512 timer nyheter (8,6 prosent av total sendetid) og i

Tabell 6.11 NRK1 2015

Programkategorier	Timer	Prosent
Informasjonsprogram	2204	27
Drama	1728	21
Nyheter	981	12
Underholdning	1833	22
Sport	856	10
Naturprogram	256	3
Musikk	139	2
Kunst/kultur/medium	91	1
Vitenskap	41	1
Pauseprogram	5	0
Religion/livsfilosofi	37	0
Barneprogram	13	0
Totalt	8184	100

Kilde: Medietilsynet

2014 468 timer/6,9 prosent. Ifølge Medietilsynet rapporterer TV 2 også på mer finmaskede programkategorier enn de som er gjengitt i tabellen over, som viser at programmer i kategorien «debatt/aktualitet» falt fra 4,3 prosent i 2008 til 0,6 prosent i 2015. TV 2 sender debattprogrammer i forbindelse med valg, men det faste debattprogrammet Holmgang hadde sin siste sending i mars 2008, og Tabloid ble nedlagt i 2010. Samlet kan dette tyde på at nyheter og debatt har fått en mindre sentral plass i TV 2s sendeskjema de senere år.

Et krav om *daglige* norskspråklige sendinger for barn under 12 år ble i TV 2s avtale fra 2010 justert til krav om *ukentlige* norskspråklige programmer for barn. Statistikk som Medietilsynet samler inn i forbindelse med allmennkringkastingsrapportene viser at programmer for barn utgjorde bare 1,2 prosent av TV 2s programinnhold i 2015, mot 8,8 prosent i 2007, 7,5 prosent i 2009 og 5,6 prosent i 2011.

Fra 2011 falt også TV 2s krav til programmer som gjenspeiler mangfoldet i norsk og internasjonalt kulturliv bort, sammen med krav til programinnhold for den samiske befolkningen og etniske minoriteter, og livssynsprogrammer. Selv om kanalen fortsatt sendte enkelte programmer om musikk/kultur og religion/livsfilosofi i 2015, er det tydelig at også disse programkategoriene har fått mindre plass etter at kravene bortfalt. Eget innhold på samisk og for etniske minoriteter blir ikke lenger tilbudt på TV 2s hovedkanal.⁶⁴

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

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

På den annen side viser Medietilsynet i Allmennkringkastingsrapporten til at TV 2 har økt sine dramainvesteringer vesentlig i perioden

2009–2015. Medietilsynet fremhever også TV 2s brede dekning av store nyhets hendelser i 2015, som Paris-terroren der kanalen hadde direkte sendinger hele natten.

Forskjeller mellom NRKs kanaler og TV 2 kan si noe om hvordan disse utfyller hverandre og dermed bidrar til økt mediemangfold på innholdssiden. Etter det utvalget kjenner til, finnes det få studier av nyere dato som eksplisitt og systematisk har undersøkt innholdsmessige forskjeller mellom NRKs tv-kanaler og TV 2s hovedkanal. En metastudie av journalistiske blindsoner som er gjennomført på oppdrag fra Mediemangfoldsutvalget, viser til en mer generell studie av tv-nyheter som avdekker enkelte forskjeller i hvilke kategorier av nyhetssaker som dekkes i de to kanalene, men konkluderer med at NRK og TV 2s nyhetstilbud overordnet sett er relativt likt.⁶⁵ Samtidig er det opplagt slik at eksempelvis lokalisering av en redaksjon nødvendigvis påvirker blant annet hvilke saker som settes på dagsordenen, hvilke kilder som benyttes og perspektivet sakene presenteres ut fra. Dette kan gi ulike vinklinger og meninger om en sak, uten at det enkelt vil dokumenteres i kvantitative studier som kategoriserer innhold som «krim», «politikk» osv.

Sjøvaag⁶⁶ har foretatt en studie av TV 2 Nyhetskanalens innholdsprofil. Hun finner at temaene som dekkes mest er sport (25,7 prosent) og politikk (22,2 prosent), altså de samme som man fant flest av i aviser og tekstbaserte medier, jf. kapittel 6.3.1. Norsk rikspolitikk utgjør 44,6 prosent av det politiske innholdet i Nyhetskanalen, etterfulgt av internasjonale nyheter (22,8 prosent) og nyheter om krig, terrorisme og politisk vold (20,5 prosent). Regional og lokal politikk dekkes nesten ikke i kanalen.

En sammenlignende studie av allmennkringkasterne og andre kommersielle kringkastere på fjernsyn tar for seg tv-kanalenes *programlegging* og *sendeskjemaer* før og etter digitaliseringen av bakkenettet. Analysen er basert på en toukersperiode høsten 2008, og funnene sammenlignes med to tilsvarende undersøkelser foretatt i 1988 og 1993.⁶⁷ Selv om kanalstrukturen i dag fortsatt er

⁶³ Medietilsynet (2016) «Allmennkringkastingsrapporten. Kringkastingsåret 2015»

⁶⁴ Imidlertid bør undervisningsopplegget som TV 2 tilbyr nevnes i denne sammenhengen. TV 2 Skole er et tilbud til grunnskolen, videregående skole og voksenopplæring. Læremidlene utvikles for å kunne tilpasses svært ulike behov hos brukerne og tilbys blant annet i versjoner på flere minoritetsspråk og i lettestversjoner. Foruten rene læremidler, lager TV 2 skole også egne ukentlige nyhetssendinger med tilhørende oppgaver for barnetrinnet og ungdomstrinnet.

⁶⁵ Waldahl, Ragnar, Rønning, Helge og Andersen, Michael Bruun (2009) *Tv-nyhetenes verden*. Oslo: Universitetsforlaget, jf. Kvalheim, Nina og Sjøvaag, Helle (2016) «Journalistikkens blindsoner». Rapport skrevet på oppdrag for Mediemangfoldsutvalget. UiB

⁶⁶ Sjøvaag, Helle (2012) «Revenue and Branding Strategy in the Norwegian News Market: The Case of TV 2 News Channel», i *Nordicom Review*, 33 (1), s. 53-66, referert i Kvalheim, Nina og Sjøvaag, Helle (2016): «Journalistikkens blindsoner. Rapport skrevet på oppdrag for Mediemangfoldsutvalget», Universitetet i Bergen

relativt lik som i 2008, må det tas høyde for at endringer i markedsmessige forhold trolig har ført til at kanalene også har endret sine strategier. I analysen av sendeskjemaene finner forskerne klare forskjeller mellom ulike typer kanaler:

Mens de rene kommersielle tv-selskapene profilerer sine kanaler nesten utelukkende som underholdningskanaler, har både NRK og TV 2 et bredere sjangerspekter og et større innslag av fakta- og samfunnsprogram. Mens de andre kommersielle nedprioriterer nyheter, har TV 2 etablert Norges eneste nyhetskanal. NRK2 bidrar med en type stoff vi knapt finner på andre kanaler.⁶⁸

Som nevnt ovenfor, sender ikke lenger TV 2s hovedkanal ordinære debattprogrammer, noe som bekrefter behovet for en oppdatert analyse.

Et annet viktig funn i undersøkelsen er at forskjellene mellom kanalene til dels blitt større: «Det norske systemet likner etter hvert mer på det amerikanske, der ytterpunktene – TV3 med en underholdningsandel på 90 prosent på den ene siden og NRK2 med en underholdningsandel på 19 prosent på den andre – illustrerer overgangen til en mer polarisert struktur».⁶⁹ Ifølge forfatterne henger forskjellene sammen med strukturelle og organisatoriske forhold:

Forskjellene mellom NRK og TV 2 på den ene siden og TVNorge og TV3 på den andre illustrerer hvordan den strukturelle og organisatoriske oppbyggingen av en tv-kanal har konsekvenser for mangfoldet. [...] Når alle programmene bestilles fra eksterne produsenter, slik tilfellet er for TVNorge og TV3, bli en tv-kanal en mer foranderlig enhet, der profilen raskere kan endres. Betydelige programkategorier som nyheter, sport og faktaprogram kan reduseres eller avvikles i løpet av få år. For allmennkringkasterne NRK og TV 2, som har betydelige «in-house» ressurser og mange faste ansatte, er slike endringer vanskeligere å gjennomføre.⁷⁰

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

6.3.2.2 Radio

Fra og med kringkastingsåret 2014 er det bare NRK som rapporterer detaljert programstatistikk for sine radiokanaler til Medietilsynet. Som tabell 6.12 viser, hadde NRKs hovedkanal P1 en bred innholdsmiks i 2015.

I P1 var underholdning den programkategorien som fylte den største delen av sendeflaten (36,7 prosent), etterfulgt av musikkprogrammer (21,5 prosent) og regionale sendinger (14,7 prosent). Kategoriene samfunnsspørsmål (9,8 prosent) og nyheter (8,2 prosent) var henholdsvis den fjerde og femte største programkategorien i NRKs største radiokanal. Medietilsynets statistikk viser at både i P2 og P3 utgjorde musikk den største andelen av sendeflaten (henholdsvis 37,6 og 67,0 prosent), mens nyheter og samfunnsspørsmål til sammen utgjorde i overkant av 30 prosent av P2s sendeskjema. P2 sendte i tillegg 21 timer (0,2 prosent) samisk kultur og 79 timer (0,7 prosent) samiske nyheter.

I forbindelse med rapporteringen for 2014, skrev Medietilsynet at kommersielle kanaler de

Tabell 6.12 NRK P1 2015

Programkategorier	Timer	Prosent
Musikkprogram	1882	21
Underholdning	3216	37
Regionale sendinger	1286	15
Nyheter	715	8
Samfunnsspørsmål	860	10
Sport	246	3
Religion/livsfilosofi	223	3
Portrett	46	1
Vitenskap	96	1
Drama	76	1
Annet	114	1
Totalt	8760	100

Kilde: Medietilsynet

⁶⁷ Ihlebæk, Karoline Andrea, Syvertsen, Trine og Ytreberg, Espen (2011) «Farvel til mangfoldet? Endringer i norske tv-kanalers programlegging og sendeskjemaer etter digitaliseringen». *Norsk medietidsskrift* 18(3): 217-240. Oslo: Universitetsforlaget

⁶⁸ Ibid. s. 235.

⁶⁹ Ibid. s. 236.

⁷⁰ Ibid. s. 234.

siste årene har vist tendenser til at innhold som har begrenset publikumspotensial, ikke blir programsatt dersom det ikke stilles konkrete krav til dette.⁷¹ Både P4 og Radio Norge var frem til 2014 underlagt svært mange spesifikke innholdskrav. Medietilsynets gjennomgåelse kan tyde på at Radio Norge la om sin programleggingsstrategi da kravene ble mindre detaljert. Istedenfor å lage enkeltprogram om eksempelvis nyheter, kultur, sport og underholdning, valgte kanalen å tilby brede programmer som inkluderte samtlige temaer. For P4 fant Medietilsynet at smalere temaer som religion/livsfilosofi og vitenskap/teknologi var noe lavt representert i programtilbudet.⁷²

6.3.3 Kildemangfold

6.3.3.1 Innledning

Medienes kilder er de som er synlige i mediene og som får komme til orde. Hvorvidt mangfoldet av stemmer i mediene kan sies å speile samfunnet er et mål på kildemangfoldet. Sentrale stikkord er blant annet kjønn, alder og etnisitet.

Ensidig bruk av kilder kan ha flere forklaringer, herunder journalistenes bakgrunn – for eksempel at menn oftere kontakter menn mens kvinner kontakter kvinner. Nedbemanninger og nedskjæringer gir journalistene dårligere tid til å gjøre jobben sin, og for å spare tid kontakter man de man kjenner fra før, og slik kan gamle mønstre reproduseres og nye stemmer utestenges. Personer med minoritetsbakgrunn kan oppleve at de kun kontaktes i forbindelse med saker som kan relateres til deres bakgrunn, og at de ikke får uttale seg som ordinære borgere av norsk offentlighet.

Sjøvaag (2016)⁷³ viser at de mest brukte kildene i norske medier totalt sett er organisasjoner (16 prosent) og politikere (13 prosent). Etter disse typiske «elitekildene» følger barn, familie og venner (12 prosent) og ordinære innbyggere (11 prosent), men disse gruppene brukes ofte som kilder i regional- og lokalmedier og sjeldnere i riksmidlene. De gruppene som i minst grad brukes som kilder er ildsjeler (2 prosent), klienter, ofre (2 pro-

sent) og journalister (1 prosent). Når det gjelder hvilke partier som kommer mest til orde, finner Sjøvaag at representanter fra Høyre utgjør 26 prosent av andelen stemmer fra ulike partier, etterfulgt av Ap (18 prosent), Frp (16 prosent) og Sp (12 prosent). Partiene som kommer minst til orde er SV (3 prosent), MDG (2 prosent og Rødt (1 prosent).

6.3.3.2 Kjønnbalansen blant mediens kilder

The Global Media Monitoring Project (GMMP) er en global undersøkelse som gjennomføres på en tilfeldig dag hvert femte år, der fokuset er kjønnsbalanse og kjønnsroller i mediene. GMMP ble gjennomført for første gang i 1995, og Norge har deltatt siden 2000. Forrige gang undersøkelsen ble gjennomført var 25. mars 2015, og da deltok 114 land. Norske medier som ble undersøkt omfattet fem papiraviser, seks nettmedier, fire tv-nyhetssendinger og tre radiosendinger.

Undersøkelsen viste at andelen kvinner i norske medier sank fra 31 til 24 prosent fra 2010 til 2015, som er tilsvarende nivå som andelen på verdensbasis og to prosentpoeng under gjennomsnittet i Europa. Til sammenligning var de tilsvarende tallene i Sverige 31 prosent, Finland 29 prosent, Danmark 25 prosent og Island 18 prosent. Imidlertid understreker forskerne at det er feilmarginer knyttet til at bare én dag måles. Den dagen undersøkelsen ble gjennomført i 2015, var det et helt spesielt nyhetsbilde ettersom et fly fra Germanwings styrtet dagen i forveien og 150 personer omkom. Flystyrten førte til en overvekt av mannlige intervjuobjekter i nyhetsdekningen siden de fleste flyekspert og piloter er menn, men også fordi eksempelvis NRK bare intervjuet mannlige øyenvitner i nyhetssendingen om morgenen. Forskerne fant ingen forskjeller mellom kvinneandelen i trykte og nettbaserte medier. Andelen kvinner i ekspertroller som intervjues var 19 prosent i 2010 og 20 prosent i 2015.⁷⁴

Save og Hagen⁷⁵ har undersøkt kvinnerepresentasjonen i VG, Dagsavisen, Vårt Land, Adresseavisen, Nordlys og Bergens Tidende i en syntetisk uke⁷⁶ våren 2014, og sammenligner funnene

⁷¹ <http://www.medietilsynet.no/mediebildet/allmennkringkasting/>

⁷² Det presiseres imidlertid at Medietilsynet kom til at samtlige oppfylte kravene om en programprofil av allmenn karakter og interesse.

⁷³ [Upublisert artikkel] Vist til i Kvalheim, N. og Sjøvaag, H. (2016) «Journalistikkens blindsoner». Rapport skrevet på oppdrag for Mediemangfoldsutvalget. Universitetet i Bergen

⁷⁴ Jf. <http://kjonnforskning.no/nb/2015/11/faerre-kvinner-i-norske-medier-i-2015-enn-i-2010>

⁷⁵ Save, Ida og Hagen, Åsta Hoem (2015) «Et skritt i riktig retning. En undersøkelse av kvinnerepresentasjon i norsk dagspresse» i Eide, E. og Orgeret, K.S. *Etter beste kjønn. Kjønnsperspektiv på medier og journalistikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

⁷⁶ En såkalt syntetisk uke er sammensatt av syv dager hentet fra ulike uker.

Tabell 6.13

Type oppslag	1979	1989	1999	2014
Kvinnelig	9	14	14	20
Mannlig	62	63	62	60
Nøytral 1	8	8	15	13
Nøytral 2	20	15	10	7
Totalt	99 (3343)	100 (2818)	101 (3517)	100 (1681)

Kilde: Save, Ida og Hagen, Åsta Hoem (2015)

med tilsvarende undersøkelser som ble gjennomført i 1979, 1989 og 1999. Forskerne har kodet avisartikler som enten kvinnelige, mannlige eller nøytrale basert på variablene kjønn på eventuell avbildet person, kjønnets vinkling og kjønnsstilholdighet hos eventuelle kilder. Artikler der begge kjønn er representert kategoriseres som nøytral 1, mens artikler som omhandler og avbilder dyr, bygninger eller lignende kodes som nøytral 2. Funnene i undersøkelsen viser at andelen mannlige oppslag ligger på rundt 60 prosent i hele perioden, mens andelen kvinnelige oppslag har økt fra 9 til 20 prosent. Selv om det har vært en dobling av kvinnelige oppslag i perioden, er andelen fortsatt bare en tredel i forhold til mannlige.

Ser man utelukkende på de muntlige kildene, var den totale fordelingen i 2014 72 prosent menn og 28 prosent kvinner. Forskerne viser samtidig til at 35 prosent av lederne og halvparten av statsrådene i 2015 er kvinner, og at andelen kvinner på Stortinget er 40 prosent.

Thoresen⁷⁷ viser hvordan kjønnsbalansen for kildene i NRK har utviklet seg over tid. I 2005 foretok NRK Analyse en omfattende kartlegging av kvinneandelen i de viktigste nyhetssendingene i NRK fjernsyn (inkludert distriktssendingene), som viste at totalt 27 prosent av kildene var kvinner. I saker om sosial, helse og velferd var 39 prosent av kildene kvinner, mens andelen i saker innenfor næringsliv og økonomi var 18 prosent. Siden kartleggingen i 2005, har NRKs analyseavdeling foretatt lignende undersøkelser av varierende omfang. Den siste kartleggingen, som også omfattet radiosendinger, fant sted ved årsskiftet 2011/2012. Innenfor ulike kategorier av programtyper var andelen kvinnelige kilder da mellom 33 og 36 prosent.

⁷⁷ Thoresen, H./NRK Analyse (2012) «Hvem snakker i NRK?»

En undersøkelse av Grymer og Roksund⁷⁸ tar for seg kjønnsbalansen i norske debattprogrammer/debattforum og talkshow i 2013/14. For debattprogrammer/-forum var kvinneandelen totalt sett drøyt 35 prosent mens i talkshowene var kvinneandelen gjennomsnittlig 42 prosent. Funnene i undersøkelsen kan tyde på at kvinner generelt er mer tilbøyelige til å stille opp i talkshow enn i debattprogrammer. Den lave kvinneandelen spesielt i debattprogrammene forklarer forskerne med at kvinner oftere sier nei til å stille enn menn, og at det er færre kvinner enn menn å spørre fordi det er flest menn i toppstillinger og posisjoner med relevans for debattene.

Waldahl m.fl.⁷⁹ har undersøkt kjønnsrepresentasjonen i tv-nyhetene. De fant at for TV 2 og NRK samlet var det en stor overvekt (74 prosent) menn blant intervjuede personer. I TV 2 var andelen menn 77 prosent og i NRK 72 prosent.

Oppsummert tyder disse undersøkelsene på at det fortsatt er en vei igjen å gå før kvinner i like høy grad som menn brukes som kilder og får slippe til i mediene, men det handler også om at en del kvinner selv unnlater å stille opp når journalistene spør.

6.3.3.3 Kildenes alder

Også spredning i kildenes alder har en betydning for mangfoldet, og her er det særlig interessant hvorvidt barn, unge og eldre er synlige i nyhetsmediene.

⁷⁸ Grymer, T. og Roksund, M. (2015) «Vil kvinner skjermes fra skjermen? Debattprogrammer, talkshow og kjønn» i Eide, E. og Orgeret, K.S. *Etter beste kjønn. Kjønnsperspektiv på medier og journalistikk*. Oslo: Universitetsforlaget. Undersøkelsen omfatter Debatten, Aktuelt, Dagsnytt atten, Ukeshutt og Ytring (alle NRK) første halvår i 2014, samt talkshowene Lindmo og Skavlan (NRK 1) og Else og Senkveld (TV 2) fra høsten 2013 til påske 2014.

⁷⁹ Waldahl, Ragnar m.fl. (2009) *Tv-nyhetenes verden*. Oslo: Universitetsforlaget

Kvalheim og Sjøvaag⁸⁰ viser til en innholdsundersøkelse av norske nyhetsmedier som kartlegger hvem som kommer til orde og i hva slags medier de er representert. Her kommer det frem at 5 prosent av kildene i riksmidier, 13 prosent i regionalmedier og 15 prosent i lokalmedier er kodet som «barn, familie, venner». Den samme undersøkelsen kartlegger også kildene på debattsidene i lokalmedier og riks-/regionalmedier. Her er funnene at 3,4 prosent av kildene i lokalmediene er barn, mens for riks-/regionalmediene er andelen 0 prosent. En mulig forklaring på andelen barn i lokalmediene kan være forekomsten av saker knyttet til bursdager, jubileer og lignende, men forskerne mener likevel det er interessant at barn har større synlighet i lokalmediene enn i regional- og riksmidier.

Krumsvik (2014)⁸¹ har undersøkt representasjonen av ungdom mellom 15 og 19 år i nyhetsmediene. Funnene viser at ungdom i denne gruppen ofte bare omtales og ikke brukes som direkte kilder. Generelt er det få saker som benytter seg av ungdom som kilde, og jo større avisen er, jo færre nyhetssaker som involverer ungdom har de.

Utvalget har ikke funnet undersøkelser som kan si noe direkte om i hvilken grad eldre brukes som kilder. Derimot er det enkelte funn som kan tyde på at alder spiller en større rolle for kvinners synlighet på fjernsyn enn for menn. Grymer og Roksund⁸² har undersøkt alderen blant de kvinnelige og mannlige gjestene i talkshowene Lindmo og Senkveld. I førstnevnte program var gjennomsnittsalderen for kvinner 41 år og for menn 43,5, mens i Senkveld var den 34 for kvinner og 37,5 år for menn. I begge programmer var altså de kvinnelige gjestene gjennomgående yngre enn de mannlige.

6.3.3.4 Minoriteter som kilder

Retriever har i årene 2009, 2011 og 2014 utført en medieanalyse på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).⁸³ Analysen tar for

⁸⁰ Sjøvaag (under publisering), omtalt i Kvalheim, Nina og Sjøvaag, Helle (2016) «Journalistikkens blindsoner». Rapport skrevet på oppdrag for Mediemangfoldsutvalget. Universitetet i Bergen

⁸¹ Krumsvik, Arne (2014) «De usynlige – aldersgruppen 15–19 år i mediene». Studie utført på oppdrag fra Kampanjen for journalistikken, Nasjonal Digital Læringsarena. Omfatter Dagbladet, Aftenposten, Adresseavisen, Agderposten, Avisa Nordland, Bergensavisen, Fjuken.no og Møre, samt NRK og TV 2.

⁸² Grymer, Torunn og Roksund, Marie (2015).

⁸³ <http://www.imdi.no/om-imdi/rapporter/2015/innvandring-og-integrering-norske-medier/>

seg omtalen av innvandrere, asylsøkere, flyktninger og personer med minoritetsbakgrunn i et utvalg norske papir- og nettaviser. Undersøkelsen viser at personer med innvandrerbakgrunn⁸⁴ er underrepresentert i norske medier og at utviklingen er negativ. Personer med innvandrerbakgrunn ble brukt som kilder i to prosent av artiklene i data-materialet i de tre årene som undersøkes, selv om innvandrerandelen i befolkningen steg fra 10,6 prosent i 2009 til 14,9 prosent i 2014. Fra 2011 til 2014 var det videre en nedgang i andelen medieoppslag hvor personer med innvandrerbakgrunn har rolle som «vanlig borger i samfunnet», fra 78 til 67 prosent av artiklene der personer med innvandrerbakgrunn blir intervjuet eller omtalt. Samtidig uttaler innvandrere seg oftere som eksperter i 2014 enn i 2011. Videre viser undersøkelsen at personer med innvandrerbakgrunn står som avsendere av ett av fire debattinnlegg som tar for seg innvandringsrelaterte temaer i perioden, og at de fleste av debattinnleggene omhandler religion.

Figenschou og Beyer (2014)⁸⁵ har undersøkt hvem som kommer til orde i debatter om innvandring i ulike medier. Forskerne fant at i 35 prosent av tilfellene var makteliten hovedkilde i innvandringsstoffet, mens «vanlige folk» kom til orde i ca. 25 prosent av sakene. Funnene i disse to undersøkelsene tyder altså på at personer med minoritetsbakgrunn i liten grad kommer til orde, verken som vanlige borgere eller i saker som omhandler innvandring.

I forbindelse med Fritt Ord-prosjektet Status for ytringsfriheten i Norge, har Midtbøen og Steen-Johnsen⁸⁶ gjennomført dybdeintervjuer med 17 profilerte, aktive meningsyttere med ulik etnisk eller religiøs minoritetsbakgrunn, for å undersøke deres erfaringer med deltakelse i den offentlige debatten i Norge. Informantene er altså personer som allerede har tilgang til offentligheten. Flere beskriver erfaringer der mediene setter premisser for hva slags rolle de kan ta i det offentlige rommet. Det vil si at de er forventet å representere bestemte etniske eller religiøse grupper, og at redaktører og journalister bare er interessert i at de skriver om bestemte temaer som reli-

⁸⁴ Utgangspunktet er SSBs definisjon av innvandrerbefolkningen: «innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre».

⁸⁵ Figenschou, Tine Ustad og Beyer, Audun (2014) «Elitene, minoritetene og mediene – Definisjonsmakt i norsk innvandringsdebatt», i *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 55:1, s. 24–51. Omfatter Aftenposten, VG, Dagbladet, NRK Dagsrevyen og TV 2s 18.30- og 21-nyheter i 2011.

⁸⁶ Midtbøen, A.H. og Steen-Johnsen, K. «Ytringsfrihet i det flerkulturelle og flerreligiøse Norge», i Enjolras, B. m.fl. (2014) *Status for ytringsfriheten i Norge. Hovedrapport fra prosjektet*. ISF: Oslo

gion, integrasjon eller innvandring og da gjerne som kritiker av eget miljø. Imidlertid har informantene som ble intervjuet veldig ulike erfaringer, og det er også tegn på endringer i positiv retning. Spesielt blant dem som er født og oppvokst i Norge er det færre negative erfaringer med deltakelse i offentligheten.

6.3.4 Hovedstadsdominans i mediebildet

I avsnitt 6.2.3 viser utvalget til at Oslo er utgiversted for en rekke riksspredte aviser, og at NRKs hovedkontor er plassert i hovedstaden. At mange nyhetsmedier med nasjonalt nedslagsfelt har redaksjon og hovedkontor i Oslo, kan være en utfordring fordi det innebærer at saker fra det sentrale Østlandet dominerer nyhetsbildet og at borgerne blir presentert for hovedstadens ståsteder og perspektiver på saker av nasjonal interesse. En uformell telling som Nationen foretok av Dagsrevyens sendinger klokken 19.00 en uke i oktober 2016, viste at bare to nyhetssaker om hendelser utenfor de største byene ble dekket med lengre innslag.⁸⁷

Morlandstø og Mathisen⁸⁸ har undersøkt meningsdannelsen i regionavisene gjennom kvantitative innholdsanalyser av leder- og kommentartikler samt intervjuer med redaktører og kommentarjournalister i seks aviser. De finner at regionpressen representerer andre perspektiver og korrigerer hovedstadsdominansen i den nasjonale debatten. Samtidig gir informantene i undersøkelsen uttrykk for at de opplever en ubalanse med hensyn til hvem som får komme til orde:

Redaksjonene mener likevel det er vanskelig å trenge gjennom på den nasjonale debattarenaen, som ofte blir sentrert rundt hovedstadens perspektiv og hovedstadens aktører. [...] De alternative motstemmene har en tendens til å mangle. Kommentatorene i den nasjonale debatten representerer hovedstadens perspektiv og går i flokk.⁸⁹

Til tross for at regionavisene først og fremst ser på seg selv som talerør for egen region, finner forskerne at nesten 70 prosent av ledere og kommen-

tarer tar utgangspunkt i nasjonale og internasjonale saker. Likevel opplever informantene at de bare er aktuelle representanter i den nasjonale debatten når det er behov for et distriktsalibi. Derimot gir informantene uttrykk for optimisme på vegne av meningsjournalistikken på digitale arenaer, fordi det er enklere å bli hørt i den nasjonale debatten når den spres via nettet og å skape debatt og engasjere leserne på nett.

6.3.5 Blindsoner i journalistikken

Tematiske blindsoner kan oppstå dersom mediene av ulike grunner unnlater å dekke samfunnsviktige saksområder. På oppdrag fra Mediemangfoldsutvalget, har Kvalheim og Sjøvaag⁹⁰ gjennom en kvantitativ innholdsundersøkelse kartlagt hvilke saksområder norske medier dekker og om det er temaer som i liten grad blir dekket. Basert på et datasett bestående av 8 187 nyhetsartikler fra en uke høsten 2015, er sakene kodet i 52 forskjellige innholdskategorier. På bakgrunn av funnene, mener forskerne først og fremst at dekningen i norske medier er god på tvers av nasjonale, regionale og lokale medier. Medier på ulike geografiske nivåer spiller også forskjellige roller og utfyller hverandre, og dermed er de på hver sin måte viktige for mangfoldet. Forskerne identifiserer likevel enkelte tematiske blindsoner:

- Riksmedier: smugling/trafficking, vinningsforbrytelser, sosialsektoren, teknologi og kongehuset
- Regionale medier: sosialsektoren, minoritetsspørsmål, kongehuset, demonstrasjoner og datakriminalitet
- Lokalmedier: smugling/trafficking, datakriminalitet, finans/banksektor, kongehuset og innholdsmarkedsføring

I tillegg til lokal- og regionaljournalistikken som ble omtalt i kapittel 6.2.3.2, beskriver Bjartnes og Omdal⁹¹ tre andre områder som de mener er, eller er i ferd med å bli, blindsoner i norsk journalistikk som en konsekvens av nedbemanningene i bransjen: 1) dekningen av Norges forhold til EU, 2) energi- og klimajournalistikken og 3) forvaltningen av norske arbeidstakers private pensjonsinnskudd. Listen er ifølge forfatterne ikke uttømmende. Beskrivelsen er ikke empirisk basert på

⁸⁷ «Dagsrevyen-sjef: – Vi er for dårlige til å prioritere distriktsakene». Nationen 20. oktober 2016

⁸⁸ Mathisen, Birgit Røe og Morlandstø, Lisbeth (2014) «Motstemme og folkeopplyser på vei mot en digital offentlighet – kommentarjournalistikk i regionale medier». UiN-rapport 6/2014. De seks regionavisene er Adresseavisen, Avisa Nordland, Bergens Tidende, Fædrelandsvennen, Nordlys og Stavanger Aftenblad.

⁸⁹ Ibid. s. 110.

⁹⁰ Kvalheim, Nina og Sjøvaag, Helle (2016) «Journalistikkens blindsoner»

⁹¹ Omdal, Sven Egil (red.) m.fl. (2013) «Journalistikk og demokrati. Hvor går mediene? Hva kan gjøres?»

noen systematisk og metodisk måte, men bekref-tes langt på vei av Kvalheim og Sjøvaag som spesi- fikt drøfter Bjartnes og Omdals påstander, men som også påpeker følgende:

Samtidig er det også en rekke andre inn- holdskategorier som dekkes like marginalt. De aller fleste saksområder dekkes rundt eller under 1 % i alle medier. Dermed kan vi for eksempel også trekke frem at NAV, som tross alt utgjør omtrent en tredjedel det norske stats- budsjetten, dekkes lite, og dermed kanskje i like stor grad som olje og EU utgjør en blind- sone.⁹²

Forfatterne bemerker også at sosialsektoren, her- under NAV, dekkes mest i lokalaviser, noe som et- ter deres oppfatning bidrar til å understreke lokal- mediernes rolle.

Den mangelfulle dekingen av EU og euro- peisk politikk er imidlertid ikke et særnorsk feno- men. Trolig har også blant annet flyktningestrøm- men og britenes vedtak om å forlate EU («brexit») i 2016 ført med seg en bredere journalistisk dek- ning av disse temaene, både i Norge og andre eu- ropeiske land.

6.3.6 Betydningen av internett og sosiale medier for innholdsmangfoldet

Utviklingen viser at vi overlater store deler av både offentlighet og privatliv til et lite antall mennesker og selskaper som verken er valgt eller står ansvarlig overfor andre enn sine aksjonærer. I vårt tilfelle er de ikke engang nor- ske statsborgere. Hvordan skal vi da kunne være sikre på at ytringer behandles med åpen- het og likhet? Allerede nå foretar sosiale medier inngrep og redigeringer som har moralsk eller politisk begrunnelse (nakenhet, rasisme). Og vi vet at de ledende selskapene innretter seg etter lokale lover og autoritære maktthavere (kommentator John Olav Egeland, Dagbladet).⁹³

Med internett er innholdsmangfoldet i prinsippet nær sagt uendelig for brukerne, med en enorm til- gang på nyhetsnettsteder, blogger mv. fra hele verden. Norske mediebrukeres daglige mediedi- ett kan eksempelvis bestå av VG, NRK, Adresse-

avisen, Namdalsposten, New York Times, Huf- fington Post, BuzzFeed og Al Jazeera. Samtidig har tilgangen til et globalt publikum bidratt til økt inn- holdsmangfold ved at smale nisjemedier på inter- nett har kunnet vokse seg store.

Sosiale nettverksmedier produserer ikke selv innhold, men utgjør en infrastruktur der i praksis «alle» kan publisere og nå ut med sitt innhold. På denne måten har de hatt en demokratiserende funksjon og bygget ned en del av portvaktene som tidligere hindret ytringsmangfoldet. Det finnes mange eksempler på kunstnere som har fått et stort publikum og skapt seg en karriere på eksem- pelvis YouTube og Instagram, fordi tersklene for å etablere seg her er relativt lave. På Twitter og Fa- cebook kan både vanlige folk og organisasjoner løfte frem saker de brenner for, som ikke mediene prioriterer å dekke, og skape enormt engasjement gjennom delinger og «likes». Små lokalaviser og utenlandske medier kan enkelt spre innhold til nye brukere. Sosiale medier bidrar på denne må- ten direkte og indirekte til økt innholdsmangfold for brukerne.

Imidlertid har medaljen også en bakside. De fleste sosiale medier publiserer retningslinjer for hva man tillater brukere å poste og rapporter om hvordan de modererer innhold. Gjennom bruker- vilkår forbeholder de seg en rett til å avgjøre hva slags innhold brukere og annonsører kan publi- sere på tjenesten. Vilklårene innebærer en be- grensning av ytringsfriheten og informasjonsfri- heten. I den grad den offentlige debatten forflytter seg over på sosiale medier innebærer dette et pro- blem, blant annet fordi det kan være vanskelig å avgjøre hva som er tillatt.

Retningslinjene globalt og normene for hva som er akseptabelt å publisere, synes i mange til- feller å være fastsatt på grunnlag av normer for anstendighetregler og forbud i mindre liberale regimer. Brukere av Facebook, Instagram, Snapchat, YouTube og andre sosiale medier må akseptere at selskapet kan sensurere/fjerne inn- hold og utelukke brukere for kortere perioder el- ler permanent, dersom det forekommer brudd. I og med at særlig Facebook benyttes som identifi- kasjon av brukeren på en rekke tredjepartstje- nester, kan en utestengelse også føre til eksklude- ring fra innhold som kan være viktig for borgeren.

Blant de vanligste årsakene til at sosiale me- dier sensurerer innhold eller utelukker brukere, er nakenhet, hets og hatefulle ytringer, voldelige skildringer, brudd på opphavsrett, svindelforsøk og annen kriminell aktivitet. I enkelte tilfeller har sosiale medier fjernet innhold på forespørsel fra myndigheter (for eksempel som følge av lokale

⁹² Kvalheim, Nina og Sjøvaag, Helle (2016), s. 47.

⁹³ «Snubler vi mot stupet, eller er vi alt i svevet?», Dagbladet 7.5.16

Boks 6.3 Kommentarfeltet flyttes til Facebook¹

Dagbladet la i 2016 ned kommentarfeltet på egne sider på internett og flyttet debatten over på Facebook. En viktig del av begrunnelsen for beslutningen var at aktiviteten i kommentarfeltene var blitt liten sammenlignet med Dagbladets kontoer på sosiale medier. En konsekvens av beslutningen er at Dagbladet har gitt fra seg noe av kontrollen over debatten i Dagbladet Meninger til Facebook.

¹ <http://www.dagbladet.no/2016/01/28/kultur/meninger/kommentar/kommentarfelt/42911084/>

forbud mot visse typer innhold). Facebook begrenser også enkelte søkeparametere.

Det finnes etter hvert en rekke eksempler på at sosiale medier har en lite fleksibel holdning til fotografier og illustrasjoner som inneholder nakenhet, uavhengig av om bildet og innholdet for øvrig er av kunstnerisk art, har som formål å virke opplysende etc. For eksempel har Facebook fjernet bilder av ammende mødre og en reklame for brystholdere som inneholdt tegninger av ulike brystformer.⁹⁴ Under overskriften «Opptre høflig» skriver Facebook i sine «nettsamfunnets standarder» at de «begrenser visningen av nakenhet fordi enkelte grupper i vårt globale samfunn er spesielt følsomme overfor denne typen innhold – spesielt på grunn av deres kulturelle bakgrunn eller alder.» Flere har påpekt at reglene er kjønnsdiskriminerende og at de praktiseres vilkårlig.

I Norge er det spesielt to saker som har fått oppmerksomhet. I 2011 la Aftenposten ut en sak på Facebook som inneholdt bilder tatt i 1929 av en naken Fridtjof Nansen. Saken ble fjernet etter at Aftenposten ble truet med utestengelse. I 2016 oppsto en debatt i kjølvannet av at forfatteren Tom Egeland på sin Facebook-vegg publiserte et ikonisk bilde fra Vietnamkrigen av en naken jente, noe som førte til at han ble kastet ut av Facebook. Saken vekket enormt engasjement og massiv mobilisering gjennom delinger av bildet, noe som igjen ga internasjonal oppmerksomhet. Til slutt snudde Facebook og tillot publisering av bildet, samtidig som selskapet varslet at det ville endre

på praksis i tilfeller der bilder har en spesiell signifikans.

Det vesentlige poenget er at sosiale medier kan begrense brukernes ytrings- og informasjonsfrihet. Selv om det ikke nødvendigvis har vært intensjonen, har nettsamfunnene kommet i en posisjon der de kan påvirke og forsøke å definere hva som skal være akseptable normer i samfunnet på viktige områder. Offentlighetens grad av innsyn i kriteriene nettsamfunnene benytter for å fastsette disse normene, er beskjeden. I stedet for at kriteriene er underlagt samfunnets kontroll, er det selskapenes policy og privatrettslige regler som regulerer hva som er akseptabelt og tillatt å dele.

Facebook aksepterer i tillegg ikke at brukere opererer under annet navn enn sitt eget. Bruk av falske navn eller pseudonym er en relativt hyppig årsak til at brukere blir utestengt.⁹⁵ Dette har gitt opphav til kritikk fra talsmenn for utsatte eller marginaliserte grupper som kan ha legitim interesse av ikke å operere under eget navn, for eksempel demokratiforkjempere i totalitære regimer, overgrepsofre og transpersoner.

En annen utfordring kan være at meningsmotstandere lykkes i å få stengt brukerkontoer på grunnlag av flagging (falske anklager) om upassende innhold, og slik begrenser ytringsfriheten og den frie debatt i sosiale medier. Forholdet mellom bruker og selskap er privatrettslig regulert. Styrkeforholdet mellom selskapene og brukerne er imidlertid svært lite balansert, og det er følgende lite brukerne kan stille opp med dersom selskapene ensidig bestemmer seg for å endre reglene. Det finnes muligheter for å påklage stenging av brukerkontoer fra det sosiale mediet, men Facebook er lite transparent om klageprosedyren og hvordan man håndhever slike klager.

Manglende etiske retningslinjer, redigering og moderering begrenser de sosiale medienes funksjon som arenaer for offentlig debatt. I den senere tid, eksempelvis under valgkampen i USA i 2016, har det vært et økende antall falske nyhetssaker på Facebook. Slike saker bidrar til å svekke de sosiale medienes demokratiske funksjon og deres bidrag til mediemangfoldet. Andre forhold som svekker enkeltmenneskets rettsvern og den offentlige samtalen, er at personer i økende grad blir hengt ut med navn eller identifiseres på andre måter i sosiale medier, eksempelvis i forbindelse med kriminalitet, uten at saken har vært behandlet i rettsapparatet. Videre er det en forutsetning at hatefulle (eksempelvis rasistiske) ytringer blir

⁹⁴ <http://kernelmag.dailydot.com/issue-sections/features-issue-sections/12796/facebook-nudity-breasts-advertising/>

⁹⁵ Ifølge onlinesensorship.org

Boks 6.4 Fabrikkerte nyheter mer delt enn faktabaserte¹

Fabrikkerte nyheter (fake news) har den senere tid blitt et økende problem i sosiale medier, og for enkelte aktører har slike nyheter blitt en forretningsmodell. En undersøkelse gjennomført av Buzzfeed, viste at i de tre siste månedene før det amerikanske presidentvalget ble de 20 mest delte fabrikkerte nyhetene på Facebook mer delt, kommentert og likt, enn de 20 tilsvarende nyhetene fra velrennerte, redigerte medier på Facebook (New York Times, Washington Post, Huffington Post, NBC News osv.). Spredningen av falske nyheter kan påvirke brukernes tillit til mediene i negativ forstand. Både Facebook og Google har iverksatt tiltak for å hindre spredningen av slike nyheter, og flere nettjenester har spesialisert seg på faktasjekk av nyheter (eks. Factcheck.org, Snopes.com og Viralgranskaren i Sverige).²

¹ Undersøkelsen sammenlignet de 20 mest delte/likte/kommenterte usanne nyhetene med nyheter fra redigerte medier om valget og fant at de førstnevnte ble delt/likte/kommentert 8,7 mill. ganger, mot 7,3 mill. ganger for de redigerte mediene.

² <http://www.tv2.no/a/8752261/>

innrapportert for at debatten i sosiale medier skal følge visse etiske normer. De sosiale mediens bidrag til innholdsmangfoldet og den offentlige debatten er dermed et sammensatt bilde.

6.3.7 Oppsummering

Dette kapitlet viser at det finnes et bredt innholdsmangfold i norske medier og at mediene tar sitt samfunnsoppdrag på alvor. Medier på ulike geografiske nivåer har forskjellige roller som utfyller hverandre. Samtidig er det enkelte temaer som dekkes i vesentlig høyere grad enn andre – i hovedsak sport og politikk – mens andre områder som sosialsektoren dekkes i liten grad og må anses som blindsoner. Vi har også sett en nedbygging av smalere programformater, særlig i de kommersielle allmennkringkasterne, i takt med at programforpliktelsene har blitt bygget ned parallelt med digitaliseringen av tv- og radionettene.

Videre er det skjevheter i mediens kildebruk, ved at kvinner kommer sjeldnere til orde enn menn. For eksempel er det relativt sett færre kvinner som kommer til orde enn andelen kvinner i le-

dende posisjoner skulle tilsi. Også unge mennesker og personer med minoritetsbakgrunn brukes sjeldnere som kilder enn deres andel av befolkningen skulle tilsi. Det er videre en skjevhet at innvandrere ofte bare kommer til orde i bestemte sammenhenger, som i saker om religion eller integrasjon/innvandring, og som kritikere av eget miljø.

Med internett er innholdsmangfoldet i prinsippet nær sagt uendelig. Sosiale medier har bidratt til å åpne for større mangfold ved at «alle» kan bli innholdsprodusenter, men kan også begrense informasjons- og ytringsmangfoldet gjennom sensur og utestengelse. Sosiale medier har også bidratt til økt spredning av fabrikkerte nyheter, som gjør det mer utfordrende å navigere i informasjonsstrømmen.

6.4 Status for bruksmangfoldet

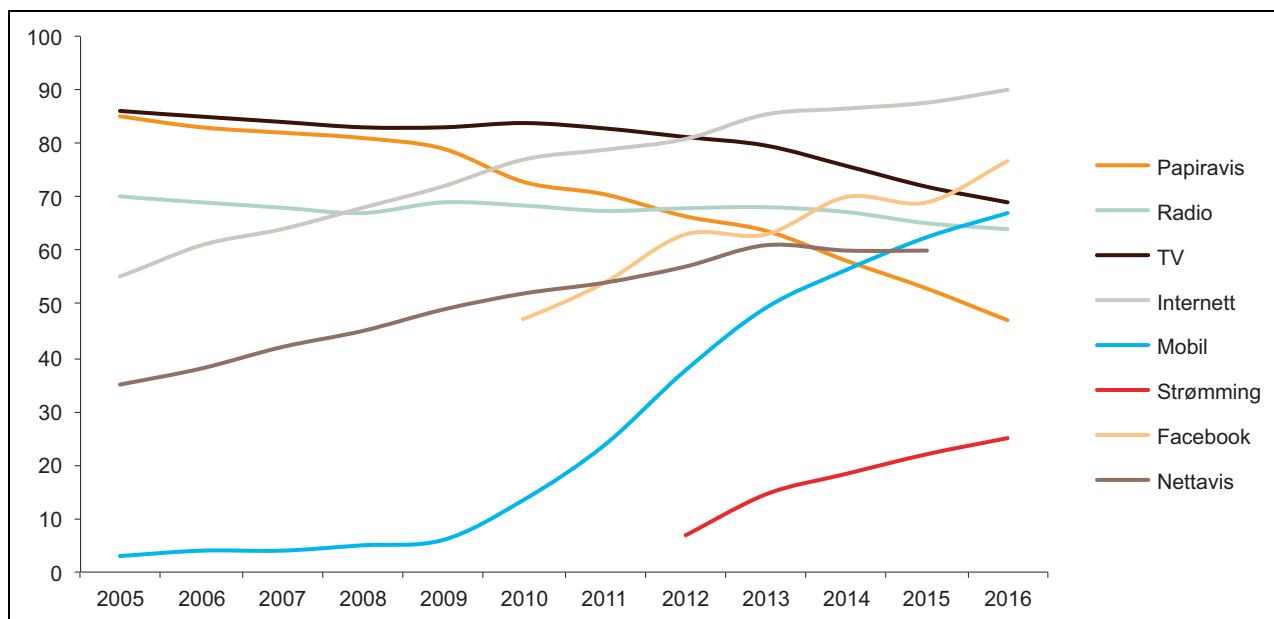
De endringene man ser på tilbudssiden gjenspeiler seg i at mediebruken endrer seg på flere plan. Bruken flyttes til nye plattformer og nye typer tilbydere, og man ser andre mønstre i mediebruken enn tidligere, særlig blant yngre. Bruksmangfoldet handler om i hvilken grad mangfoldet på avsender- og innholdssiden avspeiles av et mangfold i mediebruken, og da spesielt i hvilken grad brukerne eksponerer seg for et mangfold av nyhetsinnhold.

Innledningsvis presenteres noen generelle utviklingstrekk ved mediebruken og endringer i brukernes oppfatning av mediene som kilder til nyheter. Deretter går beskrivelsen nærmere inn på mediebruken i noen særskilte grupper og drøfter hvorvidt det finnes tegn til at noen brukergrupper i lavere grad enn andre forholder seg til nyhetsinnhold.

6.4.1 Generell mediebruk

Figur 6.12, som viser oppslutningen på ulike tradisjonelle og nyere plattformer, bekrefter tendensene det er vist til tidligere; papiraviskonsumet går ned, tv-konsumet flytter seg fra kringkasting til strømming, og Facebook har i løpet av få år inn tatt en betydelig posisjon.

Mens bruken av tradisjonelle medier går tilbake eller stagnerer, er internett og særlig mobile plattformer, sammen med strømming og Facebook, i kraftig vekst. Fremgangen til mobil og internett som plattformer for mediekonsum er også en klar indikasjon på at mediebruk i sterkere grad foregår mobilt og tidsforskjøvet. Samtidig har ra-



Figur 6.12 Medieutviklingen 2005–2016

Tall for alle medier unntatt Facebook gjelder befolkning 12 år+. Tall for Facebook gjelder befolkning 15 år+ med tilgang til internett. Data for lesing av nettavis omfatter nettutgaver av aviser i MBL og er estimert for 2006–2008.

Kilde: Kantar TNS Forbruker&Media og Interbuss/medienorge.

diolyttingen holdt seg relativt stabil i perioden, mens tv-oppslutningen har hatt en mindre nedgang de seneste årene.

EUs Digital Agenda Scoreboard⁹⁶ viser at Norge i 2016 lå på syvende plass blant EU-, EØS- og kandidatlandene når det gjelder deltakelse på sosiale medier, med en andel på 78,3 prosent av internettbrukerne. Blant internettbefolkningen i Norge er nordmenn gjennomsnitt med i 2,4 nett-samfunn.⁹⁷

Figur 6.13 viser hvor stor betydning alder har som variabel for å forstå bruksmønstre. De yngre brukergruppene leser i liten grad papiraviser samtidig som nesten samtlige benytter internett en gjennomsnittsdag, mens mønsteret nesten er motsatt jo eldre brukerne er.

Kantar TNS' 24-timersundersøkelse foretas hvert tredje år, og den siste ble gjennomført i 2014. Her ble det gjort et estimat for tid brukt på medier som anslo gjennomsnittlig daglig mediebruk til totalt 413 minutter. For gruppen 18–29 år var tilsvarende brukstall/estimerte tall totalt 405 minutter.⁹⁸ Tallene fordelte seg på følgende måte

for forskjellige medier, der gruppen 18–29 år angis i parentes:

- Lineær tv-seing 158 minutter (109 minutter)
- Radio-lytting 101 minutter (62 minutter)
- Nettaviser/medieinnhold på PC eller nettbrett 117 minutter (139 minutter)
- Nettaviser/medieinnhold på mobil 59 minutter (119 minutter)
- Papiraviser 27 minutter (7 minutter)
- Strømming 25 minutter (64 minutter)
- Magasiner på papir 5 minutter (3 minutter)

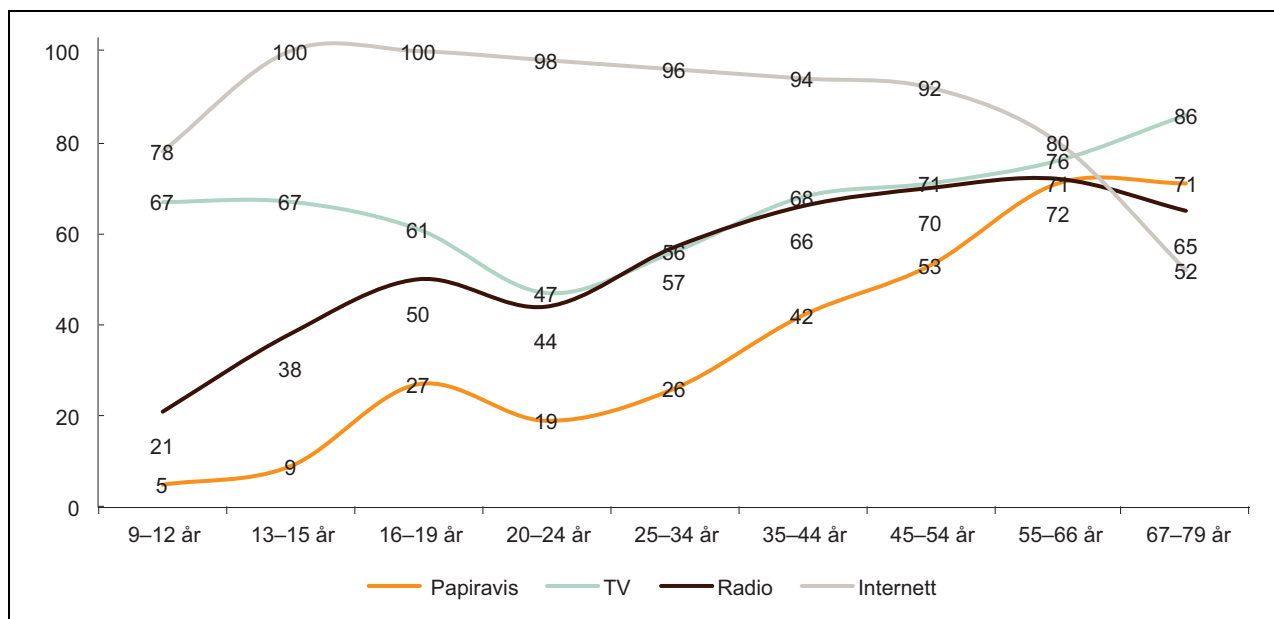
Tabell 6.14 viser utviklingen i tidsbruk for ulike massemedier i løpet av en gjennomsnittsdag over de siste 25 årene. Tabellen viser at tidsbruken for papiraviser og radio går ned gjennom hele perioden. Tidsbruken for fjernsyn økte frem til 2010, men går deretter betydelig ned. Samtidig øker internett og videomedier (se forklaring i kildehenvisning til tabell 6.14), og det er grunn til å anta at utviklingen for sistnevnte i hovedsak skyldes bruk av strømmetjenester. Det er imidlertid viktig å merke seg at tallene til en viss grad overlapper med hverandre (eksempelvis avislesing på internett). Det er likevel tydelig at den totale tiden som daglig brukes på medier har økt betydelig.

En annen tendens er at mediebruken i høyere grad er *spredt* på ulike plattformer. En studie av mediebruk i Danmark⁹⁹ viser at de tradisjonelle

⁹⁶ <http://digital-agenda-data.eu/>

⁹⁷ Forbruker&Media, Interbuss og Social Media Tracker, alle 2. kvartal 2016.

⁹⁸ Tid brukt på lineær tv-seing og radiolytting baserer seg på offisielle seertall, mens øvrige tall er basert på estimater.



Figur 6.13 Andel som har benyttet ulike medier en gjennomsnittsdag i 2015

Gjelder befolkning 9-79 år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå Norsk mediebarometer/medienorge.

plattformene – tv-apparatet, radioapparatet og papiravisene – fortsatt står for en vesentlig andel av mediebruken, både med hensyn til dekning og tidsbruk. En overveiende del av den danske befolkningen bruker en meny av ulike medieformer som supplerer og komplementerer hverandre, og også unge kombinerer i høy grad nye og gamle plattformer i sin samlede mediebruk.

Moe og Kleiven¹⁰⁰ har på vegne av Mediemangfoldsutvalget undersøkt ulike sider ved

⁹⁹ Kulturstyrelsen (2015) «Danskernes mediebrug 2014 - hverdag og demokrati»

¹⁰⁰ Moe, Arne og Kleiven, Hanne (2016) «Bruksmangfold. En analyse av nordmenns nyhetskonsum». TFoU-rapport 2016:7

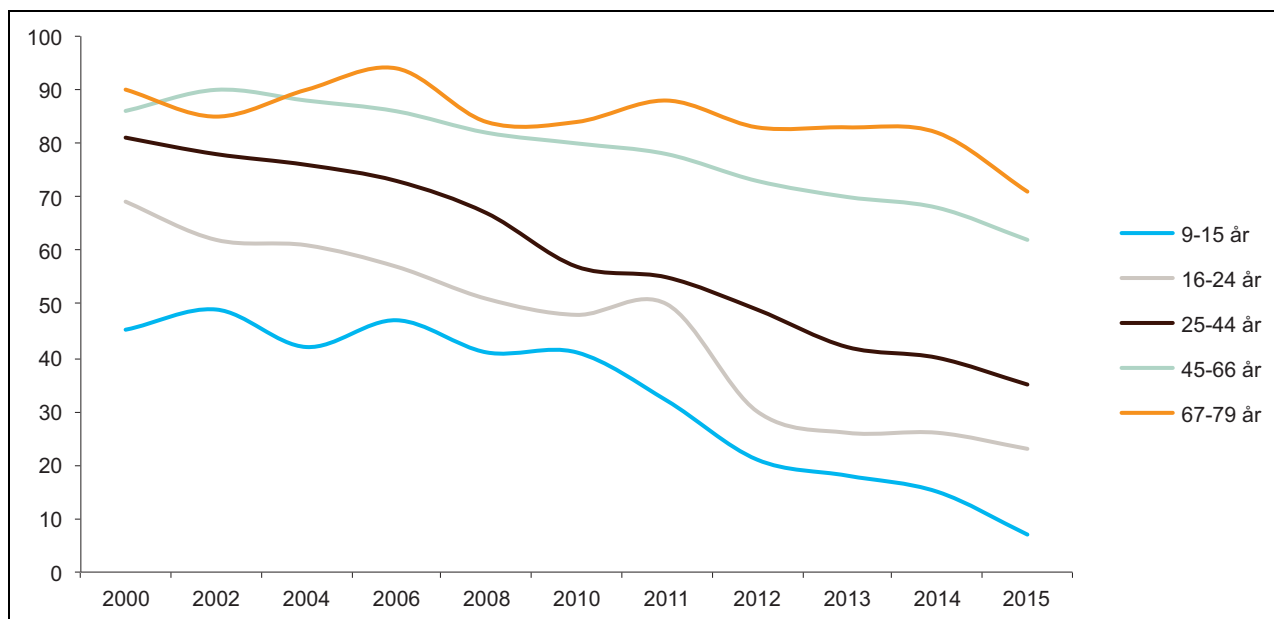
nordmenns mediebruk og nyhetskonsum. Gjennom analyser av respondentenes samlede mediediett identifiserer de tre segmenter av mediebrukere: 1) mediepluralistene (43 prosent), 2) de tv-orienterte (32 prosent) og 3) de marginale (24 prosent). Den første gruppen er relativt sett størkonsumenter av alle mediekilder og betaler i større grad enn andre for avisinnhold. Den andre gruppen ser omtrent like mye på tv som den første (noe mindre på NRK og noe mer på TV 2), men betaler sjeldnere for avis og lytter i langt mindre grad på NRK radio og lokalradio. I denne gruppen er det en viss overrepresentasjon av lavutdannede og kvinner. Den tredje gruppen skiller seg ut med lavt konsum av alle mediekilder, og

Tabell 6.14 Tid brukt til ulike massemedier en gjennomsnittsdag (minutter)

	1991	1995	2000	2005	2010	2015
Papiravis	39	40	34	29	23	16
Fjernsyn	114	124	138	147	152	107
Radio	106	99	84	84	81	83
Videomedier	8	5	7	8	12	20
Internett	18	44	85	127

Videomedier omfatter VHS, DVD/Blu-ray, harddiskspillere og videofiler, enten lastet ned fra Internett eller strømmet via Internett og betalt for. Gjelder befolkning 9-79 år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå Norsk mediebarometer 2015.



Figur 6.14 Lesing av papiravis en gjennomsnittsdag 2000–2015, fordelt på alder (prosent)

Gjelder befolkning 9–79 år. Kategoriene papiravis og nettavis utelukker ikke hverandre, dvs. at lesere av papiravis også kan ha lest nettavis og omvendt.

Kilde: Statistisk sentralbyrå Norsk mediebarometer.

her er det en overrepresentasjon av unge, lavutdannede og i noen grad kvinner.

Norsk mediebarometer har også tall som viser utviklingen i mediebruk for ulike aldersgrupper. Figur 6.14 viser at lesing av papiravis går ned i alle aldersgrupper, men spesielt blant de yngre og unge voksne. På samme tid øker antallet som leser nettaviser i alle aldersgrupper, men spesielt blant yngre brukere, slik det fremgår av figur 6.15. Tallene sier imidlertid ikke noe om tidsbruken for disse mediene, bare andelen som har lest avis.

Ifølge Kantar TNS Forbruker&Media¹⁰¹ leste vi daglig i snitt 2,0 papiraviser i 2005, mens vi i 2015 leste 0,8 papiraviser. Samtidig leste gjennomsnittsnordmannen 2 nettaviser i 2015, og blant nettavisleserne er tallet 3,1. Dette betyr at vi leser flere aviser i dag enn for drøyt ti år siden.

I 1994 leste 90 prosent av befolkningen papiravis daglig, og 89 prosent i aldersgruppene 12–19 og 20–29 år. I 2015 ser vi at 53 prosent av totalbefolkningen leste papiravis. Generelt er avviket fra 1994-tallene større jo yngre brukergruppene er. Unntaket er 12–19-åringene (32 prosent) og 20–29-åringene (28 prosent). Det er grunn til å anta at

den yngste gruppen leser papiravis i noe høyere grad fordi de bor hjemme og har tilgang til papiravis som foreldrene abonnerer på.

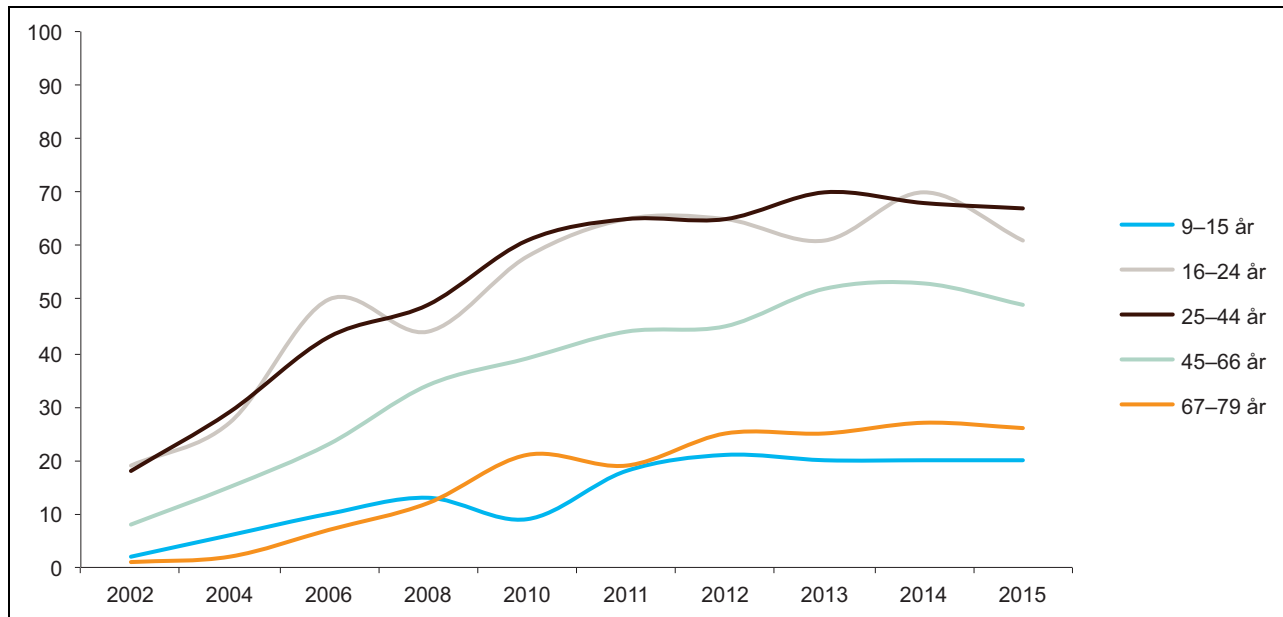
Tabell 6.15 viser utvikling for lyttetid på radio i forskjellige aldersgrupper og hele befolkningen. For de fleste aldersgrupper har det vært en nedgang i perioden, men her er bildet sammensatt og tallene svinger en del. De eldre gruppene lytter mest på radio, men reduksjonen i lytting i forhold til yngre grupper er også større. I 2016 var den totale daglige lyttetiden på radio 85 minutter,¹⁰² en nedgang på 15 minutter fra 2010.

Podcast har så langt ikke høy oppslutning i befolkningen mens strømming av musikk er forholdsvis utbredt. Ifølge Kantar TNS Interbuss oppgir 73 prosent av internettbefolkningen i 2016 at de kjenner til/har hørt om podcast, mens det bare er 5 prosent som sier de hører på podcast daglig, 10 prosent ukentlig og 7 prosent månedlig. Videre har andelen blant internettbefolkningen som har tilgang til Spotify, økt fra 36 prosent i andre kvartal 2010 til 54 prosent i fjerde kvartal 2016. Andelen med tilgang til Wimp i 2016 er til sammenligning 14 prosent, og Apple Music 8 prosent.

De høyeste gjennomsnittlige seertidene for tv ble registrert så sent som i 2010, og tabell 6.16 viser at antall minutter befolkningen som helhet

¹⁰¹ Ingvar Sandvik: «Rikets medietilstand», Kantar TNS' seminar Medietrender 2017, 12. januar 2017 http://tns-gallup.no/globalassets/medier/seminarer-og-kundearr/medietrender-2017/1.-rikets-medietilstand-2017-ingvar-sandvik_final_1.pdf

¹⁰² Ibid.



Figur 6.15 Lesing av nettavis en gjennomsnittsdag 2002–2015, fordelt på alder (prosent)

Gjelder befolkning 9–79 år. Nettavis omfatter her papiravisenes nettutgaver. Kategoriene papiravis og nettavis utelukker ikke hverandre, dvs. at lesere av papiravis også kan ha lest nettavis og omvendt.

Kilde: Statistisk sentralbyrå Norsk mediebarometer.

Tabell 6.15 Gjennomsnittlig lyttetid pr døgn 2009 – 2015, fordelt etter alder (minutter)

Alder	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2009–15
12–19 år	48	51	42	37	39	40	40	-8
20–34 år	66	73	79	74	67	69	67	1
35–44 år	81	77	79	78	76	75	80	-1
45–54 år	112	108	100	97	100	92	88	-24
55–64 år	126	134	129	111	116	116	118	-8
65+ år	165	166	164	150	139	142	138	-27
Alle 12+ år	98	100	99	92	90	90	89	-9

Fra og med 2014 er de fleste av NRKs rene DAB-kanaler inkludert i undersøkelsen, samlet i kategorien 'NRK andre'. De nye kanalene bidrar til å øke den totale radiolyttingen i forhold til hva den ellers ville vært.

Kilde: Kantar TNS/medienorge.

brukte på tv-seing, bare har gått svakt ned siden toppårene. Samtidig viser tabellen at unge mennesker bruker betydelig mindre tid på lineært tv nå enn i 2010, mens deler av den eldre befolkningen bruker mer tid enn før. Fremdeles er det slik at tre av fire nordmenn er innom fjernsynet i løpet av en gjennomsnittsdag, og den gjennomsnittlige nordmann ser på lineært tv i nesten tre timer hver dag.¹⁰³

Det er neppe sannsynlig at unge mennesker etter hvert som de blir eldre, vil se betydelig mer lineært tv. Selv om man altså ikke til nå har sett en

voldsom nedgang i tid brukt på fjernsynsseing, er det grunn til å anta at man gradvis og over tid vil oppleve en markert nedgang.

Unge seere har ikke sluttet å konsumere audiovisuelt innhold. I stedet for å konsumere lineært tv på et fjernsynsapparat, har de flyttet mye av

¹⁰³ Kantar TNS tv-meterpanelet. Dekning, dvs. andelen som har sett fjernsyn, har ligget på 66–74 prosent fra 2000–2015. Det er gjort visse endringer i målemetode (bl.a. ble seing utenfor hjemmet inkludert fra juli 2014), noe som gjør at tallene ikke er helt ut sammenlignbare.

Tabell 6.16 Gjennomsnittlig seertid pr døgn på lineært tv 2009–2015, fordelt etter alder (minutter)

Tid alle	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2009–15
02–06 år	107	101	94	91	77	73	76	-31
07–11 år	114	113	102	110	97	97	84	-30
12–19 år	108	111	102	92	82	76	67	-41
20–34 år	184	177	159	152	139	137	128	-56
35–44 år	168	175	170	165	154	160	157	-11
45–54 år	174	178	184	187	178	187	191	17
55–64 år	217	218	208	199	198	208	220	3
65+ år	240	232	240	246	247	254	252	12
Alle 12+ år	184	183	178	175	168	174	173	-11

Kilde: Kantar TNS/medienorge

sitt konsum over til strømmet innhold på portable enheter, og eldre er i ferd med å følge etter. I 2016 hadde lineært tv en daglig dekning i befolkningen på 73 prosent mens strømming hadde en daglig dekning på 28 prosent. Til sammenligning var tallene for gruppen 15–29 år 53 prosent for lineært tv og 48 prosent for strømming.¹⁰⁴ I denne aldersgruppen ser man altså at konsum av lineært og ikke-lineært tv er i ferd med å utjevne seg.

Ifølge Kantar TNS Interbuss,¹⁰⁵ oppgir 46 prosent av internettbefolkningen i 2016 at de daglig ser video/levende bilder på internett mens 35 prosent sier at de ser tv-programmer/serier/spillefilm på internett. Videre sier halvparten at de har betalt for å se tv over internett. Mens 58 prosent oppgir at de månedlig eller oftere bruker NRK nett-tv, er tilsvarende tall for Netflix 43 prosent. Imidlertid er det flere som oppgir at de bruker Netflix daglig (14 prosent) enn NRKs nett-tv (10 prosent). VGtv har også en relativt høy andel (34 prosent) som bruker tjenesten månedlig eller oftere.

Det finnes per i dag ikke offisielle målinger av tidsbruk på strømming totalt. Som vist til over, estimerte Kantar TNS i sin siste 24-timersundersøkelse fra 2014 at aldersgruppen 18–29 år gjennomsnittlig brukte 64 minutter daglig på strømming, altså mer enn én time. For totalbefolkningen var tilsvarende tall estimert til 25 minutter. Det er grunn til å anta at tallene er høyere i dag.

¹⁰⁴ Kilde: NRK Analyse/Kantar TNS tv-meterpanalet og Forbruker&Media Q4.

¹⁰⁵ Ingvar Sandvik: «Rikets medietilstand», Kantar TNS' seminar Medietrender 2017, 12. januar 2017

Boks 6.5 Seriefråtsing

Strømmetjenester har skapt nye brukermønstre som «binge watching» eller «seriefråtsing» – som betyr å konsumere flere episoder av en serie innenfor en kort tidsperiode, fremfor én per uke som kringkasternes sendeskjemaer tradisjonelt har lagt opp til. Ifølge journalist Martin Bergesen (Dagbladet, 28. november 2015), har konkurransen om seerne skjerpert kompetansen på hva som er godt tv-drama, som igjen har ført til en eksplosjon av «må se»-serier. Men han skriver videre at «[n]år du fråtser i en serie, fråtser den samtidig i deg. Én sesong kan spise et halvt døgn av livet. Det framtvinger et mer kritisk blikk på egne seervaner». Bergesen viser til at det var over 1 700 tv-serier i USA alene i 2014, og mener vi er inne i en platinaalder hvor en overflod av tv-serier truer med å kvele seg selv. Det er for få timer i døgnet til å se alt kvalitetsinnholdet som produseres, noe som med nødvendighet betyr at produksjonen må ned.

Det er lite sannsynlig at nye generasjoner etter hvert som de blir eldre vil legge seg til en mediebruk som inkluderer betydelig lesing av papiraviser eller lineær tv-seing. Etter hvert som årskullene blir eldre, vil dagens medievaner forskyves oppover i aldersgruppene og nedgangen i papiraviskonsum og lineær tv-seing forsterkes.

Forskjellige medier kan også dekke ulike behov. Ifølge Kantar TNS' Social Media Tracker vurderes tv klart som det mest underholdende mediet. Tv er også blant de medier som anses som best egnet til tidsfordriv. Det siste gjelder også i gruppen 15–29 år, men her står Facebook sterkere, og Snapchat, Instagram og YouTube er klare konkurrenter.

6.4.2 Nyhetsbruk

I 2015 leste 41 prosent nyheter fra norske mediehus på mobil, og 55 prosent leste minst en papiravis en gjennomsnittsdag (59 prosent på hverdager). I snitt leser nordmenn 0,9 papiraviser daglig og bruker 3,2 medieprodukter fra norske mediehus.¹⁰⁶ Undersøkelsen om danskenes mediebruk¹⁰⁷ som ble vist til over, fokuserer også på nyhetsmedienes funksjon som demokratiske ressurser. Undersøkelsen viser at danske mediebrukere mottar en «vifte» av nyheter fra en rekke medier og plattformer – et nyhetsnettverk. Studien undersøker videre forholdet mellom nyhetenes innhold og brukernes kunnskap, og avdekker forholdsvis

store innbyrdes forskjeller mellom respondentene. Kunnskapsskillene henger sammen med både mediebruk og demografi, blant annet utdannelsesnivå.

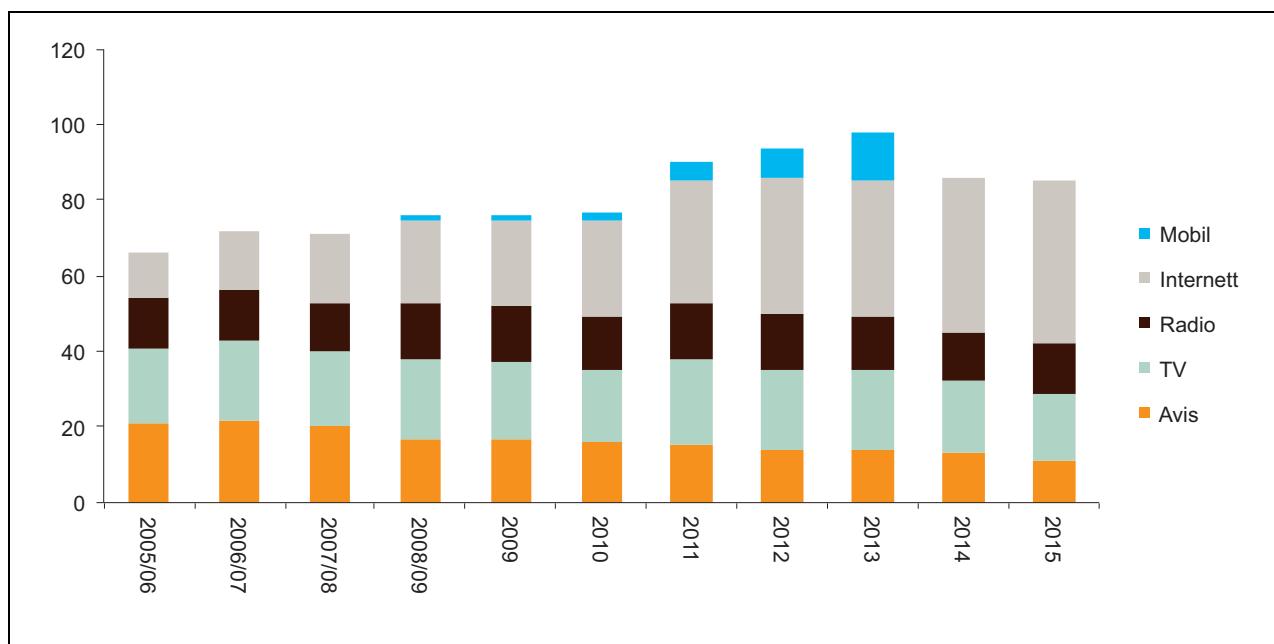
I tillegg til den faktiske mediebruken, er det interessant å se på hvilke medier brukerne anser som viktigst for å holde seg oppdatert på nyheter. Figur 6.16 viser utviklingen over tid for hvilke medier befolkningen har oppgitt som 'viktigste nyhetskilde'. Her går det frem at mens stadig færre oppgir avis som sin viktigste nyhetskilde, øker internett i hele perioden til en posisjon i 2015 som tilsvarer alle øvrige mediekategorier til sammen.

Figur 6.17 viser andelen i ulike alderssegment som svarer «helt enig» på spørsmål om hvilke medier som er deres viktigste nyhetskilde. Figuren viser at jo eldre man er, jo viktigere anser man tradisjonelle medier som sine viktigste nyhetskilder. Motsatt er det slik at dess yngre grupper man har med å gjøre, dess viktigere vurderer man internett og mobilen som viktigste nyhetskilde.

Figur 6.18 viser hva befolkningen som helhet samt de yngste og eldste brukerne svarer på spørsmålet om i hvilke medier de blir best oppdatert på nyheter. I denne undersøkelsen er Facebook og Twitter inkludert blant alternativene. Her er det et tydelig skille mellom brukergruppene. Mens gruppen 60+ oppgir de tradisjonelle plattformene (henholdsvis tv, radio og lokale papiravi-

¹⁰⁶ Kilde: mediebedriftene.no/Kantar TNS Forbruker&Media 15/2

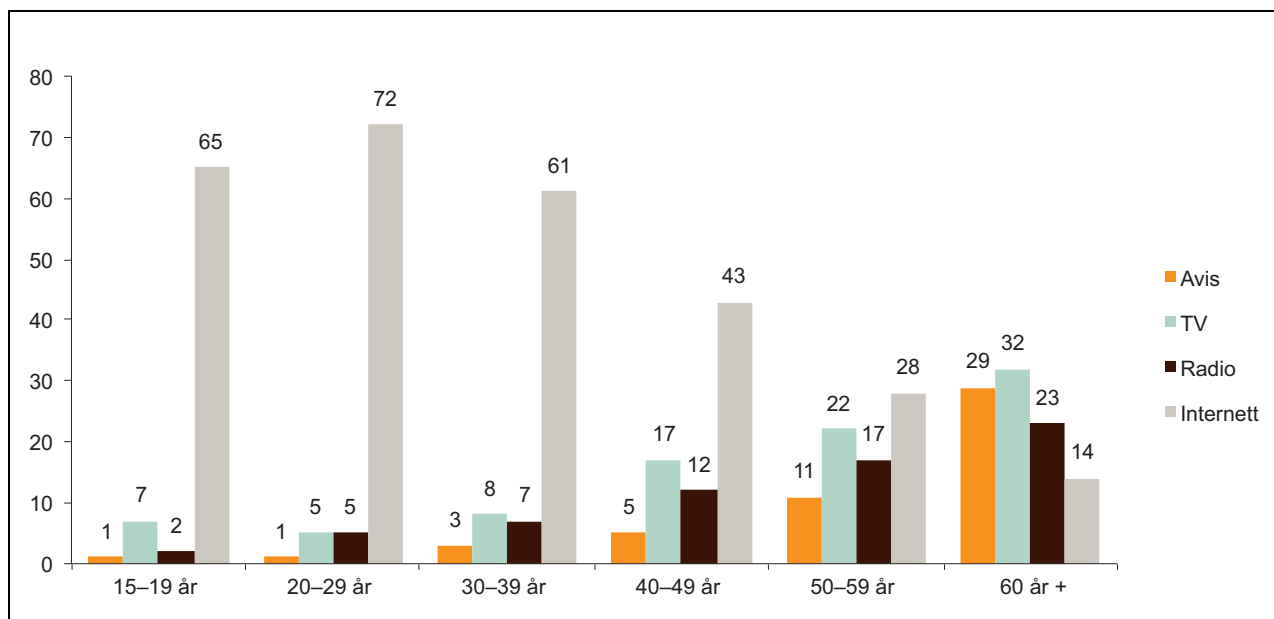
¹⁰⁷ Kulturstyrelsen (2015) «Danskenes mediebrug 2014 – hverdag og demokrati»



Figur 6.16 Andel helt enige i påstanden «Min viktigste nyhetskilde er ...» (prosent)

Gjelder befolkning 15 år+. Samme person kan ha ført opp mer enn ett medium som viktigste nyhetskilde. Prosentene kan derfor ikke summeres på tvers av medier, men bare sammenlignes. Mobil ble tatt ut av undersøkelsen i 2014. Fra og med 2009 gjelder resultatene for hele kalenderår. For tidligere år er måleperioden fra august ett år til august året etter.

Kilde: Kantar TNS Forbruker&Media/medienorge.



Figur 6.17 Viktigste nyhetskilde fordelt på alder 2015

Gjelder befolkning 15 år+. Andel som har svart «helt enig» på spørsmål om ulike medier er viktigste nyhetskilde. Samme person kan ha ført opp mer enn ett medium som viktigste nyhetskilde. Prosentene kan derfor ikke summeres på tvers av medier, men bare sammenlignes. Internett inkluderer også mobil.

Kilde: Kantar TNS Forbruker&Media/medienorge.

ser), legger gruppen «alle» mest vekt på tv og net-taviser. Sosiale plattformer er underordnet blant de eldste. Gruppen 15-29 år anser imidlertid riksdekkende nettaviser (inkl. nrk.no og TV2.no) som viktigst, mens Facebook regnes som viktigere enn øvrige medier.

TNS Kantar sin undersøkelse Social Media Tracker viser en klar økning i perioden 2014 til 2016 blant Facebookbrukere som svarer at de mottar nyheter fra noen de følger/er venn med og som følger ulike medier. Rundt halvparten av de som følger medier på Facebook sier at de klikker på artikler daglig, og halvparten er bevisst på hvor artiklene kommer fra. Hele 82 prosent mener kjennskap til mediet artikkelen kommer fra har betydning for hvorvidt de åpner den.

En amerikansk studie fra Pew Research Center¹⁰⁸ viser hvordan Facebook og Twitter har utviklet sine roller som plattformer for nyhetskonsument. Mens 52 prosent av Twitter-brukerne og 47 prosent av Facebook-brukerne rapporterte at de fikk nyheter fra de respektive plattformene i 2013, hadde andelen for begge plattformer økt til 63 prosent i 2015. Økningen gjelder på tvers av alle demografiske grupper; kjønn, etnisitet («race»), al-

der, utdanning og inntekt. En forskjell mellom de to plattformene er at Twitter-brukerne i større grad enn Facebook-brukerne rapporterer at de får en bredere miks av nyheter.

Tabell 6.17 til 6.20 viser noen tall for utvikling i konsumet av nyhetstilbudet på NRK og TV 2 de siste årene. Som det går frem av tabell 6.17 og 6.18, har konsumet av nyheter på lineært tv gått ned de siste 5 årene, både på NRK og TV 2. Et unntak er TV 2s morgensendinger, som tvert imot har opplevd en økning. Debatt, aktualiteter og dokumentarer har ikke vist den samme nedadgående tendensen.

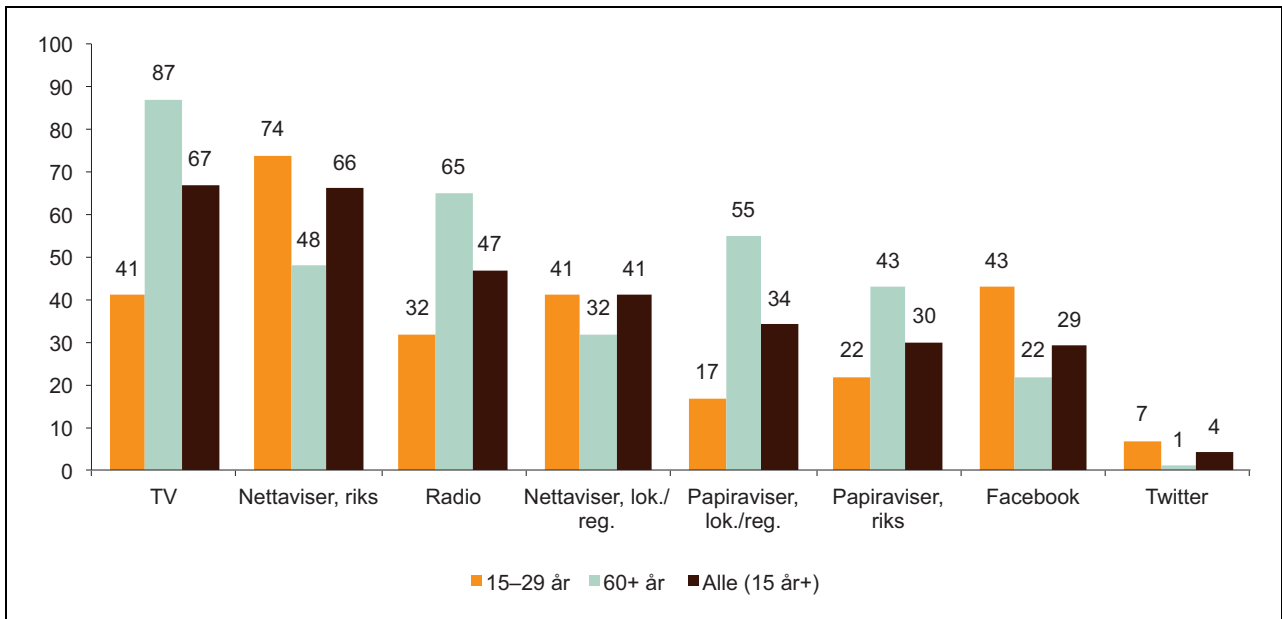
Tabell 6.19 viser at konsumet på TV 2s betalingskanal Nyhetskanalen derimot har økt, både målt i dekning, seertid og markedsandel.

Tabell 6.20 viser at strømmetjenestene til TV 2 øker både målt i seertid og unike brukere.

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

Figur 6.19 viser seertall for NRKs ulike debatt- og aktualitetsprogrammer. Figuren viser at samtlige av debattprogrammene som sendes på NRK2 har relativt stabil, men forholdsvis lav oppslut-

¹⁰⁸ Pew Research Center (2015) «The Evolving Role of News on Twitter and Facebook»



Figur 6.18 «I hvilke medier blir du best oppdatert på nyheter?», 2016 (prosent)

Gjelder befolkning med tilgang til Internett, 15 år+.
Kilde: Kantar TNS Social Media Tracker 2016.

Tabell 6.17 Utvikling av konsum nyheter alle kanaler (seertid i minutter per dag)

	2012	2013	2014	2015	2016 ¹
Nyheter alle kanaler	23	21	20	20	19
Debatt/aktualiteter/dokumentarer	8	10	8	9	8
Samlet	32	31	28	30	28

¹ Første halvår 2016. Gjelder befolkning 12+.
Kilde: Kantar TNS – Norsk TV-meterpanel.

Tabell 6.18 TV 2 – Utvikling i konsum nyheter, aktualitet, debatt og dokumentarer (seertid i minutter per år)

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

Gjelder befolkning 12+, *Siste 52 uker: uke 38 2015 – uke 37 2016. Ekstra nyhetssendinger, værmelding etc. er ikke med i oversikten.

Kilde: Kantar TNS – Norsk TV-meterpanel.

Tabell 6.19 Nyhetskanalen – Utvikling i konsum

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

Målgruppe: P12+, *Siste 52 uker: uke 38 2015 – uke 37 2016.

Kilde: Kantar TNS – Norsk TV-meterpanel.

Tabell 6.20 TV 2 og SUMO –Strømming

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

*Siste 52 uker, tom. uke 37 2016.

Kilde: TNS Scores.

Boks 6.6 Urix forklarer

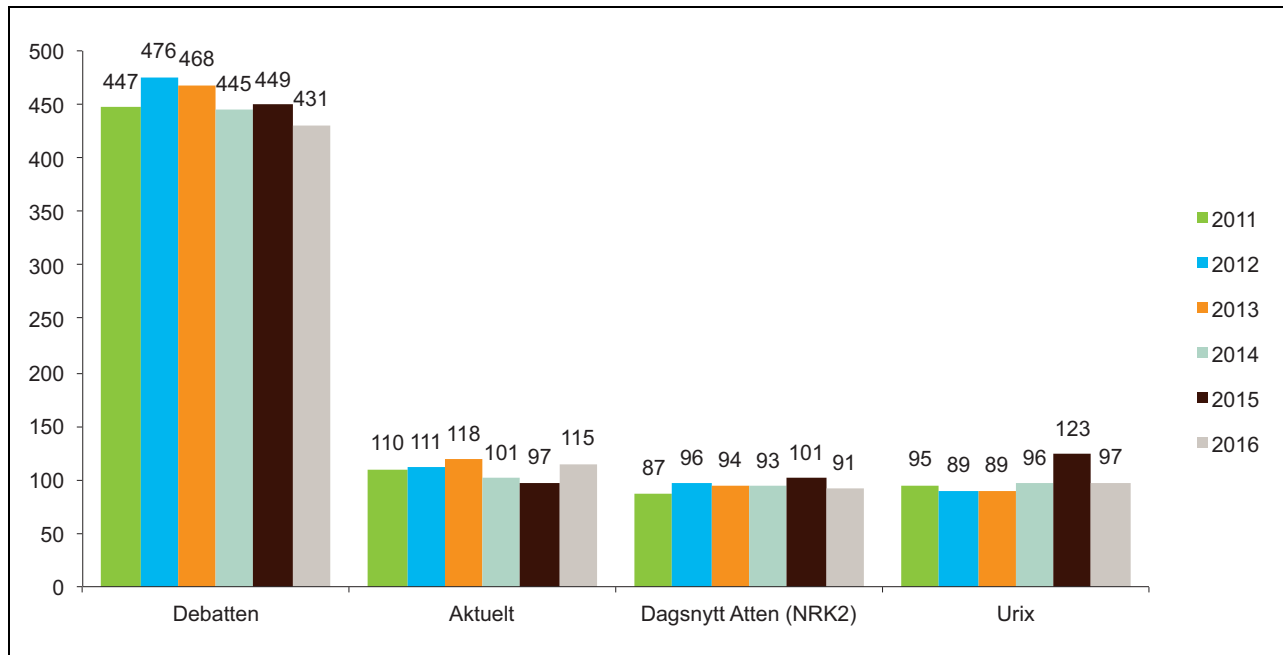
I 2011 var gjennomsnittsalderen for Urix' seere 58 år. Fem år senere var gjennomsnittsalderen blitt 63 år. I 2016 ble det igangsatt et prosjekt for å nå yngre brukergrupper. Løsningen ble såkalte «explainers» på redaksjonens Facebook-side, i dette tilfellet korte forklaringsvideoer, under fanen «Urix forklarer». Den første «Urix forklarer»-videoen handler om hvorfor så mange mennesker dør av sult i verden og er en av NRKs mest sette nettvideoer (ca. 162 000 visninger på Facebook per januar 2017). I ettertid har redaksjonen laget en serie slike videoer om temaer som Syria, brexit, presidentvalget i USA og verden sett fra Moskva. Videoene har stor oppslutning i yngre brukergrupper og skaper mye engasjement i disse gruppene.

ning. Selv om seertallene for Debatten på NRK1 viser en nedadgående tendens siden 2012, har programmet generelt høy oppslutning.

I en undersøkelse utarbeidet for Mediemangfoldsutvalget, finner Moe og Kleiven¹⁰⁹ at såkalte nyhetssøkere ser noe mindre på TV 2 enn på NRK mens de som i liten grad oppsøker nyheter ser noe mer på TV 2 enn på NRK. En studie av stortingsvalget i 2013 undersøkte hvilke informasjonskanaler velgerne mente var viktige under valgkampen.¹¹⁰ Undersøkelsen viste at de tradisjonelle mediene dominerer som informasjonskilder i valgkampssammenheng, og at tv-mediet fortsatt er den viktigste informasjonskanalen for norske seere. Videre ble det gjort funn som tyder på visse politiske skillelinjer når det gjelder hvilken kanal velgerne foretrekker. Hovedfunnet var at et flertall av velgerne, uavhengig av om man stemte på partier på venstre- eller høyresiden, syntes både NRK og TV 2 var viktige. Blant dem som bare syntes TV 2 var viktig, var det likevel et betydelig flertall som stemte på partier på høyresiden. Et annet viktig funn knytter seg til alder; gruppen som mener at TV 2 er den eneste viktige tv-kanalen, er

¹⁰⁹ Moe, Arne og Kleiven, Hanne (2016) «Bruksmangfold. En analyse av nordmenns nyhetskonsument». TFOU-rapport 2016:7

¹¹⁰ Aalberg, Toril og Karlsen, Rune (2015) «Selektiv eksponering for medievalgkampen», i Bernt Aardal, Johannes Bergh (red.), *Valg og velgere. En studie av stortingsvalget 2013*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk



Figur 6.19 Seertall for debatt- og aktualitetsprogrammer på NRKs tv-kanaler

Seertall i tusen for nyhets- og aktualitetsprogrammene Debatten, Aktuelt, Dagsnytt Atten og Urix.
Kilde: Kantar TNS/NRK

gjennomgående mye yngre enn de som bare prioriterer NRK eller som synes begge kanalene er like viktige. Disse undersøkelsene kan tyde på at NRK og TV 2 til dels kompletterer hverandre.

Wilberg har undersøkt hva nordmenn regner som sin viktigste kilde til lokale nyheter. Tabell 6.21 og 6.22 viser henholdsvis tall for 2011 og 2016 for viktigste kilde til lokale nyheter fordelt på kjønn og alder.

De kanskje mest påfallende resultatene ser vi for avis og internett. Mens betydningen av avis ikke overraskende faller både med alderen og over tidsperioden som undersøkes, gjelder det

motsatte for internett. I gruppen 18–24 år var det 48 prosent som regnet avis som viktigst i 2011 og bare 20 prosent i 2016. Internett økte i samme gruppe fra 38 til 53 prosent. For gruppen 55+ gikk avis ned fra 76 til 65 prosent, mens internett økte fra 3 til 12 prosent i perioden. Det er således også store forskjeller mellom aldersgruppene.

Figur 6.20 viser hvordan forskjellige medier rangeres ut fra befolkningens svar på hvilke kilder de anser som viktigst for å bli informert om lokale nyheter. I denne undersøkelsen skilles det mellom lokale/regionale og riksdekkende aviser på nett og papir, og i tillegg er Facebook inkludert.

Tabell 6.21 Viktigste kilde til lokale nyheter 2011. Kjønn og alder (prosent)

	Kjønn		Alder					Total
	Mann	Kvinne	18–24	25–34	35–44	45–54	55 +	
Hva er din viktigste kilde til lokale nyheter?								
Avis	65 %	68 %	48 %	47 %	64 %	70 %	76 %	66 %
TV	6 %	7 %	6 %	8 %	3 %	7 %	8 %	7 %
Radio	5 %	9 %	1 %	6 %	5 %	8 %	9 %	7 %
Internett	20 %	14 %	38 %	35 %	26 %	12 %	3 %	17 %
Annet	2 %	1 %	6 %	2 %	1 %	1 %	1 %	1 %
Ikke sikker	2 %	2 %	2 %	3 %	2 %	1 %	3 %	2 %

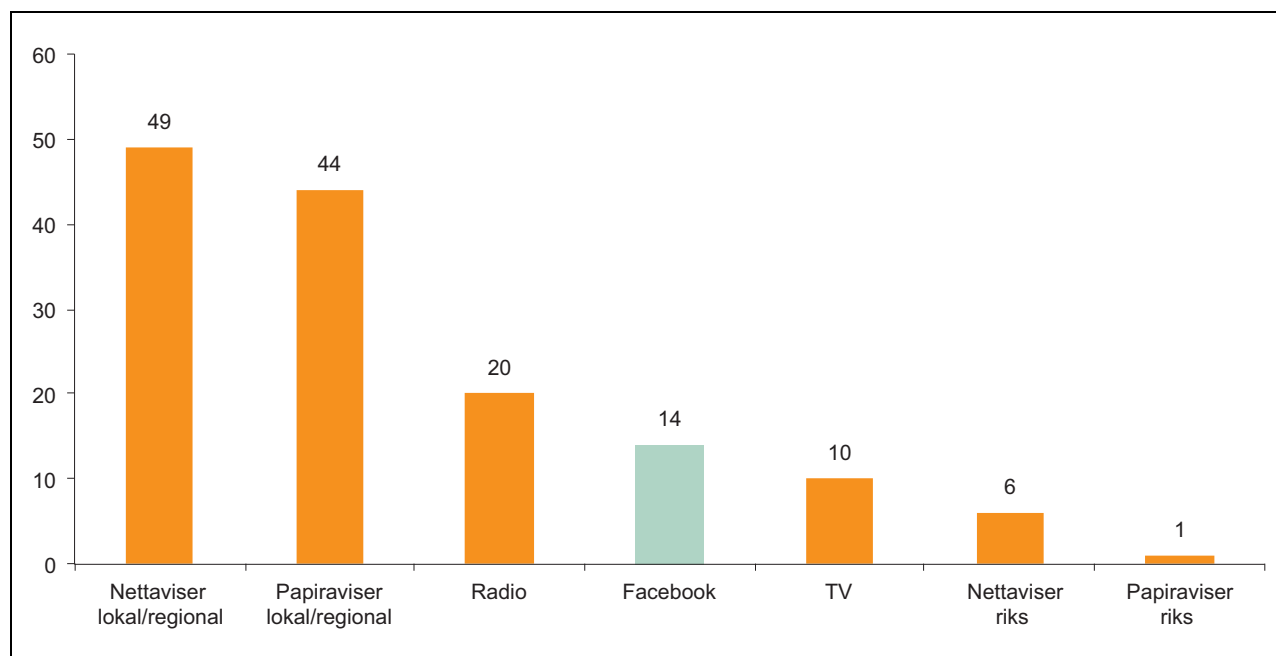
Kildemateriale: N=2000 – årsfiler fra Respons Analyse. Landsrepresentativ omnibusundersøkelse.
Kilde: Wilberg, Erik (2016) Mediebarometer 2011–2016. Kjøring for Mediemangfoldsutvalget.

Tabell 6.22 Viktigste kilde til lokale nyheter 2016. Kjønn og alder (prosent)

		Kjønn		Alder					Total
		Mann	Kvinne	18–24	25–34	35–44	45–54	55 +	
Hva er din viktigste kilde til lokale nyheter?	Avis	39 %	47 %	20 %	16 %	31 %	50 %	65 %	43 %
	TV	7 %	8 %	3 %	5 %	5 %	6 %	12 %	7 %
	Radio	4 %	5 %	1 %	2 %	4 %	6 %	6 %	4 %
	Internett	39 %	30 %	53 %	60 %	51 %	32 %	12 %	35 %
	Annet	5 %	7 %	14 %	12 %	6 %	4 %	1 %	6 %
	Ikke sikker	5 %	4 %	9 %	5 %	4 %	3 %	4 %	5 %

Kildemateriale: N=2000 – årsfiler fra Respons Analyse. Landsrepresentativ omnibusundersøkelse.

Kilde: Wilberg, Erik (2016) Mediebarometer 2011–2016. Kjøring for Mediemangfoldsutvalget.



Figur 6.20 «I hvilke medier blir du best informert om lokale nyheter?», 2016 (prosent)

Gjelder befolkning med tilgang til Internett, 15 år+.

Kilde: Kantar TNS Social Media Tracker 2016/medienorge.

Her fremgår det at lokale og regionale aviser på nett og papir ikke overraskende har en særlig posisjon. Samtidig er det interessant at en større andel oppgir Facebook fremfor tv som viktigste kilde til lokale nyheter.

6.4.3 Mediebruk blant innvandrerbefolkningen

Per 1. januar 2016 var det nesten 700 000 innvandrere og 150 000 norskfødte med innvandrerforeldre registrert bosatt i Norge, noe som tilsvarer 16,3 prosent av befolkningen. I Oslo var befolk-

ningsandelen 33 prosent. Det bor personer fra 223 land i Norge. Av de 850 000 var 373 000 eller 44 prosent fra EU- og EØS-området og andre vestlige land. 14 prosent (nær 100 000) av innvandrerne er fra Polen.¹¹¹

Fremskrivninger som SSB¹¹² har gjort av Norges befolkning frem mot år 2100, anslår at an-

¹¹¹ SSB Nøkkeltall for innvandring og innvandrere

¹¹² Marianne Tønnessen: «Befolkningen i Norge fremover». Kantar TNS' seminar Medietrender 2017, 12. januar 2017 <http://tns-gallup.no/globalassets/medier/seminarer-og-kundearr/medietrender-2017/befolkningsutviklingen-fremover-medietrender-jan2017.pdf>

delen innvandrere vil være 24 prosent i 2060 og 25 prosent i 2100. Andelen som er født i Norge med to innvandrerforeldre vil være 9 prosent i 2060 og 11 prosent i 2100. Når det gjelder sammensetningen, tyder imidlertid tallene på det vil være en betydelig økning av innvandrere fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og Øst-Europa utenom EU i perioden, mens andelen innvandrere fra Vest-Europa, USA, Canada og Australia vil øke moderat. Andelen innvandrere fra østeuropeiske EU-land vil være relativt stabil og på lengre sikt synke noe. Det estimeres også en betydelig økning i andelen med lang botid (16 år eller mer).

Innvandrere er ingen homogen gruppe; eksempelvis er det veldig stor forskjell på norskfødte med innvandrerforeldre og flyktninger som nettopp har ankommet Norge. Derfor er det utfordrende å si noe generelt om hva som karakteriserer mediebruken blant innvandrerbefolkningen.

Det finnes flere kvalitative case-studier,¹¹³ men kvantitative studier av mediebruken i denne gruppen er i praksis vanskelig å gjennomføre og derfor mer sjeldne. Språk er én utfordring; det er ressurskrevende å gjennomføre spørreundersøkelser på flere språk, og erfaringer har vist at svarprosenten er vesentlig høyere blant norsk-språklige innvandrere, også når undersøkelsene er oversatt. Videre er det få kommersielle aktører som retter seg spesielt mot målgruppen og som dermed vil betale for markedsundersøkelser. Det er også utfordrende å rekruttere et utvalg som er representativt for personer fra mer enn 200 land.¹¹⁴

Imidlertid har det blitt gjennomført enkelte kvantitative undersøkelser i de senere år. TNS Gallup foretok en egen undersøkelse av innvandreres mediebruk i 2004, og har siden inkludert spørsmål om opprinnelsesland i Forbruker&Media-undersøkelsen som etter hvert omfatter et betydelig antall ikke-norske personer. I 2008 laget SSB på oppdrag fra Kulturdepartementet en spørreundersøkelse med over 1000 respondenter som blant annet viste at tv og internett hadde høyest

dekning i gruppen, mens papiravis og radio hadde lavest dekning på en gjennomsnittsdag.

I 2012 foretok NRKs analyseavdeling en spørreundersøkelse i samarbeid med Institutt for medier og kommunikasjon ved Universitetet i Oslo. Undersøkelsen er representativ for personer fra de 11 største innvandrergruppene i Norge ved utgangen av 2011 og tar blant annet høyde for forskjeller mellom ulike land med hensyn til motivet for innvandringen.¹¹⁵ Funnene sammenlignes også med Forbruker&Media-undersøkelsen. Resultatene samsvarer med dem man fant i SSBs undersøkelse fra 2008: Internett og tv hadde høyest daglig dekning i innvandrerutvalget, mens avis og radio hadde lavere dekning. Daglig dekning for ulike medieplattformer var videre gjennomgående lavere i innvandrerutvalget enn i befolkningen ellers (15–59 år). I likhet med totalbefolkningen hadde tradisjonelle medier høyere dekning blant eldre innvandrere, og nyere medieplattformer hadde høyere dekning blant yngre aldersgrupper med ett unntak. I motsetning til i befolkningen ellers hadde tv like høy daglig dekning i alle aldersgrupper i innvandrerbefolkningen.

Når man ser på innvandrernes bruk av enkeltkanaler på fjernsyn, hadde NRK1 og TV 2 høyest daglig dekning (henholdsvis 35 og 31 prosent), men dekningen var lavere enn i befolkningen totalt (henholdsvis 55 og 49 prosent). Funnene viste at tv-seingen generelt sprer seg på flere kanaler i innvandrerbefolkningen enn i befolkningen som helhet, og 25 prosent ser daglig på kanaler fra eget eller foreldrenes opprinnelsesland. På radio var det de kommersielle kanalene P4 og Radio Norge som hadde høyest dekning blant innvandrerbefolkningen. VG var mest lest blant papiravisene, og hadde høyere dekning i innvandrerutvalget (27 prosent) enn i befolkningen totalt (23 prosent). Lokal- og regionalaviser, både på papir og nett, hadde lavere dekning i innvandrerbefolkningen.

Et flertall av innvandrerutvalget svarte at de er interessert i politikk og samfunn. Videre mente et flertall at det er viktig å følge med på nyheter, både fra stedet der de bor, om Norge, det internasjonale samfunnet, og fra eget/foreldrenes opprinnelsesland. Nyheter fra eget/foreldrenes opprinnelsesland var viktigst for de som har innvandret til Norge, mens blant de norskfødte var det færre

¹¹³ Feks. Bakøy 2008, Paulsen 2012, Christensen 2012, Alghasi 2012

¹¹⁴ Thoresen, Hilde og Andersen, Lotte (2012) «NRKs innvandrerundersøkelse. Kvantitativ studie». Oslo: NRKs analyseavdeling. Forskerne rapporterer om enkelte metodiske utfordringer knyttet til datainnhenting. Selv om undersøkelsen ble oversatt til urdu, somali, arabisk og polsk var det få som valgte å svare på andre språk enn norsk. Det var også relativt lav svarprosent til tross for at hver respondent fikk inntil åtte anmodninger om å besvare undersøkelsen. Dette har med stor sannsynlighet ført til en overrepresentasjon av respondenter som er godt integrert i det norske samfunnet.

¹¹⁵ Ibid. Innvandrerbefolkningen er definert som 1) personer som er født i utlandet og som selv har innvandret til Norge, og 2) personer som er født i Norge av to foreldre født i utlandet som har innvandret til Norge.

som mente at det er viktig å følge med på nyheter fra opprinnelseslandet.

Moe og Kleiven¹¹⁶ har på vegne av Mediemangfoldsutvalget undersøkt nordmenns nyhetskonsument, herunder minoriteters mediebruk i forhold til befolkningen for øvrig. I denne sammenheng er det interessant at forskerne generelt ikke finner store forskjeller i mediebruken mellom gruppene. For ikke-vestlige innvandrere er sosiale medier viktigste kanal for konsum av nyheter, med en ukentlig dekning på 79 prosent. Deretter følger nasjonale og lokale aviser, som ukentlig leses av henholdsvis 72 og 64 prosent. Gratis nettaviser dominerer avisforbruket, og nasjonale aviser har høyest dekning, men også regionale og lokale nettaviser leses ukentlig av mer enn halvparten i gruppen ikke-vestlige innvandrere. Omtrent en tredel av gruppen betaler for avis, mens omtrent halvparten blant etniske nordmenn og vestlige innvandrere gjør det samme. Selv om ikke-vestlige innvandrere ser Dagsrevyen og TV 2-nyhetene noe sjeldnere enn andre grupper, finner forskerne at minoritetene ikke skiller seg ut når det gjelder konsum av debatt- og dokumentarprogrammer eller lesing av kronikker og debattinnlegg.

6.4.4 Nyhetsbruk blant unge

Når jeg hører ordet media, så tenker jeg på sosiale medier. Det er det ungdommen er opptatt av. Nyheter og aviser ser jeg ikke på. Jeg ser heller ikke på TV, men på nettbrett, telefon eller Facebook. (...) Jeg har VG-appen, og så følger jeg VG, NRK og Aftenposten på Facebook, siden de der skriver kort for at man skal slippe å gå inn på nettsiden og se. Eller de gjør det jo ikke for at man skal slippe å gå inn dit, men jeg tenker at jeg får lest det jeg trenger der på Facebook (skoleelev (18), Hersleb skole, Oslo).¹¹⁷

Den foregående redegjørelsen har gjennomgående vist at mediebruken blant unge følger et annet mønster enn mediebruken til befolkningen ellers. Det er derfor grunn til å se nærmere på nyhetskonsument i denne gruppen spesielt.

De yngste brukergruppene har de senere år fått et utvidet nyhetstilbud gjennom blant annet

¹¹⁶ Moe, Arne og Kleiven, Hanne (2016) «Bruksmangfold. En analyse av nordmenns nyhetskonsument». TFoU-rapport 2016:7

¹¹⁷ «Ser ikke på tv, hører ikke radio og leser ikke aviser», Journalisten 22.6.16

Aftenposten Junior, og NRK Supernytt på radio og tv. Aftenposten Juniors opplag var i underkant av 22 000 i 2015. Ifølge NRK Analyse hadde Supernytt på tv en total skjermrating på 74 000 per sending i befolkningen 2+ i 2016.¹¹⁸ Mange barn i alderen 7–12 år ser også Supernytt som en del av undervisningen på skolen, noe som betyr at det reelle seertallet trolig er en del høyere.

Barn og medier-undersøkelsen 2016 kartlegger mediebruken blant nærmere 3 000 barn i alderen 9–16 år. Om barns nyhetsinteresse står det i rapporten:

Det er først og fremst på nett barn i alderen 9 til 16 år finner nyheter. 37 prosent av barna i denne alderen leser nyheter på nett daglig. 27 prosent ser nyheter på tv hver dag, mens kun ni prosent benytter papiraviser daglig til å lese nyheter.¹¹⁹

På spørsmål om hvor ofte barna besøker nyhetssider, svarer 14 prosent at de gjør det en eller flere ganger om dagen, mens 25 prosent svarer at de gjør det en eller flere ganger per uke.

I en analyse av nordmenns nyhetskonsument utført av Moe og Kleiven på vegne av Mediemangfoldsutvalget, finner forskerne at

[e]n vesentlig andel unge voksne ser ut til å ha et relativt overfladisk nyhetskonsument mht. harde nyheter: De ser Dagsrevyen og TV2-nyheter betydelig sjeldnere enn andre (bare 25–30 % gjør dette ukentlig eller oftere, uavhengig av om det er tradisjonelt, sekvensielt TV eller strømming). Knappt 20 % ser ukentlig eller oftere på debatt- eller dokumentarprogrammer på TV.¹²⁰

Ifølge Moe og Kleiven er andelen enda lavere for programmer på radio, og kun 30 prosent leser kronikker eller debattinnlegg ukentlig eller oftere. I undersøkelsen tester forskerne også respondentenes kunnskap om en rekke aktuelle spørsmål. Funnene viser at de unge skårer lavt på disse spørsmålene. Av 7 mulige poeng er snittet 2,7 blant personer under 20 år og 3,5 i gruppen 20–29 år. Det understrekes imidlertid at dette er

¹¹⁸ Total skjermrating omfatter seing i sanntid, i opptak og på nett. NRK Analyse opplyser at barn er inkludert i tv-målingen, men ikke radiomålingen. Det foreligger derfor bare noe data for barn og radiolytting på kanalnivå.

¹¹⁹ <http://www.barnogmedier2016.no/medieinnhold>

¹²⁰ Moe, Arne og Kleiven, Hanne (2016) «Bruksmangfold. En analyse av nordmenns nyhetskonsument». TFoU-rapport 2016:7

forventet med hensyn til modenhet og livserfaring. Andelen som betaler for aviser er 36 prosent blant personer under 26 år, og bare 26 prosent tror de kommer til å betale for avis om 12 måneder.

Slette-meås og Kjørstad¹²¹ har undersøkt ungdom og unge voksnes nyhetskonsument via smarttelefon, sosiale medier og nyhetsaggregatorer. De finner at hele 63 prosent i alderen 16–25 år oppgir at de er interessert eller svært interessert i nyheter generelt. Videre finner de at signifikant flere gutter (25 prosent) enn jenter (16 prosent) er *svært* interessert i nyheter. Et stort flertall (88 prosent) i alderen 16–25 år leser/ser/sjekker nyhetsstoff én eller flere ganger daglig. Mer enn halvparten (55 prosent) av respondentene i alderen 16–25 år svarer at de vanligvis foretrekker sosiale medier som inngang til sitt nyhetskonsument, og det er signifikant flere jenter (61 prosent) enn gutter (47 prosent) som sier at de i stor eller svært stor grad konsumerer nyhetsstoff via sosiale medier. Imidlertid sier halvparten av de spurte i alderen 16–25 at de ikke vil betale for nyheter i fremtiden.

Elgesem og Olsen¹²² har i 2009–2010 foretatt en undersøkelse blant elever i videregående skole og studenter basert på mediedagbok, dvs. at respondentene loggfører sin mediebruk over en gitt tidsperiode. Studien refererer til mediebruksundersøkelser som viser at ungdom brukte nyhetsmedier vesentlig mindre i 2009 enn i 1994. Forskerne fant i studien støtte for et «popularitetsparadoks» – dvs. at ungdom mener at tradisjonelle nyheter er viktige, men at de ikke bruker tid på dem. Ungdom er interessert i å holde seg orientert i nyhetsbildet, men typisk på et overfladisk nivå. Nyhetene må ha underholdningsverdi/være spektakulære for at de skal fordype seg.

I en spørreundersøkelse blant norske studenter og elever i videregående skole om deres forhold til nyheter, fant Elvestad¹²³ at 94 prosent er på Facebook, men bare 6 prosent av de spurte oppgir Facebook som sin eneste nyhetskilde. 74 prosent av elevene og 89 prosent av studentene

oppgir nettaviser som den nyhetskilden de vanligvis oppdaterer seg via. Videre fant forskeren at tilfellen til de tradisjonelle nyhetsmediene var høy, spesielt til NRK. Et flertall av elevene og studentene opplevde det som en samfunnsplikt å følge med på nyheter.

Funnene i disse undersøkelsene kan tyde på at unge i Norge generelt er opptatt av å holde seg oppdatert på nyheter, men at konsumentet foregår primært digitalt. Samtidig er det tegn til at nyhetskonsumentet blant unge er noe overfladisk og går ned, og at en stor andel unge ikke er villige til å betale for nyheter. Det er også en tendens at særlig unge kvinner konsumerer nyheter via sosiale medier fremfor på nyhetstilbyderens egen plattform.

6.4.5 Nyhetsunnavikere

Den voldsomme økningen i tilgjengelig medieinnhold og endrede brukervaner har ført med seg en bekymring for at enkelte grupper i befolkningen i mindre eller liten grad velger å eksponere seg for nyhetsinnhold. En rekke studier har undersøkt hvorvidt det er i ferd med å danne seg grupper av såkalte nyhetsunnavikere.

Blekesaune m.fl.¹²⁴ har foretatt en empirisk studie av nyhetskonsument i 33 land i Europa i 2002, 2004, 2006 og 2008, basert på data fra the European Social Survey. Undersøkelsen dokumenterer at andelen som ikke konsumerer nyheter på tv, radio og i avis (ikke internett), øker. Imidlertid øker andelen minst i Norden og mest i Sør-Europa. Studien dokumenterer videre at det er sammenheng mellom lav sosial og politisk kapital og ikke-konsument av nyheter. Det er en svakhet at surveyen som undersøkelsen baserer seg på, ikke dekker bruk av nyheter på nett (bare generell bruk av internett). Studien avdekker imidlertid en positiv samvariasjon mellom bruk av internett (generelt) og nyhetskonsument via øvrige medier, og forfatterne konstaterer på bakgrunn av tallene at det ikke er støtte for påstanden at de som ikke konsumerer nyheter på radio, tv og i avis i stedet leser nyheter på nett.

I en annen studie basert på de samme dataene, undersøker Blekesaune m.fl.¹²⁵ hvordan konsu-

¹²¹ Slette-meås, Dag og Kjørstad, Ingrid (2016) «Nyheter i en digitalisert hverdag. En landsdekkende undersøkelse av ungdom og unge voksnes medierelaterte praksiser og nyhetskonsument via smarttelefon, sosiale medier og nyhetsaggregatorer». SIFO, Høgskolen i Oslo og Akershus

¹²² Dag Elgesem & Linda Elen Olsen (2013) «Ungdoms forhold til nyheter - en studie basert på mediedagbok», i *Nordicom Information* 35 (2013) 1–2, pp 3–20

¹²³ Elvestad, Eiri (2015) «Barn av informasjonsrike medieomgivelser. En studie av norske elever og studenter sitt forhold til nyheter i tradisjonelle og sosiale medier». Skriftserie nr. 23. Høgskolen i Buskerud og Vestfold

¹²⁴ Arild Blekesaune, Eiri Elvestad and Toril Aalberg (2010) «Tuning out the World of News and Current Affairs – An Empirical Study of Europe's Disconnected Citizens», i *European Sociological Review*, 28(1), 110–126.

¹²⁵ Arild Blekesaune, Eiri Elvestad and Toril Aalberg (2013) «Media Choice and Informed Democracy: Toward Increasing News Consumption Gaps in Europe? i *The International Journal of Press/Politics* 18(3) 281-303

met av nyheter versus underholdning i fjernsyn har utviklet seg fra 2002 til 2010 i land med svært ulike mediesystemer. Studien viser at konsumet av tv-nyheter er vesentlig høyere i de nordiske landene enn i eksempelvis Storbritannia og Øst-Europa. Men samtidig som nordmenn konsumerte et høyere antall minutter tv-nyheter hver dag enn befolkningen i mange andre land, var tendensen til økte kløfter i nyhetskonsumet også mest tydelig i Norge. Videre fant forskerne at de som generelt ser mye tv, også bruker mer tid på tv-nyheter enn de som ser mindre tv, men også her har kløftene økt i perioden som undersøkes. Analysen tyder på at «uinteresserte» nordmenn er mer eksponert for nyheter enn lignende grupper i Tyskland og Storbritannia. Samtidig uttrykker forskerne bekymring for at nordmenn som ikke er interessert i politikk har en tendens til å unngå nyheter og aktualiteter, og at disse trolig ikke vil vende seg til alternative informasjonskilder.

Wadbring oppsummerer svensk og internasjonal forskning om grupper som ikke aktivt oppsøker nyheter («sällankonsumenter av medier»). Artikkelenes hovedkonklusjon er at:

Andelen sällankonsumenter har förvisso ökat över tid, men är fortfarande en mycket liten grupp när alla slags medieformer tas med i analysen. De som tar del av nyheter i lägre utsträckning än andra har vissa specifika karaktäristika; de tillhör den socioekonomiskt svagare delen av samhället, och de är unga. Det är inte troligt att de någonsin kommer att vända sig till traditionella medier när de blir äldre; ingenting tyder på det. De unga har vuxit upp med andra medier som är mer naturliga för dem, till exempel sociala medier där nyheter av olika slag ingår som en del av dieten.¹²⁶

Wadbrings undersøkelser viser at andelen «sällankonsumenter» i årskullene født etter 1977 er om lag 10 prosent dersom man tar både tradisjonelle og digitale medier med i beregningen. Det er verdt å merke seg at andelen er redusert fra over 20 prosent til 10 prosent i disse årskullene etter at nyhetstilbudet på mobilen ble mer utbredt.

Shehata m.fl.¹²⁷ har gjennom undersøkelser av den svenske befolkningens nyhetskonsum over en 25 årsperiode vist at andelen som ikke konsu-

merer nyheter på tv, radio og i avis øker (6 prosent). Videre at konsum av nyheter i én mediekanal henger sammen med konsum i andre mediekkanaler, og omvendt, dersom man ikke konsumerer nyheter i én kanal er man mindre tilbøyelig til å konsumere nyheter i andre kanaler. Andelen ikke-brukere av avisnyheter øker mest, men også andelen som ikke bruker nyheter på radio og tv øker. Dette er en trend i hele Europa. De nordiske landene har samtidig den svakeste økningen av ikke-konsumenter av nyheter. Unge og personer med liten interesse for politikk er overrepresentert blant ikke-brukerne. Folk med lav utdanning fanges opp av nyheter på tv, men er overrepresentert blant de som aldri leser nyheter i avis eller lytter på nyheter i radio. Det er en svakhet at undersøkelsen ikke dekker nyheter på nett.

Strömbäck¹²⁸ viser gjennom empiri at andelen av både nyhetsunnvikere og nyhetssøkere gradvis har økt over de siste tiårene. Det er tegn til at andelen nyhetssøkere stagnerer, mens andelen nyhetsunnvikere trolig kommer til å akselerere etter hvert som konsumet blir digitalt og yngre generasjoner vokser opp uten å sosialiseres inn i nyhetskonsumet. Videre viser undersøkelsen at nyhetskonsum har betydning for politiske kunnskaper, men også at det har betydning hvilke nyheter man konsumerer: positive kunnskapseffekter får man primært gjennom å lese morgenaviser på papir, lytte på radionyheter, se Rapport på tv og lese Dagens Nyheter og Svenska Dagbladet på nett eller papir. Forskeren finner ikke-signifikante/negative kunnskapseffekter av å følge etermediene digitalt eller å lese ettermiddagsaviser på papir. Videre finner han svak effekt på politisk deltakelse etter å ha kontrollert for politisk interesse. Undersøkelsen tar utgangspunkt i OMA-modellen (Opportunities, Motivation, Abilities) som postulerer at jo større valgmuligheter, jo mer selektive vil folk være. Jo mer selektive folk er, jo større betydning får preferanser og evner.

En annen studie fra Strömbäck¹²⁹ tyder på at mediene under valgkamper fremdeles mobiliserer velgerne, også de som vanligvis ikke aktivt søker

¹²⁷ Shehata, Adam och Wadbring, Ingela (2012) «Allt fler står utanför nyhetsvärlden», i Lennart Weibull, Henrik Oscarsson & Annika Bergström (red.) *I framtidens skugga*. Göteborgs universitet: SOM-institutet

¹²⁸ Strömbäck, Jesper (2015) «Demokratien och det förändrade medielandskapet – Mot ökade kunnskapsklyftor och deltagandeklyftor?», i bilag (Forskningsantologi) til SOU 2015:96

¹²⁶ Wadbring, Ingela (2016) «Om dem som tar del av nyheter i lägre utsträckning än andra», i *Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring*, SOU 2016:30

nyheter. Skillene mellom nyhetsseekere og såkalte nyhetsunnvikere jevnes imidlertid ikke ut i løpet av valgkampen – de vedvarer.

Moe og Kleiven har på oppdrag fra Mediemangfoldsutvalget utført en spørreundersøkelse om nordmenns nyhetsbruk, herunder hvem som kan regnes som «nyhetsunnvikere».¹³⁰ Funnene viser at andelen «nyhetsseekere» med sterk interesse for å følge med på harde nyheter utgjør 49 prosent av befolkningen som helhet, mens andelen nyhetsunnvikere er på 10–11 prosent. Forskerne påpeker at andelen nyhetsunnvikere er klart overrepresentert blant personer under 23 år (24 prosent) og blant kvinner i alderen 24–28 år (17 prosent). Moe og Kleiven skriver:

I sum er bildet av nyhetsunnvikere at de besitter så lav kunnskap at det kan være grunn til bekymring med hensyn til demokratisk deltakelse for mange av disse. En viktig årsak er en begrenset mediediett, både med hensyn til bredde og dybde. Dette skyldes igjen manglende interesse for å følge med på harde nyheter. Konsekvensen er lite deltakelse i dialoger knyttet til politikk, økonomi og samfunnsliv, både på internasjonalt, nasjonalt og lokalt nivå.¹³¹

Forskerne gir uttrykk for at de store kjønnsforskjellene er overraskende, spesielt i de yngre gruppene.¹³² En hypotese som forskerne mener kan undersøkes videre, er hvorvidt kvinner i enda høyere grad enn menn tar/har tatt høyere utdanning som er så krevende og altoppslukende at det går på bekostning av konsumet av harde nyheter. Et annet viktig funn i undersøkelsen er at kommersielle riksdekkende kanaler står langt sterkere blant dem som i liten grad oppsøker nyheter aktivt.

På oppdrag fra Mediemangfoldsutvalget har Beyer¹³³ foretatt en analyse av nyhetskonsum blant innvandrerbefolkningen, basert på datamaterialet fra 2012 som ble innhentet i forbindelse med NRK/IMKs undersøkelse, jf. kapittel 6.4.4.

¹²⁹ Strömback, Jesper (2017) «News Seekers, News Avoiders, and the Mobilizing Effects of Election Campaigns: Comparing Election Campaigns for the National and the European Parliaments». *International Journal of Communication* 11 (2017), 237–258

¹³⁰ Moe, Arne og Kleiven, Hanne (2016) «Bruksmangfold. En analyse av nordmenns nyhetskonsum». TFoU-rapport 2016:7

¹³¹ Ibid. s. 59.

¹³² Ibid. s. 19.

¹³³ Beyer, Audun (2016) «Notat – mediebruk i innvandrerbefolkningen»

Beyer finner mange av de samme tendensene i innvandrerbefolkningen som Moe og Kleiven fant i befolkningen som helhet, men understreker at sammenligningene må tolkes med varsomhet fordi de er basert på to ulike datasett som dels måler interesse for og bruk av nyhetsmedier på ulike måter. Han finner likevel støtte for at en liten andel av innvandrerbefolkningen (ca. 7 prosent) kan karakteriseres som nyhetsunnvikere, og at rundt 46 prosent er aktive nyhetsseekere.

I en metastudie om unge og kvinners nyhetskonsum som Omarhaug¹³⁴ har utført på oppdrag fra Mediemangfoldsutvalget, fastslås at det er godt etablert at kvinner konsumerer mindre nyheter enn menn. Imidlertid er det ikke like stor enighet innenfor forskningen om hva som er årsaken til dette. Én forklaring det vises til, er at nyhetsinnholdet er preget av negative nyheter og at kvinner reagerer sterkere på dette enn menn. Andre forklaringsfaktorer kan være at politisk interesse eller sosialisering gjennom foreldrenes påvirkning, får større betydning fordi valgmulighetene mellom ulike typer innhold er så store i dag.

I en undersøkelse basert på data fra USA og Norge mellom 1995/6 og 2012, presenterer Elvestad og Shaker¹³⁵ funn som tyder på at økte valgmuligheter fører til en nedgang i nyhetskonsum og at det er en økende andel av befolkningen som orienterer seg bort fra alle typer nyheter. Undersøkelsen peker også i retning av at en økende andel av befolkningen orienterer seg bort fra lokale nyheter og mot nasjonale og internasjonale nyheter.

Begrepet «nyhetsunnvikere» er relativt utbredt og etablert innen medieforskningen, men i den senere tid er det blitt utsatt for kritikk fordi det kan virke tilslørende på de faktiske forholdene, siden det feilaktig gir inntrykk av at de som inngår i gruppen ikke er i kontakt med nyheter overhodet. To danske forskere¹³⁶ har bidratt til et mer nyansert syn på denne gruppen, ved blant annet å peke på at de som sjelden oppsøker nyheter likevel blir eksponert for nyheter, enten indirekte (i en samtale) eller tilfeldigvis («så på tv da nyhetene kom på», «radioen var på da jeg kom inn i rommet»). De avdekker dessuten at det kan være ulike årsaker til at den enkelte oppgir ikke aktivt å oppsøke nyheter. De viktigste årsakene som opp-

¹³⁴ Omarhaug, Elisabeth Helene (2016) «Hva vet vi om unge og kvinners nyhetskonsum i dag? En metastudie om nyhetskonsum og nyhetsavvik basert på kjønn og alder».

¹³⁵ Elvestad, Eiri og Shaker, Lee (2015) «Media Choice Proliferation and Shifting Orientations Towards News in the United States and Norway», 1995–2012. (Paper presenter ved Future of Journalism conference 2015)

gis er at man ikke prioriterer nyheter, at nyhetene gjør dem nedstemt eller sinte, eller at nyheter ikke oppleves som relevante. En relativt stor gruppe svarer slik at det er grunn til å tro at de aktivt og bevisst unngår nyheter fordi de er skeptiske eller mangler tillit til de etablerte nyhetsmediene.

6.4.6 Brukernes tillit til mediene

Det er gjort enkelte undersøkelser av borgerens tillit til mediene, med relativt uensartede resultater. I tilknytning til Fritt Ord-prosjektet Status for ytringsfriheten i Norge, gjennomførte Institutt for Samfunnsforskning (ISF) med flere en befolkningsundersøkelse som blant annet undersøkte tillit til mediene og ulike offentlige institusjoner. I undersøkelsen fremheves at flere tidligere undersøkelser viser at Norge, i likhet med våre nordiske naboland, er «høytillitsland» sammenlignet med andre land. I selve undersøkelsen ble det stilt spørsmål om respondentenes tillit til statsmakten. Undersøkelsen viser påfallende lav tillit til mediene sammenlignet med offentlige institusjoner.

Borgernes tillit til et medium er primært knyttet til innholdet mediene publiserer, men kan også være forbundet med mer grunnleggende egenskaper ved mediet (eierskap, organisering, historiske forhold og renommé). Undersøkelsen ISF gjennomførte, avdekket gjennom en rekke mer detaljerte spørsmål at publikums tillit til mediene er mer sammensatt. Blant annet kom det frem at:

- Et flertall har svært stor eller nokså stor tillit til at mediene tilbyr en mangfoldig offentlig debatt (53 prosent), lar folk med forskjellige og uvanlige meninger komme til orde (56 prosent) og informerer om viktige ting som skjer i samfunnet (69 prosent). En relativt stor andel svarte dessuten «verken eller» på disse spørsmålene, slik at andelen som har lav eller ingen tillit bare er på mellom 10 og 20 prosent.
- Det er færre som har tillit til at mediene belyser en sak fra flere sider (38 prosent), eller at me-

diene setter kritisk søkelys på hvordan de selv fyller sin samfunnsrolle (28 prosent). Også her er andelen som har svart «verken eller» over 30 prosent.

- Om lag halvparten av de spurte (48 prosent) mener at mediene er uavhengige av staten. Bare 23 prosent har imidlertid svært stor eller nokså stor tillit til at norske medier er frie og uavhengige av eiere og annonsører, og 50 prosent av de spurte mener journalister lar seg påvirke av eiernes økonomiske interesser.
- Et flertall på 62 prosent er av den oppfatning at journalister favoriserer kilder som mener det samme som dem, og 71 prosent mener at journalister i svært stor eller ganske stor grad lar seg påvirke av eget politisk ståsted.

Ifølge Kantar TNS' undersøkelse Social Media Tracker har tradisjonelle medier fortsatt størst tillit i befolkningen sammenlignet med nettmedier og sosiale medier.¹³⁷ 85 prosent svarer at de har svært stor eller ganske stor tillit til radio, og for tv er tilsvarende tall 83 prosent, papiraviser 84 prosent og fagtidsskrifter 86 prosent. Tilliten til nettaviser er noe lavere (71 prosent), mens for Facebook er tallet 18 prosent, Twitter 14 prosent og blogger 4 prosent. Tilliten til tradisjonelle medier er minimum på samme nivå som for statlige nettsider (81 prosent) og kommunale nettsider (83 prosent).

Nordiske mediedager undersøker hvert år medievaner og holdninger til medier, herunder tillit, blant henholdsvis *journalister, redaktører og publikum*.¹³⁸ På spørsmål om hvor stor tiltro respondenterne har til mediene generelt, svarte journalistene at de har «stor tiltro» (49 prosent) eller «noe tiltro» (46 prosent) i 2016. Blant redaktørene svarte hele 72 prosent at de har «stor tiltro» og 28 prosent «noe tiltro». Andelen blant publikum som svarte at de har «stor tiltro» til mediene var derimot bare 17 prosent, mens 62 prosent svarte «noe tiltro» og 20 prosent «mindre eller ingen tiltro». På spørsmål om publikums tiltro til journalister, svarte bare 6 prosent av publikum «svært stor tiltro» og 41 prosent «nokså stor tiltro». Det var også en relativt høy andel (36 prosent) som oppga «verken stor eller liten tiltro», mens andelen «nokså liten tiltro» var 12 prosent. Tallene for publikums tiltro til redaktører er noe høyere – 10 prosent svarer «svært stor tiltro» og 42 prosent «nokså stor tiltro».

¹³⁶ Schröder, Kim Christian og Blach-Ørsten, Mark i et essay publisert i tilknytning til Reuters Institute Digital News Report 2016 <http://www.digitalnewsreport.org/essays/2016/nature-news-avoidance-digital-world/> har gjennomført en spørreundersøkelsen blant respondenter i USA, UK, Tyskland og Danmark som oppga at de konsumerer nyheter sjeldnere enn en gang i måneden. Disse respondentene blir vanligvis sortert ut av undersøkelsen, men i 2016-rapporten stilte man dem i stedet spørsmål om hvorfor de i liten grad konsumerer nyheter og om de likevel kommer i kontakt med nyheter indirekte eller uforvarende, samt ba dem forklare fritt hvorfor de ikke oppsøker nyheter.

¹³⁷ Tall fra tredje kvartal 2016.

¹³⁸ <http://kyber.blob.core.windows.net/nmd/1645/medievaner-publikum.pdf>

Det er grunn til å anta at mediernes *merkevarer* har betydning for brukernes tillit til dem, og enkelte studier undersøker tillit på tittelnivå. NRK Analyse har årlig siden 1995 gjennomført en undersøkelse av profilen eller omdømmet til NRK som viser at NRK generelt har høy tillit i befolkningen. På spørsmål om hvor godt NRK oppfyller sin målsetning om å sende troverdige nyhets- informasjons- og dokumentarprogrammer, svarer 49 prosent «meget godt» og 44 prosent «ganske godt». Det vil si at totalt hele 93 prosent mener NRK oppfyller denne målsetningen. Videre svarer 23 prosent «meget godt» og 58 prosent «ganske godt» på spørsmål om hvordan NRK oppfyller målsetningen om å være upartisk og upåvirket.

NRKs Profilundersøkelse kan også si noe om forskjellige mediekanales respektive tillit. Undersøkelsen fra 2016 viser at NRK1 i perioden 2012–2016 er den tv-kanalen som har størst tillit i befolkningen. I 2016 svarer 67 prosent at de har størst tillit til NRK1 og 13 prosent at de har størst tillit til TV 2.¹³⁹ For øvrige tv-kanaler er andelen lave. Blant nettstedene skårer nrk.no høyest (24 prosent i 2016), men det er også en relativt høy andel som oppgir Aftenposten.no og VG.no (begge 12 prosent i 2016) som nettstedet de har størst tillit til.

Iversen og Knudsen har undersøkt hvorvidt mediebrukernes tillit til nyheter blir påvirket av politisk innholdsmarkedsføring. Studien viser en liten, men statistisk signifikant reduksjon i tillit til politiske nyheter hos respondenter som har blitt eksponert for eksplisitt merket innholdsmarkedsføring fra en politisk kilde. Under diskusjonen avslutningsvis i artikkelen blir funnet kommentert på følgende måte:

The result suggests that political native advertising can reduce people's trust in political news. This has implications for the boundary between journalists and politicians and could trigger some pessimism towards the future of audience trust in political journalism. Native advertising is increasingly gaining acceptance, and political parties are already starting to experiment with such new avenues of political marketing. [...]

The practice of political native advertising could be harmful, because it diminishes one of journalism's most important business assets: that people actually trust the publication, the individual journalists, or journalism as a profes-

sion. If journalism ultimately ends up with the same credibility and level of trust as advertising as a result of one imitating the other, then the added revenue of native advertising could prove an overly costly venture. There would not be much of a product left to sell without any credibility.¹⁴⁰

Forskerne gir dermed uttrykk for et pessimistisk syn på effekten av innholdsmarkedsføring for tilliten til journalistikken. Samtidig påpeker de at det er behov for nærmere undersøkelser gjennom langtidsbaserte studier, som kan si noe om utviklingen over tid.

Funnene i studiene som er referert over, bekrefter at tilliten brukerne har til mediene er et sammensatt bilde og at det er behov for bredere kunnskap om dette. Selv om Norge er et såkalt høytillitsland i internasjonal sammenheng, kan det se ut til at tilliten til mediene er i ferd med å bli redusert. Enkelte studier tyder på at mediene har lav tillit i forhold til offentlige institusjoner, og det er også tegn til at journalister og redaktører har liten tillit i befolkningen. Samtidig er det innbyrdes forskjeller mellom forskjellige mediekanales.

6.4.7 Oppsummering

Status for bruksmangfoldet viser at medier tar opp en vesentlig del av tiden vår – faktisk nesten syv timer daglig. Bruken har imidlertid i noen grad flyttet seg fra de tradisjonelle mediene over på nyere medier, og det er særlig de yngre brukergruppene som driver denne utviklingen mens eldre etter hvert følger etter. Nesten halvparten av befolkningen er mediepluralister som bruker en sammensatt diett av ulike medietyper. Mediebruken blant minoriteter/innvandrere skiller seg noe, men ikke betydelig, fra befolkningen for øvrig.

Internett og mobil har fått en stadig viktigere betydning for nyhetsbruken. Inngangen til nyheter skjer også i høyere grad via sosiale medier – blant yngre mediebrukere har Facebook passert tv som viktigste medium for å holde seg oppdatert på nyheter og anses videre som langt viktigere enn radio og papiraviser. Mange unge er opptatt av å følge med på nyheter, men bildet er noe sammensatt, og det er tall som tyder på at unges nyhetsbruk går ned.

¹³⁹ På spørsmål om hvilken tv-kanal respondentene *liker* best, svarer 44 prosent NRK1 og 20 prosent TV 2 i 2016.

¹⁴⁰ Iversen, Magnus Hoem og Knudsen, Erik (2017) «When politicians go native: The consequences of political native advertising for citizens' trust in news», *Journalism*. DOI: 10.1177/1464884916688289

Selv om gruppen er liten, er det urovekkende at en andel av befolkningen i liten grad oppsøker, interesserer seg for og har kunnskap om nyheter. Unge mennesker, spesielt unge kvinner, personer med lav utdanning og personer med lav interesse for politikk, er overrepresentert i denne gruppen.

Tilliten til mediene er også et sammensatt bilde. Noen undersøkelser viser at befolkningens tillit til mediene er lav sammenlignet med offentlige institusjoner og at tilliten til journalister og redaktører er forholdsvis lav. Andre studier gir et annet inntrykk. Videre er tilliten til tradisjonelle medier vesentlig høyere enn til blogger og sosiale medier. Ser man på enkeltmedier, har eksempelvis NRK høy tillit i befolkningen.

6.5 Status for mediemangfoldet i andre land

6.5.1 Innledning

I det følgende redegjør utvalget for status for mediemangfoldet internasjonalt.

Som det går frem av tidligere kapitler, er utviklingstendensene vi ser globale trender som ikke er unike for Norge. Fremfor å presentere en fullstendig katalog over status for mediemangfoldet land for land, mener utvalget det er hensiktsmessig å gi en mer helhetlig oppsummering av status primært i Norden og Europa og se nærmere på eksempler fra enkelte land der forholdene avviker fra status i Norge.

Kort fortalt er status internasjonalt at tradisjonelle nyhetsmedier (legacy media) står foran betydelige utfordringer knyttet til omstilling og omlegging til nye forretningsmodeller. Det som ligger bak og driver utviklingen som er beskrevet i kapittel 5.2, er som nevnt digitalisering, fremveksten av ny teknologi og betydelige endringer i publikums bruksmønstre. Tallene tyder på at Norden i det store og hele er noe bedre stilt på mange indikatorer som påvirker mangfold. Dette kan ha sammenheng med at de nordiske landene er «høytiltitsland»,¹⁴¹ med sterke og etablerte demokratiske institusjoner, høy grad av pressefrihet¹⁴² og en tradisjon for at staten tar ansvar for å legge til rette for den offentlige samtalen, blant annet gjennom sterke allmennkringkastere.¹⁴³

¹⁴¹ <http://www.statusytringsfrihet.no/>

¹⁴² <https://freedomhouse.org/report/freedom-press-2015/table-country-scores>

6.5.2 Avsendermangfold

Det finnes mange kilder som beskriver utviklingstendenser i mediebransjen på nasjonalt nivå. Reuters Institute for the Study of Journalism har imidlertid hvert år siden 2012 publisert en rapport som sammenligner utviklingen i digitale nyhetsmedier internasjonalt – Digital News Report. Rapporten for 2016 omfatter 26 land, i hovedsak europeiske.¹⁴⁴ Samtlige av de nordiske landene, med unntak for Island, er inkludert. Rapportens oppsummering av status i den tradisjonelle mediebransjen er dyster:

Across our 26 countries, we see a common picture of job losses, cost-cutting, and missed targets as falling print revenues combine with the brutal economics of digital in a perfect storm. Almost everywhere we see the further adoption of online platforms and devices for news – largely as a supplement to broadcast but often at the expense of print.¹⁴⁵

Den økonomiske utviklingen i bransjen har medført en markert nedgang i antall sysselsatte journalister, og i enkelte land er antall avsititler redusert.¹⁴⁶ På den annen side har antallet digitale nyhetspublikasjoner vokst. Det er følgelig vanskelig å vurdere hvorvidt svekket avisøkonomi har ført til netto redusert avsendermangfold.

6.5.2.1 Eiermangfold

Nordicom påpeker i en rapport om det nordiske mediemarkedet¹⁴⁷ at eierkonsentrasjonen i avisbransjen i Norden (med unntak for Island) er høy

¹⁴³ Jf. EBU's undersøkelser <https://www.ebu.ch/news/2016/08/ebu-research-shows-strong-public-service-media-contributes-to-a-healthy-democracy> og Nordicom-publikasjonen The Nordic Media Market 2015 side 60, som regner opp nesten de samme punktene: http://www.nordicom.gu.se/sites/default/files/publikationer-hela-pdf/the_nordic_media_market_20_15.pdf

¹⁴⁴ Undersøkelsen baserer seg på en online spørreundersøkelse blant befolkningen i USA, UK, Tyskland, Italia, Frankrike, Spania, Portugal, Irland, Norge, Sverige, Danmark, Finland, Belgia, Nederland, Sveits, Østerrike, Ungarn, Tsjekkia, Polen, Hellas, Tyrkia, Sør-Korea, Japan, Australia, Canada og Brasil.

¹⁴⁵ <http://www.digitalnewsreport.org/>

¹⁴⁶ USA fra 53 600 i 2006 til 32 900 i 2015, ifølge ANSE (den amerikanske redaktørforeningen) <http://www.niemanlab.org/2015/07/newsonomics-the-halving-of-americas-daily-newsrooms/> I Storbritannia er nedgangen i samme periode 79 000 i 2005 til 64 000 i 2015, ifølge the Office of National Statistics. <http://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/datasets/employmentbyoccupationemp04>

og strukturelt bemerkelsesverdig lik, idet fire store konsern kontrollerer ca. to tredeler av markedet. I alle landene er det dessuten liten grad av utenlandsk eierskap og nesten ingen innslag av ikke-nordiske eiere. Sverige utmerker seg ved å ha et betydelig innslag av familieeide foretak (fire av landets åtte største mediehus). I Sverige, som i Danmark, er dessuten en stor del av avisbransjen eid av stiftelser.

Det delvis EU-finansierte Centre for Media Pluralism and Media Freedom har utviklet et verktøy, Media Pluralism Monitor (MPM),¹⁴⁸ som gjennom å undersøke status på ulike indikatorer i medlemslandene samlet skal gi et uttrykk for mangfoldet på sektoren. I 2015-rapporten¹⁴⁹ har man blant annet målt grad av transparens om medieeierskap, eierkonsentrasjon og krysseierskap i 19 av medlemsstatene i EU. Fem av landene plasserer seg i høyrisikokategorien (Finland, Luxemburg, Litauen, Polen og Spania), og fem av landene i lavrisikokategorien (Kroatia, Kypros, Malta, Slovenia og Slovakia). De øvrige ni har middels risiko. Det er en svakhet at rapporteringen foreløpig ikke omfatter samtlige medlemsland og særlig at store medlemsland som Storbritannia, Italia og Frankrike ikke er med. Det er videre en svakhet at undersøkelsen vurderer eierskap nasjonalt og markedsandeler for medier etter en tradisjonell markedsinndeling.

Det europeiske audiovisuelle observatoriet publiserte i 2016 en rapport som inneholder en analyse av eierskapet i audiovisuelle medier i Europa.¹⁵⁰ Det kanskje mest interessante i rapporten er analysen av aktører som har virksomhet i flere europeiske land, og som har vokst frem i kjølvannet av den generelle liberaliseringen og dereguleringen av tv-markedet fra før årtusenskiftet. Rapporten viser for øvrig at graden av eierkonsentrasjon varierer betydelig landene imellom. Over tid (2011–2014) har fragmenteringen av publikum

ført til lavere konsentrasjon (målt i markedsandeler på kanalnivå), mens markedsandelene til de store kringkastingsgrupperingene har holdt seg relativt stabilt, blant annet som følge av opprettelse av nisjekanaler. Rapporten viser at Sverige, Finland og Danmark alle har høy grad av konsentrasjon i tv-markedet, basert på en HHI-analyse.¹⁵¹ Norge er ikke omfattet av studien.

6.5.2.2 Tilbydermangfold

Nordicom har med ujevne mellomrom siden 2003 publisert rapporter om utviklingen i det nordiske mediemarkedet,¹⁵² blant annet tall som sier noe om tilbydermangfoldet i Norden.

Avis

Figur 6.21 viser antall aviser i de nordiske landene i perioden 2004 til 2015. Norge befinner seg klart på topp i Norden, etterfulgt av Finland. Mens antallet aviser i Norge er svært stabilt og kurven svakt stigende, slik utvalget også viste i kapittel 6.2.2.1, har antallet aviser i Sverige økt fra 2006, mens det i Finland har vært en markert nedgang siden 2009. Dette kan ha sammenheng med at Finland avviklet den ordinære pressestøtten i 2008, mens den har vært videreført på et relativt stabilt nivå i de øvrige nordiske landene. Omlegging av pressestøtten i Norge og Sverige har dessuten bidratt til at bortfallet av dagaviser er kompensert gjennom fremveksten av lokale fådagersaviser.

Lave oppstartskostnader har videre bidratt til at en rekke nye profesjonelt redigerte digitale publikasjoner har sett dagens lys. Disse publikasjonene retter seg typisk mot smalere målgrupper og har et mer nisjepreget innhold enn etablerte allmenne nyhetsmedier. Noen prøver også ut finansieringsformer som donasjoner og medlemskap i tillegg til annonser og abonnement.

Som i Norge faller papiravisenes opplag ellers i Norden. I *Medieutredningens delutredning SOU 2015:94* vises det til at dagspressens samlede opplag i Sverige har sunket i rask takt,¹⁵³ og at utviklingen med at nettbaserte medier overtar som hovedkilde for nyheter akselererer. Utrederen offentliggjør fremskrivninger som tyder på at mange mediehus ikke vil finne det lønnsomt å opprettholde en

¹⁴⁷ Ohlsson, Jonas (2015) «The Nordic Media Market 2015». Nordicom: Göteborg Rapporten er den siste i rekken som er utgitt, og dekker bare utviklingen til og med 2013. <http://www.nordicom.gu.se/sv/publikationer/nordic-media-market-2015>

¹⁴⁸ Det er så langt laget to ulike pilotversjoner av studien; MPM2014 og MPM2015.

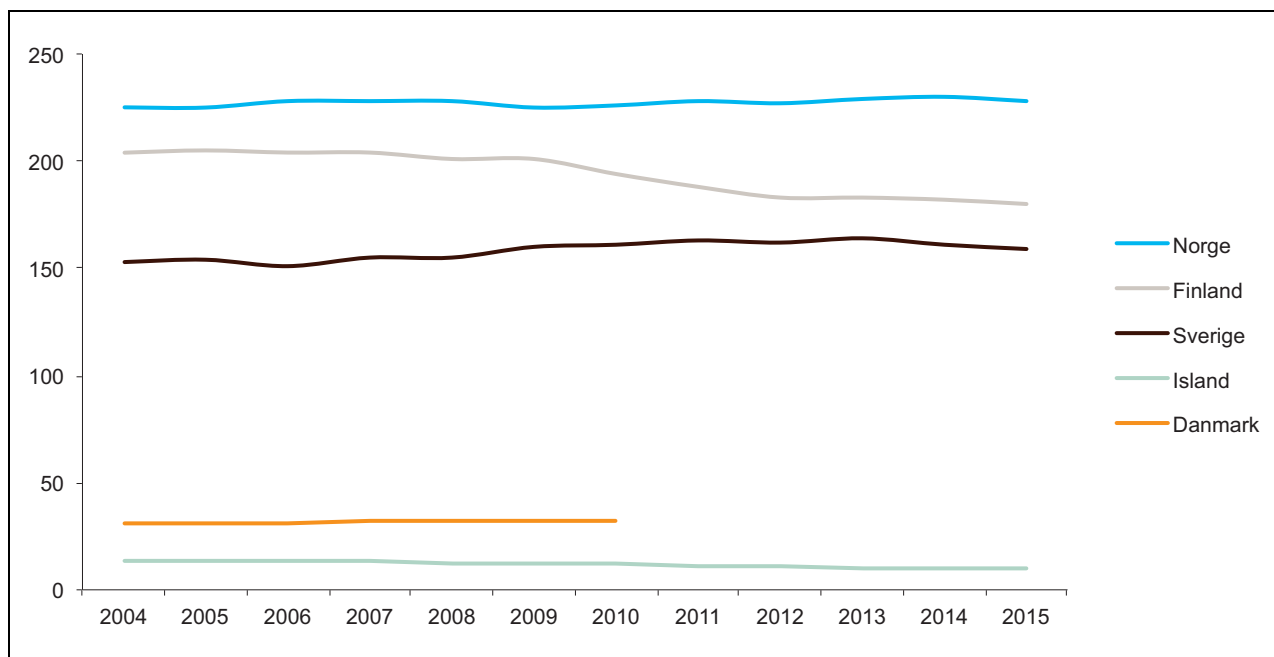
¹⁴⁹ <http://monitor.cmpf.eu.eu/mpm2015/results/market/> omfatter Østerrike, Kroatia, Kypros, Tsjekkia, Finland, Tyskland, Irland, Latvia, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spania og Sverige. Fra og med 2016 skal rapporten etter planen omfatte alle medlemsstatene pluss de to kandidatlandene Tyrkia og Montenegro.

¹⁵⁰ <http://www.obs.coe.int/documents/205595/264629/Media+ownership+towards+pan-European+groups/418385fa-cf0e-4c12-b233-29476177d863>

¹⁵¹ Herfindahl-Hirschman Indeksen (HHI) er en metode som særlig brukes av konkurransemyndigheter for å måle graden av konsentrasjon i ulike markeder.

¹⁵² Ohlsson, Jonas (2015) «The Nordic Media Market 2015».

¹⁵³ Utrederen viser til at dagspressens totalopplag fra 2003 til 2014 har gått ned fra 4 055 000 til 2 833 000 eksemplarer, en nedgang på 30 prosent.



Figur 6.21 Antall betalte aviser i de nordiske landene 2004–2015

Kilder: Nordicom, Danske Mediers Oplagskontrol, Dansk Dagblades Forening, Statistics Iceland, Finnish Newspapers Association, MediaAuditFinland, Statistics Finland, «Avisåret» (årlig publikasjon av Høst, Høgskulen i Volda), Presstödsnämnden/medienorge.

papirutgave 5–10 år frem i tid. Nedgang i salg av papirutgaver påvirker avisøkonomien, men det er foreløpig vanskelig å spå hvilke konsekvenser opplagsfallet vil ha for mediemangfoldet samlet sett.

Tv

I kapittel 6.2.2.2 så vi at antall tilgjengelige tv-kanaler i Norge har økt som følge av digitaliseringen av tv-nettene. En tilsvarende utvikling har funnet sted i Europa. En rapport fra det europeiske audiovisuelle observatoriet¹⁵⁴ viser at antall lineære kanaler etablert i EU-landene økte med 46 prosent fra 2009 til utgangen av 2015, fra 3 615 til 5 274 kanaler. Halvparten av veksten skyldes riktignok lansering av HD-versjoner av allerede eksisterende kanaler. Veksten i antall tilgjengelige kanaler skyldes både økt antall nasjonale kanaler og tilgang til nye utenlandske kanaler. I alle territorier er hovedmengden av tilgjengelige kanaler utenlandske. Den underliggende årsaken til veksten er i hovedsak at digitale tv-nett har betydelig større kapasitet enn analoge nett, og at utvikling innen komprimeringsteknologi utnytter kapasiteten i nettene bedre. Siden etablerte aktører på tv-markedet står bak opprettelsen av mange av de nye kanalene og en betydelig andel skyldes HD-

versjoner av eksisterende kanaler, innebærer økningen av tilgjengelige kanaler ikke en tilsvarende økning i mangfoldet av tilbydere.

Totalt 2 563 ikke-lineære kanaler var tilgjengelig i EU ved utgangen av 2015. Av disse var nesten tre av fire bestillingstjenester og lineære kanalers nettspillere. Den gjennomsnittlige EU-borger hadde tilgang til 127 slike tjenester. Snaue halvparten av alle kanaler (47 prosent av de ikke-lineære og 46 prosent av de lineære) var etablert i Storbritannia, Frankrike og Tyskland. Digitaliseringen har følgelig ført til et betydelig økt avsendermangfold i Europa.

I de nordiske landene har man tradisjonelt lagt vekt på å opprettholde sterke allmennkringkastere og å pålegge disse et betydelig ansvar for å fremme mangfoldshensyn.

Dansk TV2 og norsk TV 2 har opplevd det mest dramatiske fallet i oppslutning i perioden, jf. tabell 6.23. Islandske RÚV viser på sin side en klar økning, til tross for at andelen har falt siden 2013. DR er forholdsvis stabil med en liten økning totalt sett, mens øvrige allmennkringkastere har tapt andeler siden 2005. Samtidig står de fleste fortsatt relativt sterkt.

Radio

Egenskapene til FM-båndet medfører at det bare rommer en håndfull radiokanaler, noe som innebærer at det i de fleste modne markeder ikke har

¹⁵⁴ http://www.obs.coe.int/documents/205595/264629/MAVISE+EXTRA_TV+and+ODAS+in+Europe+2015.pdf/6f081c35-b205-4cb2-8214-366f7d5bc500

Tabell 6.23 Nordiske allmennkringkasteres markedsandeler 2005–2015 (prosent seertid)

Land	Kanal	2005	2008	2010	2013	2015
Danmark	DR	33	29	28	31	34
	<i>(Antall kanaler)</i>	<i>(2)</i>	<i>(3)</i>	<i>(6)</i>	<i>(6)</i>	<i>(6)</i>
	TV2	36	31	28	23	24
	<i>(Antall kanaler)</i>	<i>(1)</i>	<i>(1)</i>	<i>(1)</i>	<i>(1)</i>	<i>(1)</i>
Finland	Yle	44	45	45	42	43
	<i>(Antall kanaler)</i>	<i>(5)</i>	<i>(4)</i>	<i>(4)</i>	<i>(4)</i>	<i>(4)</i>
Island	RÚV	44	50	48	57	49
	<i>(Antall kanaler)</i>	<i>(1)</i>	<i>(1)</i>	<i>(1)</i>	<i>(1)</i>	<i>(1)</i>
Norge	NRK	44	38	41	41	40
	<i>(Antall kanaler)</i>	<i>(2)</i>	<i>(3)</i>	<i>(3)</i>	<i>(3)</i>	<i>(3)</i>
	TV 2	29	25	21	19	18
	<i>(Antall kanaler)</i>	<i>(1)</i>	<i>(1)</i>	<i>(1)</i>	<i>(1)</i>	<i>(1)</i>
Sverige	SVT	40	34	35	35	36
	<i>(Antall kanaler)</i>	<i>(5)</i>	<i>(5)</i>	<i>(5)</i>	<i>(5)</i>	<i>(5)</i>
	TV 4	23				
	<i>(Antall kanaler)</i>	<i>(1)</i>	<i>(1)</i>	<i>(1)</i>	<i>(1)</i>	<i>(1)</i>

TV 4s allmennkringkasterforpliktelser var til 2007. Tallene for TV 2 Danmark gjelder kun hovedkanalen, ikke regionale kanaler som ikke har allmennkringkasterforpliktelser. For Island stammer tallene i perioden 2005–2007 fra brukerundersøkelser (oktober 2005–2006 og juni 2007). Elektronisk måling (PPM) gjelder fra og med 2008, med data fra oktober hvert år. Bare kanaler som betaler for undersøkelsen inkluderes i totale seertall. Noen islandske kanaler er ikke med, og utenlandske kanaler mangler helt. Andelen for deltakende kanaler blir slik kunstig høye, siden totalen de regnes av er begrenset til noen få (men store) kanaler.

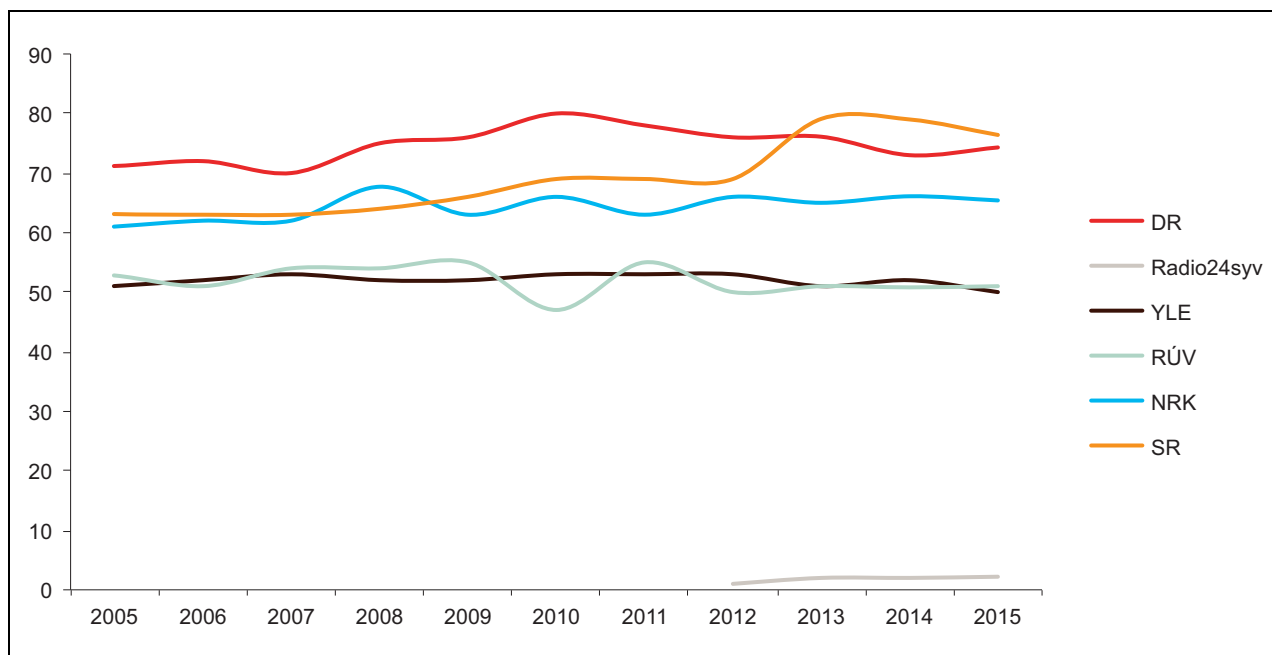
Kilder: Nordicom, Kantar Gallup Danmark, Slots- og Kulturstyrelsen, Finnpanel og YLE Audience Research, RÚV, Capacent (–2014, Island), Gallup Island (2015), Statistikk Island, Kantar TNS Norge, medienorge, MMS.

vært rom for nyetableringer de senere årene. Veksten i antall tilgjengelige kanaler og tjenester internasjonalt har følgelig skjedd på digitale radioformater, primært strømmetjenester på internett og i DAB. Selv om utvalget ikke kjenner til noen samlet oversikt over nettbaserte talebaserte eller radiolignende strømmetjenester, er det trygt å anta at antallet tilgjengelige tjenester har økt betydelig de senere årene. Organisasjonen World DAB oppgir at det per desember 2016 var 2000 DAB-tjenester globalt.¹⁵⁵ Et flertall av disse er trolig etablert i Europa, der DAB-standarden har størst utbredelse. Selv om en rekke av disse mest sannsynlig er digitale versjoner av allerede etablerte FM-stasjoner, er det rimelig å anta at etable-

ringen av digitale radionett også har bidratt til økt avsendermangfold.

Som nevnt i foregående kapittel har de nordiske landene en sterk allmennkringkastertradisjon, noe som innebærer at myndighetene pålegger allmennkringkasterne et betydelig ansvar for mangfoldet på kringkastingsektoren. Allmennkringkasterens markedsandeler kan følgelig si noe om mangfoldet på sektoren. Ser man på figur 6.22, som viser markedsandeler for allmennkringkasterne på radio i perioden 2005–2015, har Sveriges Radio (SR) passert Danmarks Radio (DR). Det må imidlertid tas forbehold om at den markante økningen til SR kan skyldes endringer i målemetoder. DR ligger stabilt på topp fram til 2012. Totalt sett synes utviklingen å være relativt stabil i tiårsperioden som er dekket av figuren.

¹⁵⁵ http://www.worlddab.org/public_document/file/829/Global_Summary_09.12.16.pdf?1481301287



Figur 6.22 Markedsandeler for allmennkringkastere på radio 2005–2015 (prosent lyttetid)

Markedsandelene baserer seg på gjennomsnittlig daglig lyttertid, mandag til søndag. Tallene gjelder radiolytting uavhengig av plattform. I 2008 innførte Danmark, Sverige og Norge en ny, elektronisk målemetode (PPM) som ikke måler små, lokale radiokanaler, og som innebærer endringer i aldersgruppene i Norge (fra 9+ til 12+) og Sverige (fra 9–79 år til 12–79 år). I 2014 inkluderer undersøkelsen flere av NRKs DAB-kanaler. Ulike metoder er benyttet, og det er dermed ikke mulig å sammenligne land og årstall. Dataene indikerer trender og lytternivå.

Kilder: Nordicom, Kantar Gallup Danmark, Finnpanel, Capacent (-2014, Island), Gallup (2015, Island), NRK/Kantar TNS Norge, TNS Sifo (tidligere RUAB/Sifo Media)/medienorge.

6.5.3 Innholdsmangfold

Som nevnt gjør de sentrale underliggende utviklingstrekkene som vi ser i Norge seg gjeldende også utenlands. På innholdssiden har digitaliseringen senket terskelen for å produsere og publisere innhold. Sosiale medier og blogger har gitt ikke-profesjonelle en mulighet til å publisere innhold. Brukergenerert innhold har økt enormt i volum og får i noen tilfeller en rekkevidde som var nærmest umulig tidligere. «Informasjonsmonopolet» som mediene på mange måter hadde i massemedienes æra er brutt, og vi har i dag et mediasystem der kommunikasjonen fra én til mange er supplert og i noen grad erstattet av en kommunikasjon én til én og mange til mange.

Internasjonalt finnes det et stort antall eksempler på nystartede digitale og profesjonelt redigerte publikasjoner som satser på spesialisert innhold og undersøkende journalistikk. Noen har opparbeidet seg en oppslutning av en viss betydning og med det et potensial til å bidra til økt innholdsmangfold.¹⁵⁶

Digitaliseringen av fjernsynsmediet har ført til en betydelig økning i antall kanaler og påfølgende tap av markedsandeler hos brede allmenne kana-

ler på bekostning av nisjeinnhold. Utbredelse av strømmetjenester som tilbyr audiovisuelt innhold, har bidratt ytterligere til fragmentering av seingen. Statistikk fra Det europeiske audiovisuelle observatoriet tyder på at audiovisuelle tjenester som tilbys i Europa, har en langt snevrere tematisk bredde enn tradisjonelle tv-kanaler etablert i Europa.¹⁵⁷ Det behøver selvsagt ikke bety at innholdsmangfoldet vil bli redusert på sikt dersom bruken etter hvert skulle flytte seg stadig mer over på ikke-lineære tilbud. Tabell 6.24 viser imidlertid at, til tross for høy vekst i antall lineære kanaler, skjer veksten primært i HD-versjoner av ek-

¹⁵⁶ I Europa har digitale oppstartsvirksomheter som De Correspondent (NL), El Confidencial (ES), Krautreporter (DE) og Mediapart (FR) fått relativt bred oppslutning. Kilde: Studien «Digital Born News Media in Europe». <http://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Digital-Born%20News%20Media%20in%20Europe.pdf>

¹⁵⁷ Eksempelvis er så mye som 60 prosent av on-demand-tjenestene kategorisert som drama (film og tv-serier), mens tilsvarende andel tv-kanaler som spesialiserer seg på drama bare er 14 prosent. Tv-kanalene sprer seg mer jevnt utover 11 ulike tematiske kategorier der ingen har høyere andel enn 14 prosent, mens on-demandtjenestene, ved siden av de 61 prosent som tilbyr drama, fordeler seg på allmenne (12 prosent), barn (6 prosent), erotikk (9 prosent) og sekkeposten «andre» (12 prosent).

Tabell 6.24 Antall lineære tv-kanaler etablert i EU-land etter genre (2009 og 2015)

Genre	2009	2015	Netto økning	2015 vs. 2019
Adult	223	163	-60	-27 %
Children	232	292	60	26 %
Culture/Education/Documentary	256	341	85	33 %
Entertainment/TV Fiction/Games	502	688	186	37 %
Film	332	360	28	8 %
Generalist	250	256	6	2 %
HD	145	1146	1001	690 %
International culture & linguistic	70	83	13	19 %
Lifestyle/Travel	158	220	62	39 %
Minorities	65	66	1	2 %
Music	243	296	53	22 %
News/Business	189	205	16	8 %
Parliamentary	20	22	2	10 %
Religion	76	104	28	37 %
Sport	393	586	193	49 %
Others*	461	446	-15	-3 %
Total	3615	5724	1659	46 %

Vi har valgt å beholde de engelske genrebetegnelsene for å sikre at tallene korresponderer med kildedata. Dataene inkluderer ikke lokale kanaler eller vinduer i andre kanaler. *Kategorien «Others» omfatter tv-kanaler med uidentifiserbare genre, promokanaler, shoppingkanaler, tidsforskjøvet, værkanaler, dating-kanaler og 3D-kanaler.

Kilde: Det europeiske audiovisuelle observatoriet/MAVISE-databasen.

sisterende kanaler, sportskanaler, livsstils- og reisekanaler og underholdnings- og filmkanaler.

Den svenske Medieutredningen har gjennomført en spørreundersøkelse blant svenske journalister om hvordan de opplever utviklingen i bransjen.¹⁵⁸ Tre av fire journalister svarer at de opplever at de har fått flere oppgaver, og halvparten av de som jobber med undersøkende journalistikk sier at de har fått mindre tid til dette. Tre av fire svarer at redaksjonen man arbeider for har blitt negativt påvirket av foretakets økonomi. Ikke overraskende tyder studien på at svekket økonomi kan få negative konsekvenser for det redaksjonelle innholdet.

6.5.4 Bruksmangfold

Den raske endringen i publikums bruk er viktig for å forstå hva som driver frem utviklingen i mediebransjen. I *The Media Welfare State – Nordic Media in the Digital Era*¹⁵⁹ påpeker forfatterne at befolkningene i de nordiske landene over tid har hatt relativt lik mediebruk, både når det gjelder tradisjonelle og digitale medier, og at dette kan skyldes at de nordiske landene er komparativt homogene, velstående og egalitære samfunn med relativt lik mediestructur. Bruksmønstrene som identifiseres her, bekreftes også av nyere studier. Reuters Institutes rapport om konsum av digitale nyheter for 2016 viser at:¹⁶⁰

¹⁵⁹ Syvertsen, Trine, Enli, Gunn, Mjøs, Ole J. og Moe, Hallvard (2014) *The Media Welfare State – Nordic Media in the Digital Era*. Ann Arbor: The University of Michigan Press

¹⁶⁰ <http://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Digital-News-Report-2016.pdf>

¹⁵⁸ SOU 2016:80 En gränsöverskridande mediepolitik. För upplysning, engagemang och ansvar, s. 114.

- I de fire nordiske landene som inngår i undersøkelsen er andelen som oppgir at de konsumerer nyheter på ulike plattformer, slående lik. Henholdsvis 72–75 prosent oppgir at de bruker tv til å konsumere nyheter, mens tilsvarende andeler for radio er 47 prosent og online (inklusive sosiale medier) ligger på 84–89 prosent). Det eneste avviket i mønsteret finner vi for trykte medier, der andelen er 29 prosent i Danmark, 41 prosent i Norge, 43 prosent i Sverige og 53 prosent i Finland.
- Det er betydelige aldersmessige forskjeller i konsum av nyheter i de 26 landene, og unge mennesker driver utviklingen. Mer enn en fjerdedel av 18–24-åringene (28 prosent) sier at sosiale medier er deres viktigste nyhetskilde, noe som innebærer at sosiale medier for første gang har gått forbi tv (24 prosent) som viktigste nyhetskilde i aldersgruppen.¹⁶¹ Tv-nyheter er fremdeles viktig for eldre, men total bruk fortsetter å avta, særlig for nyheter på faste tidspunkter og blant unge mennesker.
- Det avdekkes kjønnsmessige forskjeller i landene som er undersøkt. Flere menn enn kvinner oppgir at de bruker ulike plattformer (tv, radio, trykte medier og nett) som kilde for nyheter. Det eneste unntaket er sosiale medier, som 55 prosent av kvinnene og 48 prosent av mennene oppgir at de bruker som nyhetskilde. Også når det gjelder hvilke kategorier av nyheter kvinner og menn er mest interessert i avdekkes relativt klare forskjeller. Mens menn oppgir betydelig større interesse for sport, næringslivsnyheter, politikk, vitenskaps- og teknologinyheter, oppgir flere kvinner enn menn betydelig større interesse for nyheter om helse og utdanning, livsstilsnyheter og kjendisnyheter.
- I Norge oppgir en andel på 33 prosent av befolkningen at konsumet av nyheter i hovedsak er digitalt (dvs. nettbaserte nyheter), mens 23 prosent oppgir at de har et tradisjonelt forbruksmønster (dvs. i hovedsak trykte medier, lineær tv og radio). De fire nordiske landene har alle en høyere andel digitale brukere, men det er for øvrig store variasjoner mellom landene. Flertallet av de 26 landene som er undersøkt har en overvekt av tradisjonelle brukere. Bare Hellas (med 35 prosent digitale og 16 prosent tradisjonelle brukere) og Sverige (34/21

prosent) har en høyere andel digitale brukere enn Norge, mens land som Tyskland (13/50 prosent) og Frankrike (14/43 prosent) begge har en klar overvekt av tradisjonelle brukere.

- I tilknytning til brukermønstre og betaling viser rapporten at folk flest kvier seg for å betale for allmenne nyheter på nett, særlig i engelskspråklige markeder, der tilbudet av gratis tilgjengelig innhold og dermed konkurransen er særlig hard (9 prosent i snitt oppgir at de er villige til å betale). I mindre markeder er dobbelt så mange tilbøyelige til å betale.¹⁶²

De nordiske landene har en tradisjon for sterke allmennkringkastere og en godt utbygd avisstruktur samtidig som befolkningen har det mest avanserte digitale mediekonsumet i Europa. Det reiser spørsmålet om mer fragmenterte bruksmønstre vil føre til digitale skiller og nyhetsunnvikere og hvorvidt den offentlige samtalen vil dele seg opp i mange parallelle samtaler.

Internasjonalt holder *nyhetskonsument* på tv seg relativt stabilt i befolkningen som helhet, men unge mennesker faller fra. I de fleste land som inngår i Digital News Report oppgir flertallet at tv er deres viktigste kilde til nyheter, men i USA, Danmark, Finland og Australia er «online» viktigste nyhetskilde. Dette er en sterkere tendens jo yngre grupper man undersøker.

Reuters Digital News Report viser at bruksendringene i retning av økt konsum av nyheter på sosiale medier, portaler og mobilapper innebærer at merkevaren til nyhetsmediet som opprinnelig produserer nyheten, blir lagt merke til stadig sjeldnere (under halvparten av tilfellene i Storbritannia og Canada).¹⁶³ Det finnes videre forskning som tyder på at (deler av) publikum flytter oppmerksomheten fra de brede allmenne mediene, og i stedet oppsøker offentligheter på nettet der man finner samtaler om smalere interessefelter.¹⁶⁴ Dersom det både er slik at allmenne medier ikke klarer å samle store deler av befolkningen og merkevaren ikke blir gjenkjent, vil det på sikt

¹⁶¹ Reuters Institute oppgir ikke spesifikke tall for Norge her, men figur 6.16 viser tall fra Social Media Tracker 2016 som tyder på at relativt få nordmenn anser Facebook og Twitter som viktigste nyhetskilde og at både tv, radio, aviser og net-taviser skårer høyere i totalbefolkningen.

¹⁶² På betalingsvilje ligger Norge på topp blant landene som er undersøkt, med en andel på 27 prosent som sier de betaler for nyheter på nett, i snitt GBP 41 per år.

¹⁶³ Norge er ved siden av Finland det landet der størst andel av befolkningen (henholdsvis 63 og 62 prosent) starter nyhetskonsument sitt direkte hos nyhetskilden (går ikke via sosialt medium, søkemotor, aggregator etc.).

¹⁶⁴ Elvestad, Eiri og Shaker, Lee (2015) «Media Choice Proliferation and Shifting Orientations Towards News in the United States and Norway, 1995–2012». Future of Journalism conference. Studien konkluderer med at det er en generell tendens i den norske befolkningen mot spesialisering, særlig uttalt blant unge mennesker.

kunne true grunnlaget for de brede allmennmediene.

EBU viser i sin Public Service Review 2015 tall som indikerer at allmennkringkastere i land med høy finansiering per capita har høyere markedsandeler enn allmennkringkastere i land med lavere finansiering per capita. Samme sted publiserer EBU-tall som viser at det har vært en realnedgang i offentlig finansiering av allmennkringkasting i Europa i løpet av de siste fem årene.¹⁶⁵

Flere har stilt spørsmål om endringene i bruksmønstre fører til redusert konsum av nyheter. Wadbring oppsummerer svensk og internasjonal forskning om nyhetsunnvikere («sällankonsumenter av medier»). Artikkelen hovedkonklusjon er at:

Andelen sällankonsumenter har förvisso ökat över tid, men är fortfarande en mycket liten grupp när alla slags medieformer tas med i analysen. De som tar del av nyheter i lägre utsträckning än andra har vissa specifika karaktäristika; de tillhör den socioekonomiskt svagare delen av samhället, och de är unga. Det är inte troligt att de någonsin kommer att vända sig till traditionella medier när de blir äldre; ingenting tyder på det. De unga har vuxit upp med andra medier som är mer naturliga för dem, till exempel sociala medier där nyheter av olika slag ingår som en del av dieten.¹⁶⁶

Wadbrings undersøkelser viser at andelen «sällankonsumenter» i årskullene født etter 1977 er om lag 10 prosent, dersom man tar både tradisjonelle og digitale medier med i beregningen.

Ofcom påpeker i sin tredje «Review of public service broadcasting» fra 2015 at brukermønstre, særlig blant yngre mennesker, kan føre til at allmennkringkasterne på sikt vil få problemer med å levere samfunnsoppdraget og at dagens finansieringsmodeller kan vise seg å være utilstrekkelige. Ofcom understreker betydningen av at allmennkringkasterne får anledning til å tilpasse seg og faktisk utnytte mulighetene nye bruksmønstre gir.

Publikums tillit er viktig for at mediene skal kunne utføre sitt samfunnsoppdrag. Tilliten til mediene er generelt ikke veldig høy, men tilliten til sosiale medier er enda lavere. Det er klare og systematiske forskjeller mellom land i Europa når det gjelder tillit til medier generelt og hvilke typer av

medier borgerne har sterkest tillit til. Reuters Institutes Digital News Report for 2016 finner stor variasjon mellom landene som er undersøkt. Høyest tillit har man i Finland med 65 prosent. De laveste tallene finner man i Hellas med 20 prosent, mens Norge plasserer seg omtrent midt på treet.¹⁶⁷

Edelman Trust Barometer¹⁶⁸ er basert på spørreundersøkelser i 28 land og har de siste 17 årene samlet data om tillit til myndighetene, private virksomheter, ikke-statlige organisasjoner og mediene. 2017-rapporten er basert på data fra høsten 2016. Sverige er blant landene som er omfattet, mens Norge ikke er med. Ifølge rapporten er tilliten til samtlige typer virksomheter og institusjoner synkende. For mediene isolert avdekker undersøkelsen mistillit i 82 prosent av landene, og i 17 av landene som deltar er tillitsnivået i 2017-rapporten det laveste som er målt i årene undersøkelsen har blitt gjennomført. Tilliten til tradisjonelle medier og sosiale medier som kilder for nyheter og informasjon, har falt i perioden 2012–2017 samtidig som tilliten til søkemotorer og nettmedier øker.

EU-kommisjonen gjennomfører også studier av mediebruk og tillit til radio, fjernsyn, trykt presse, internett og sosiale medier i medlemslandene og kandidatlandene. Undersøkelsen omfatter ikke Norge. Surveyen for 2014 viser at befolkningen i Norden har størst tillit til radio (74–82 prosent), deretter fjernsyn (68–79 prosent) og i noe mindre grad til trykt presse (48–69 prosent). Den viser videre at de fleste europeere har lav tillit til internett (i Norden 29–51 prosent) og svært lav tillit til sosiale medier (i Norden 13–24 prosent).

6.6 Oppsummering

I kapittel 6 har utvalget gitt en beskrivelse av status for mediemangfoldet med vekt på forhold som har relevans for innretningen av offentlige tilskuddsordninger. Kapitlet beskriver svært omfattende endringer, men også et stort mangfold både på tilbudssiden, innholdssiden og i mediebruken. Endringstendensene som beskrives er kjent også fra andre land i Europa og verden for øvrig og bredt omtalt i medieforskningen, offentlige publikasjoner, presse samt i strategidokumenter og periodisk rapportering fra bransjehold.

¹⁶⁵ <https://www.ebu.ch/publications/funding-of-public-service-media>

¹⁶⁶ Wadbring, Ingela (2016) «Om dem som tar del av nyheter i lägre utsträckning än andra», i *Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring*, SOU 2016:30

¹⁶⁷ Norge ligger her, med 46 prosent, så vidt over snittet av landene i undersøkelsen (45 prosent) når det gjelder generell tillit til nyheter.

¹⁶⁸ <http://www.edelman.com/global-results/>

Kapittel 7

Konsekvenser for borgerne

7.1 Innledning

Med utgangspunkt i Grunnloven § 100 er målet med offentlige virkemidler rettet mot mediene å styrke ytringsfriheten og informasjonsfriheten gjennom å legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Utvalget har lagt til grunn at det avgjørende målet på suksess ikke er hvorvidt virkemidlene fungerer effektivt som næringsstøtte, men om de styrker den enkelte borgers forutsetninger for demokratisk deltakelse.

I kapittel 5 og 6 beskriver utvalget sentrale drivkrefter og status for utviklingen på mediesektoren som har relevans for mediemangfoldet. Endringene som er beskrevet her er like fremtredende i andre land i Europa og verden for øvrig, og beskrevet i medieforskningen, offentlige publikasjoner, presse og i strategidokumenter og periodisk rapportering fra bransjehold.

Redaksjonelt styrte medier er organisert for å ivareta uavhengighet, kildekritikk og grunnleggende etiske krav og er således i utgangspunktet ideelle kilder for å dekke borgernes informasjonsbehov. I kapittel 6 viste utvalget til undersøkelser og statistikk som dokumenterer at Norden kommer godt ut på mange indikatorer for mangfold, og at det blant annet kan ha sammenheng med at de nordiske landene er «høytillitsland» med sterke og etablerte demokratiske institusjoner, høy grad av pressefrihet og en tradisjon for at staten tar ansvar for å legge til rette for den offentlige samtalen, blant annet gjennom aktiv støtte til allmennkringkasting og nyhetsmedier.

I dette kapitlet drøfter utvalget hvilke følger utviklingen som er beskrevet i kapittel 5 og 6, får for borgernes tilgang til og bruk av nyheter. Drøftingen i dette kapitlet bereder grunnen for utvalgets forslag til endrede og nye offentlige virkemidler i kapittel 8. Samtlige forslag har som formål å fremme mangfold i norske medier, hele tiden med borgernes og samfunnets behov som utgangspunkt og premiss.

7.2 Avsendermangfold

7.2.1 Hovedtendenser

Utvalget har tidligere lagt til grunn at avsendermangfold er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for bruksmangfold. I dette delkapitlet drøfter utvalget om det er forhold i avsenderleddet som av ulike årsaker påvirker borgernes muligheter til å tilegne seg mangfoldig og relevant informasjon i form av et bredt spektrum av kilder eller perspektiver, som deretter påvirker den enkelte borgers forutsetninger for å delta i den offentlige samtalen.

I kapittel 5 og 6 har utvalget beskrevet enkelte utviklingstendenser i avsenderleddet som kan ha betydning for borgerne:

- Samtidig som de tradisjonelle nyhetsmedienes forretningsmodeller er satt under press, har borgernes tilgang til både gratis, profesjonelt redigert og brukergenerert innhold og informasjon via internett aldri vært større.
- Trykt presse opplever en sterk nedgang i opplag, antall lesere og reklameinntekter. Veksten i digitale brukere veier i noen grad opp for opplagsnedgangen på papir, men digitale reklameinntekter veier ikke opp for papiravisenes tap av annonseinntekter. Anstrengt økonomi har ført til nedskjæringer i mange mediehus. På sikt risikerer man i verste fall nedleggelse, eller at mediene snevrer inn geografisk eller redaksjonell dekning.
- De yngre generasjonene bruker mindre tid på å konsumere audiovisuelt innhold i sanntid. Det er sannsynlig at lineært fjernsyn vil oppleve en markert reduksjon i bruk tilsvarende den trykt presse opplevde fra like etter årtusenskiftet. I likhet med pressen, vil kringkasterne måtte tilpasse sine forretningsmodeller. Det er tilsynelatende relativt lav betalingsvilje for nyheter og ressurskrevende kvalitetsinnhold. Så langt er det, slik Reuters Institute for

the Study of Journalism¹ påpeker, ingen, verken tradisjonelle kringkastere, trykte medier eller nye aktører, som har funnet den definitive modellen for å formidle nyheter på nett tilpasset nye brukermønstre.

- Det er visse skjevheter i rekrutteringen til redaksjonelle medier. Det er i ferd med å bli en kjønnsbalanse blant journalister, men kvinneandelen blant redaktørene er fortsatt beskjeden. Få journalister har minoritetsbakgrunn, og et stort flertall av journalister og redaktører orienterer seg mot venstresiden i politikken.
- Nedbemanningen i redaksjonelle medier kan innebære at de samme arbeidsoppgavene må fordeles på færre medarbeidere, med mindre man velger å redusere redaksjonell dekning.

I sum kan det være grunnlag for å si at den digitale utviklingen har ført til at borgerens reelle ytringsmuligheter og informasjonsfrihet har økt betraktelig, samtidig som forretningsmodellene som tradisjonelle redigerte medier har benyttet er betydelig svekket, og det er en risiko for at borgernes informasjonsfrihet potensielt står i fare for å bli redusert.

7.2.2 Eierskap

Tradisjonelt baserer regulering av eierskap i mediene seg på et premiss om at det er en sammenheng mellom mangfoldig eierskap og et mangfold i medieinnhold. Et formål med slik regulering er å motvirke at enkelte eiere blir så dominerende at det har en negativ innflytelse på den offentlige samtalen. Spredning i eierskap kan fremme mangfold ved at mediene i høyere grad ser hverandre i kortene, som for eksempel da The Guardian bidro til å avsløre avlyttingsskandalen i News of the World i Storbritannia i 2009–2010, slik at negativ informasjon ikke holdes borte fra offentligheten.

Kritikerne av eierskapsregulering har blant annet vist til at en mediespesifikk regulering er overflødig og kan motvirke fornuftig utvikling, konsolidering og vekst i bransjen, og at det finnes få eksempler på at norske medieiere har forsøkt å gripe inn i redaksjonelle beslutninger.

Som det er redegjort for i kapittel 4.5.1, er den sektorspesifikke loven om eierskap i medier opphevet og erstattet av en ny lov om åpenhet om eierskap i medier med virkning fra 1. juli 2016. Samtidig besluttet stortingsflertallet at Konkurrans-

tilsynet skal føre tilsyn med fusjoner og oppkjøp i mediebransjen etter de alminnelige reglene i konkurranse-loven. Gjennom en lovendring ble totalvelferdsstandarden erstattet med en konsumentvelferdsstandard, som innebærer at Konkurransetilsynet i stedet for å legge vekt på samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster, skal legge vekt på effektivitetsgevinster som kommer konsumentene til gode og om disse kan veie opp for de negative virkningene for konkurransen av et oppkjøp eller en fusjon.

Stortingsflertallet viste i forbindelse med vedtaket blant annet til at dobbelt regulering av kontroll med oppkjøp og fusjoner er ressurskrevende og ineffektivt, og at konkurranse-lovens generelle bestemmelse om kontroll med foretakssammenlutninger (§ 16) vil åpne for at sentrale mediepolitiske hensyn, herunder mangfoldshensyn, vil kunne ivaretas bedre enn etter dagens konkurranse-regler.

Utvalget finner det vanskelig å vurdere konsekvenser for mediemangfoldet av disse endringene før de har fått tid til å virke noen år.

7.2.3 Representasjon

I avsnitt 6.2.4 har utvalget vist til skjevheter i arbeidsstokken i norske medier. Kvinneandelen blant journalistene er i ferd med å jevne seg ut, men det er fortsatt få kvinnelige redaktører. Det er få personer med minoritetsbakgrunn og funksjonsnedsettelse som søker seg til journaliststudiet. Andelen journalister med minoritetsbakgrunn er lav i forhold til befolkningsandelen, og arbeidsmulighetene for personer med større fysiske funksjonsnedsettelse i nyhetsredaksjoner ser ut til å være begrenset. Politisk sett er både journalister og redaktører generelt mer orientert mot venstresiden enn høyresiden.

Hvem som arbeider i redaksjonene har betydning for hva som settes på dagsordenen, hvem som får komme til orde og hvilke perspektiver og vinklinger vi som borgere får presentert. Mangfold i de redaksjonelle ressursene har derfor betydning for hvorvidt nyhetsbildet er balansert og representativt. For borgerne er representativitet i nyhetene viktig for å kunne identifisere seg med det verdensbildet de presenterer og oppleve det som aktuelt og relevant.

7.2.4 Geografisk differensiering

Det er tre år siden Bergens Tidende, kanskje det sterkeste avishuset utenfor Oslo, la ned de

¹ Reuters Institute for the Study of Journalism
<http://www.digitalnewsreport.org/publications/2016/what-is-happening-to-television-news/>

siste lokale kontorene i Sogn og Fjordane og Hordaland. Det vil være et tap for den norske offentligheten om BT også mistet Oslo-perspektivet sett fra Bergen. [...] Jeg kan ikke skjønne behovet for å gi slipp på lokal tilstedeværelse i journalistikken. Slik Norge er sammensatt, behøver vi et mangfold av lokale medier, men det trengs også nasjonale medier som tar distriktene på alvor (sjefredaktør og administrerende direktør Eirik Hoff Lysholm, Dagsavisen).²

For å kunne opptre som en informert borger i dagens komplekse samfunn, er det avgjørende å ha tilgang til relevant informasjon fra uavhengige, kritiske og redigerte kilder. Mediene har tradisjonelt hatt rollen som korrektiv til myndigheter og andre som forvalter makt i samfunnet, og på den måten bidratt til å opplyse borgerne. Dette forutsetter at det eksisterer uavhengige, profesjonelt redigerte medier som har kapasitet til å overvåke arenaer der blant annet politisk, økonomisk og religiøs makt utøves. Dersom det ikke finnes redaksjonelt styrte medier som følger regionale og lokale forvaltningsnivåer og maktstrukturer i samfunnet tett, kan det svekke demokratiske funksjoner og den enkelte samfunnsborgers informasjonsfrihet.³ På samme måte vil det svekke den offentlige samtalen dersom eksisterende medier snevrer inn det geografiske området de tidligere har dekket eller nedprioriterer den samfunnsviktige journalistikken. Når medier legger ned lokalkontorer eller har for få ressurser til å sende journalister for å følge kommunestyredebatter, kan det føre til at borgerne går glipp av vesentlig informasjon om det som skjer i nærmiljøet.

Norge har i dag et mer finmasket nett av nyhetsmedier enn de fleste andre land. For eksempel kommer det ut langt færre aviser i Sverige og Danmark. Tilsvarende er riksdekkende, kommersiell radio svakt utviklet i nabolandene. Samtidig innebærer topografiske forhold, bosettingsmønstre og inndelingen av landet i små administrative regioner at ikke alle norske borgere tilbys et likeverdig medietilbud.

Omfattende strukturelle endringer finner sted som følge av at etablerte forretningsmodeller svikter. Det er en risiko for at enkelte nyhetsmedier på sikt ikke vil få det til å gå rundt økonomisk og dermed vil måtte gjennomføre innsparinger og i verste fall legge ned virksomheten. Den daglige redaksjonelle dekningen av en gitt region, forvaltningsnivå eller lokal maktstruktur vil kunne reduseres som følge av svekket økonomi og bemanning i redaksjonene, slik vi i dag ser tendenser til. Som vist til i kapittel 6, er det flere lokalaviser som den senere tid har redusert utgivelseshyppigheten som følge av anstrengt økonomi. Selv om de negative effektene av innsparinger kanskje kan minimeres gjennom mer rasjonelle rutiner og prosesser, har flere medier gjennom innspill til utvalget uttalt at man ikke lenger har ressurser til å dekke områder man gjerne skulle ha dekket. Innsparingsprogrammer og reduksjon av redaksjonell bemanning, eller innsnevring av det geografiske området en redaksjon dekker kan hver for seg bidra til at den demokratiske offentligheten svekkes. Resultatet blir at den enkelte borger får redusert informasjonstilfang om lokale forhold og maktstrukturer.

Eksistensen av ett eller flere medier på samme utgiversted er ingen garanti for adekvat redaksjonell dekning av lokale maktstrukturer. Et stort antall medier har Oslo som utgiversted. Likevel har profilerte Oslopolitikere som Raymond Johansen og Carl I. Hagen beklaget fraværet av nyhetsmedier som dekker politiske saker og prosesser i Oslo, og karakterisert denne situasjonen som en demokratisk utfordring,⁴ siden store og viktige saker som fortjener offentlighetens søkelys, angivelig ikke omtales. Dette bekreftes i en undersøkelse som Sigurd Høst⁵ har utført på vegne av Mediemangfoldsutvalget. Den viser at det spesielt i Oslo-regionen er få aviser som dekker lokale forhold redaksjonelt. På den andre siden er det også en utfordring at mange nyhetsmedier med nasjonalt nedslagsfelt har redaksjon og hovedkontor i Oslo, fordi det innebærer at saker fra det sentrale Østlandet dominerer nyhetsbildet og at borgerne blir presentert for hovedstadens ståsteder og perspektiver på saker av nasjonal interesse.

² «Dagen blir ikke helt den samme uten», Dagsavisen 9.1.16

³ I en rapport til The Federal Communications Commission fra en arbeidsgruppe som vurderte «The Information Needs of Communities», vises det til forskning som tyder på at tilgang til nyheter og informasjon i et samfunn reduserer korrupsjon og at det fører til høyere valgdeltakelse og mer kompetitive valg https://transition.fcc.gov/osp/inc-report/The_Information_Needs_of_Communities.pdf (side 246–247).

⁴ <http://www.medier24.com/gardsblogg/hjelp-vi-mangler-en-lokalavis-la-oss-arrangere-et-frokostmote-med-noenkjendiser-som-kan-mene-noe/>

⁵ Høst har undersøkt på hvilke steder det utgis aviser, hvilke områder de oppgir at de dekker og dekningsgraden i den enkelte kommune. Høst nevner ni kommuner i Akershus hvor lokalavisen har under 30 prosent dekning og som han derfor regner som «halvskygger»: Ullensaker, Asker, Bærum, Ås, Oppegård, Sørumsand, Rælingen, Lørenskog og Nannestad.

7.2.5 Borgernes tilgang

Teknologisk utvikling og aktører med nye forretningsmodeller har endret grunnleggende på måtene den enkelte borger tilegner seg informasjon og hvordan borgeren kommuniserer med omverdenen. Digital publisering innebærer at tilbudet som er tilgjengelig for den jevnt teknologisk oppdaterte borger, har økt betydelig. Svak økonomi, funksjonsnedsettelse og egenskaper ved den digitale infrastrukturen kan likevel innebære en risiko for at enkelte borgere er forhindret fra å ta del i vesentlig informasjon og ytringsmuligheter på like fot som flertallet.

7.2.5.1 Tilgang til papiravis

Etter hvert som papiroplaget faller og stadig flere trykkerier legger ned driften, blir produksjon og distribusjon av avisenes papirutgaver stadig mer kostbart. Det er sannsynlig at papiravisenes totalopplag vil falle ytterligere over tid. Etter hvert som en stadig større andel av abonnentmassen digitaliseres, vil det neppe på sikt trolig ikke være lønnsomt å publisere avisen på papir.⁶ Spesielt for eldre brukergrupper, som fortsatt i høy grad leser avis på papir, kan det være negativt dersom papirutgaver forsvinner.

Selv om det skulle bli ulønnsomt å publisere på papir, trenger det imidlertid ikke bety at alle daglige papirutgaver forsvinner. Det finnes eksempler fra utlandet der en avis har stanset utgivelse av papirutgaven på hverdager, men fortsatt å utgi helgeutgaven på papir. Det er vanskelig å spekulere i hvor mange borgere som ikke er komfortable med bruk av digitale medier, og hva disse vil foreta seg når papiravisen de har vært vant til å lese utelukkende publiseres digitalt. Avhengig av når overgangen skjer, vil det resultere i et snevrere tilfang av nyhetskilder for enkelte brukergrupper.

På tilsvarende måte som avisene, kan tv-bransjen på sikt velge å nedskalere sitt lineære tilbud som følge av at mediebruken i økende grad skjer ikke-lineært. Tradisjonelle brukere kan som følge av dette få et snevrere tilfang av innhold.

⁶ Den svenske Medieutredningen (SOU 2015:94) har med utgangspunkt i opplagsfallet for svenske aviser i perioden 2011–2014, fremskrevet opplagsutviklingen frem til 2029 og kommet til at opplaget i 2029 mest sannsynlig vil være redusert til en fjerdedel av opplaget i 2014. Det vil føre til at mange mediehus vil legge ned papirutgaven.

7.2.5.2 Tilgang til kringkastingnett

I Norge innebærer topografiske forhold og spredt bosettingsmønster at det er svært dyrt å bygge ut kommunikasjonsnett som dekker hele befolkningen. Kommersielle kringkastere har derfor kun blitt pålagt å bygge ut sine distribusjonsnett så langt det er ansett som økonomisk forsvarlig. Riksblokk I i DAB-nettet har for eksempel en beregnet husstandsdekning på 92,8 prosent, mens myndighetenes vilkår for å tillate kommersielle kanaler å avvikle sine FM-signaler var en digital dekning på minst 90 prosent. NRK-vedtektenes krav til dekning har mål om høyest mulig befolkningsdekning for hovedkanalene på radio og tv, men målet er ikke absolutt for de øvrige kanalene.

TV 2s konsesjoner inneholdt på sin side forpliktelse til å opprettholde en befolkningsdekning på minst 86 prosent. TV 2 er ikke tilgjengelig utenfor basisnettet til det digitale bakkenettet (som har en dekning på drøye 95 prosent).

Norges Televisjon AS anslår at ca. 6 000 husstander i Norge ligger i såkalt satellittskygge.⁷ Det innebærer at disse husstandene ikke har dekning verken fra det digitale bakkenettet, satellitt, kabel eller fiber, og at de i stedet får signaler via et såkalt satellittskyggenett som kun formidler NRKs kanaler. Som en tommelfingerregel er det mest kostnadskrevende og dermed minst kommersielt interessant å bygge ut nett i topografisk utfordrende områder og steder med spredt bosetting. Oversikter over dekningen til ulike nett⁸ er ikke helt ut sammenlignbare, men gir likevel grunn til å anta at anta at hullene i dekningen av blant annet bredbånd og kringkastingstjenester i noen grad overlapper. Det er med andre ord sannsynlig at det er systematiske forskjeller med hensyn til informasjonstilgang i Norge. Selv om antallet berørte husstander er begrenset, er det en grunnleggende svakhet at disse husstandene har en snevrere tilgang til nyhetsmedier.

7.2.5.3 Bredbåndstilgang

I kapittel 6 la utvalget frem tall som viser at en stadig større andel av nyhetsinnholdet konsumeres via digitale kanaler. Dette innebærer at IP-baserte

⁷ Norges Televisjon har konsesjon for drift av det digitale bakkenettet for fjernsyn som i tillegg til drift av hovednettet, forplikter selskapet til å drifte et satellittskyggenett.

⁸ Nkoms undersøkelse av bredbåndstilknytning <http://www.nkom.no/aktuelt/nyheter/stor-%C3%B8kning-i-tilgangen-til-h%C3%B8yastighets-bredb%C3%A5nd-og-NTVs-kart-over-satellittskyggenett> <http://www.ntv.no/satellittskygge?>

nett blir en stadig mer sentral distribusjonskanal for nyheter, så vel som for andre tjenester som er avgjørende for borgernes muligheter til å ivareta sine rettigheter og plikter som samfunnsborger. I praksis innebærer dette at den enkelte borgers tilgang til bredbånd har blitt avgjørende for å kunne delta i samfunnslivet.

Som det er redegjort for i kapittel 4.5.3, har Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) kommet til at ca. 5 000 husstander ikke har tilbud om grunnleggende bredbåndshastighet og konkludert med at det vil være nødvendig med offentlige subsidier for å dekke alle husstander. Husstandene uten grunnleggende bredbåndshastighet ligger i spredtbygde strøk.

Det er i praksis en risiko for at enkelte norske borgere, fordi husstanden de bor i ikke har et bredbåndnett med en grunnleggende kapasitet, ikke vil kunne ivareta sine grunnleggende rettigheter og plikter eller være sikret reell ytringsfrihet, informasjonsfrihet og tilgang til grunnleggende informasjon via mediene.

7.2.5.4 Nettnøytralitet

Levende bilder står for en stadig økende andel av medieinnholdet. For at et stort antall brukere samtidig skal ha tilgang på kapasitetskrevede innhold, er innholdstilbyderne avhengige av internettleverandører (ISP) som tilbyr aksess til nettet og sørger for tjenester med god kvalitet. Mediene er også blitt avhengige av å kjøpe tjenester av aktører som sørger for mellomlagring av innhold tettere på brukerne (Content Delivery Networks – CDN).

Regulering av nettnøytralitet er hjemlet i ekomloven og nærmere beskrevet i kapittel 4.5.4. Nettnøytralitet knesetter i praksis et prinsipp om likebehandling av trafikk på internett uavhengig av avsender, mottaker, utstyr, applikasjon, tjeneste eller innhold.

Prinsippet om nettnøytralitet handler grunnleggende om likebehandling av trafikk på internett. For borgernes informasjonsfrihet og en vel fungerende offentlig samtale er det viktig at ytringer fra ulike kilder har like muligheter for å nå frem til potensielle mottakere. Etter utvalgets syn er det avgjørende at etablert tolkning og håndheving av prinsippet om nettnøytralitet videreføres, når EU-forordningen som er beskrevet i kapittel 4.5.4 gjennomføres i norsk rett.

Boks 7.1 Telia og Facebook-avtale i strid med nettnøytralitet

Telia Sverige inngikk tidlig i 2016 en avtale med Facebook om å distribuere sistnevntes innhold gratis/uten at det belaster sluttbrukerens datakvote og slik at Facebook vil være tilgjengelig selv om sluttbruker har brukt opp sin datakvote. 27 ledere av sentrale svenske mediekonsern protesterte i et opprop mot avtalen og advarte om at den bryter med prinsippet om nettnøytralitet og knesetter et prinsipp om at medier må betale for ikke å få mindre fordelaktige vilkår i nettet. Etter en granskning av avtalen forhåndsvarslet Post- og telestyrelsen (PTS) Telia i desember 2016 om at det vil gjøre vedtak om at avtalen er i strid med EUs forordning om nettnøytralitet og at det vil pålegge Telia å behandle all trafikk og alle tjenester likt. Telia bestrider i sitt tilsvarende svar til PTS at tjenesten er i strid med reglene om nettnøytralitet. PTS påla i et vedtak 24. januar 2017 Telia å behandle alle tjenester likt.

7.2.5.5 Tilgang for brukere med funksjonsnedsettelse

Norge er gjennom FN-konvensjonen om vern av funksjonshemmedes menneskerettigheter forpliktet til å sikre personer med nedsatt funksjonsevne like muligheter til å realisere sine menneskerettigheter samt å bygge ned hindre som vanskeliggjør dette.

Fysiske, psykiske eller kognitive funksjonsnedsettelse kan redusere den enkelte borgers mulighet til å tilegne seg medieinnhold og virke begrensende på deltakelsen i samfunnet. Det er følgelig viktig at medieinnhold er tilrettelagt og tilpasset grupper som har særskilte behov. I kapittel 4.2.9 er det redegjort for virkemidler som skal legges til rette for at personer med funksjonsnedsettelse kan få tilgang til medieinnhold. Slike virkemidler inkluderer teksting, lydteksting, synstolkning og tegnspråktolkning. Klar Tale er Norges eneste letteste nyhetsavis tilpasset synshemmede, blant annet ved å bruke større font enn andre aviser.

Et uregulert marked vil i liten grad tilby tilrettelagte medietjenester for personer med funksjonsnedsettelse. Offentlige reguleringer av minstekrav som gjelder horisontalt, tilskudd til enkeltmedier og særskilte krav til NRK som allmenn-

kringkaster, er derfor avgjørende for et tilbud av et visst omfang. Det er en risiko for at virkemidlene ikke tilpasses og videreutvikles i takt med at mediebruken generelt endres og innovasjoner introduseres.

Et forslag til nytt EU-direktiv om tilgjengelighetskrav til produkter og tjenester (herunder audiovisuelle medietjenester, tv-utstyr mv.) er på trappene. Det antas at direktivet vil bli omfattet av EØS-avtalen. Forslaget har et forbrukerperspektiv i den forstand at det vil gi personer med funksjonsnedsettelse og eldre tilgang til flere tilgjengelige produkter og tjenester. Direktivet vil også bygge opp under medlemslandenes innsats for å oppfylle sine internasjonale forpliktelser etter FN-konvensjonen om rettigheter for personer med funksjonsnedsettelse.

7.2.5.6 Tilgang for økonomisk vanskeligstilte

Ifølge en undersøkelse utført av Kantar TNS⁹ brukte norske husholdninger i snitt 35 000 kroner i året på medier i 2015, hvorav over halvparten gikk med til abonnement på bredbånd, tv og telefoni. En tilsvarende undersøkelse utført av IRM i 2011 beregnet snittforbruket til 29 459 kroner per husholdning. Man kan følgelig legge til grunn at medieutgifter øker betydelig mer enn normal prisstigning. Dette samsvarer godt med funn i internasjonale studier.¹⁰

Den enkelte borger er sikret at grunnleggende utgifter til livsopphold dekkes gjennom behovsprøvde sosiale ytelser. Tv-lisens og avisabonnement inngår uttrykkelig blant utgiftene som regnes som «nødvendig livsopphold» i henhold til sosialtjenesteloven.¹¹ Det samme gjør utgifter til abonnementsavgift på telefon og et rimelig antall tellerskritt. Sosiale ytelser vil dermed bidra til at økonomisk vanskeligstilte husholdninger som søker bistand fra det offentlige kan delta i den offentlige samtalen.

Det kan likevel tenkes at husholdninger med en husstandsinntekt som ikke gir grunnlag for sosiale ytelser prioriterer kjøp av medieinnhold lavt av hensyn til økonomien. I kapittel 6.4.5 ble det

vist til studier som viser at personer med svak økonomi er overrepresentert blant dem som sjelden oppsøker nyheter. Det er sannsynligvis også slik at de som har lavest inntekt, bruker en større andel av inntekten på slike utgifter, mens de som tjener mest, bruker en lavere andel av inntektene til medierelaterte utgifter (selv om de sistnevnte bruker betydelig mer målt i faste priser på medierelaterte utgifter).¹²

7.2.6 Sosiale medier og søkemotorer

Nye nettverksbaserte aktører som sosiale medier og søkemotorer, baserer seg i stor grad på å utnytte informasjon om brukernes preferanser, vaner og personalia mv. kommersielt. Gjennom å analysere og systematisere store mengder data om brukerne tilpasses nytt innhold og reklame til brukeren. Disse virksomhetene produserer ikke innhold selv, men formidler brukergenerert og lokalt produsert innhold for å skape engasjement hos brukerne. For brukerne har sosiale medier og andre digitale formidlingskanaler gjort det enkelt å nå et bredt publikum med egne meninger og eget innhold, og slik sett har de hatt en demokratiserende funksjon.

Som følge av en nedgang¹³ i delingen av personlig informasjon blant brukerne av sosiale medier, har plattformtilbyderne endret strategi og på kort tid etablert seg som portaler for inngang til nyheter (for henholdsvis distribusjon av nyheter, deling og diskusjon om nyheter). Med sine satsninger på formidling av nyheter (Instant Articles, Google AMP) og kjøp av rettigheter til levende bilder (Facebook Live, Twitter/Periscope) er det mulig å se for seg at plattformene vil konsolidere sin markedsposisjon på reklamemarkedet vis-a-vis tekstbaserte medier så vel som audiovisuelle medier.

Sosiale medier representerer en meget potent distribusjonskanal. For medier i Norge og utenlands er det et dilemma om man skal øke rekkevidden og omsetningen av reklame via et partnerskap og deling med disse plattformene, eller om man skal stole på egen og mer begrenset rekkevidde via egen plattform og forretningsmodell.

⁹ Rapporten er referert her <http://www.tns-gallup.no/tns-innsikt/husholdningens-medieutgifter-er-klar-i-lopet-av-mai>

¹⁰ Ofcoms The Communications Market Report: International <https://www.ofcom.org.uk/research-and-data/cmr/cmr16>.

¹¹ I henhold til et rundskriv fra Arbeids- og sosialdepartementet som skal sikre likeverdige ytelser etter sosialtjenesteloven i hele landet. Økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven er en skjønsmessig ytelse, og loven har ingen bestemmelser om stønadsnivået.

¹² En dansk undersøkelse gjennomført av Slots- og kulturstyrelsen rapporterer om tilsvarende funn i DK http://slks.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/Mediernes_udvikling/2016/Branche_og_forbrug/BRANCHE_OG_FORBRUG_2016_FINAL_TIL_UPLOAD.pdf

¹³ Ifølge The Information var nedgangen i deling av «personal updates» på hele 21 % fra sommeren 2014 til sommeren 2015.

Dersom plattformene får en så dominerende posisjon at det blir vanskelig for tradisjonelle medier å opprettholde lønnsom drift på egen hånd utenfor plattformene, vil det kunne svekke de nasjonale og lokale mediens økonomi. På lang sikt vil det også kunne påvirke redaktøransvaret, kvaliteten på journalistikken og i siste instans den enkelte borgers tilgang til informasjon.

Ikke minst har plattformene andre betydninger for borgernes informasjonstilgang. Når en økende andel av nyhetskonsumet skjer via sosiale nettverksmedier, blir det avgjørende hva brukerne får opp i sin nyhetsstrøm. Det kan være en risiko for at informasjonstilfanget til den enkelte mediebruker blir stadig snevrere, fordi innholdet som prioriteres er basert på hva personen tidligere har vist interesse for. Samtidig peker flere nyere studier i retning av at frykten for ekkokamre og polarisering av offentligheten er overdrevet.¹⁴ En annen tilknyttet problemstilling er at det er lite åpenhet rundt algoritmene som styrer utvelgelsen av innhold samtidig som algoritmene også stadig endres. For brukerne øker kravene til kildekritikk og generell mediekompetanse.

Et annet aspekt er hensynet til personvernet og hvordan dette kan ivaretas når alle våre digitale spor blir lagret og analysert. I 2014 fant journalist i Dagens Næringsliv, Bjørn Eckblad, at Schibsted alene hadde samlet 136 000 opplysninger om ham via SPiD.¹⁵ Til denne saken uttaler Datatilsynet at det er et personvernproblem at vi ikke forstår hvordan og hvilke data som samles inn, og hvordan de brukes. Utfordringen gjør seg ikke minst gjeldende for informasjonen som samles inn av de globale sosiale nettverksmediene. Brukerne har ikke selv kontroll over dataene og kan for eksempel ikke forsikre seg mot at informasjonen kommer på avveie nå eller i fremtiden.

7.3 Innholdsmangfold

7.3.1 Hovedtendenser

Utvalget har tidligere lagt til grunn at innholdsmangfold er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for bruksmangfold. I dette delkapitlet er hovedproblemstillingen om det er forhold knyttet til produksjonen av medieinnhold eller

egenskaper ved innholdet som produseres, som av ulike årsaker kan bidra til å svekke borgernes muligheter til å tilegne seg mangfoldig og relevant informasjon, og som dermed reduserer deres muligheter til å delta i den offentlige samtalen.

Innledningsvis i kapitlet har utvalget påpekt teknologiske, konkurransemessige og økonomiske tendenser samt strukturelle forhold i mediebransjen som kan ha konsekvenser for brukerne. Disse utviklingstendensene kan naturlig nok også få følger for *publisistiske forhold* eller produksjonen av medieinnhold.

I kapittel 6 er det redegjort for status for innholdsmangfold, kildemangfold, lokalt og regionalt innholdsmangfold og blindsoner i journalistikken. Kort oppsummert er status for innholdsmangfoldet at:

- Kringkasting har et relativt bredt geografisk og innholdsmessig mangfold, i stor grad takket være sterke kommersielle og offentlig finansierede allmennkringkastere.
- Pressen har godt geografisk mangfold, men en undersøkelse utvalget har fått utført av avisabonntenes geografiske plassering kan tyde på at dekningen av Oslo og omegn samt en håndfull små distriktskommuner er mangelfull. En annen undersøkelse utvalget har fått utført, tyder på den annen side på at det tematiske innholdsmangfoldet er uten betydelige huller.
- Med forbehold om at kvalitet er vanskelig å måle, er det en viss risiko for at den økonomiske utviklingen sektoren er inne i kan gi utslag i innholdsmessig redusert bredde, dybde eller kvalitet.
- Mediene har et forbedringspotensial når det gjelder bruk av kvinner som kilder. Med forbehold om at tallgrunnlaget er mer begrenset, blir også unge, språklige og etniske minoriteter og personer med funksjonsnedsettelse lite brukt som kilder. Videre er den redaksjonelle omtalen av disse gruppene preget av at de opptrer som representanter for sin gruppe og sjelden som «ordinær borger».
- For mange borgere har sosiale medier blitt den viktigste fellesarenaen og kilden til innhold. Måten sosiale medier unnlater å ta ansvar for å redigere innhold og samtidig automatiserer individualisering, filtrering og sensur av innhold kan innebære en risiko for økt fragmentering og polarisering.

I det følgende vurderer utvalget hvordan disse tendensene får konsekvenser for borgerne.

¹⁴ Enjolras, Bernard, Karlsen, Rune, Steen-Johnsen, Kari og Wollebæk, Dag (2013) *Liker – liker ikke – Sosiale medier, samfunnsengasjement og offentlighet*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk

¹⁵ <http://www.dn.no/etterBors/2014/10/19/2057/Kommentar/dette-vet-mediiekjempen-om-oss>

7.3.2 Redaksjonelt innhold

Nyheter er relativt ressurskrevende å produsere. Journalistikk koster. Mangel på journalistikk koster enda mer. Det ser vi i samfunn hvor mediene er ufrie eller svake: korrupsjon blir ikke avslørt, maktpersoner misbruker makt uten å bli avslørt og menneskers liv og muligheter påvirkes negativt.

Anstrengt økonomi og økt konkurranse i bransjen innebærer enten at de samme oppgavene må fordeles på færre redaksjonelle ressurser enn før, eller at geografiske områder pressen tidligere dekket blir nedprioritert eller valgt bort. Dette kan føre til at det oppstår huller eller såkalte blindsoner i den redaksjonelle dekingen på områder som er viktig for borgerne og den offentlige samtalen (for eksempel kritisk journalistikk, utenriksdekning, EU-politikk, kulturjournalistikk).¹⁶ Videre kan det innebære økt satsing på innhold som genererer inntekter raskt, for eksempel innholdsmarkedsføring, eller at det settes av færre ressurser til redaksjonell kvalitetssikring og at profesjonelle påvirkere får større spillerom.

Et stort flertall av norske mediehus har gjennomgått nedbemanning og rasjonalisering i løpet av de senere år.¹⁷ Det finnes eksempler på advarsler fra ansatte og tillitsvalgte om at slike kutt vil kunne resultere i redusert kvalitet på det redaksjonelle innholdet.¹⁸ Det er også en risiko for at den ressurskrevende samfunnsviktige journalistikken nedprioriteres. Dersom færre ressurser settes av til eksempelvis gravejournalistikk, vil konsekvensen kunne være en svekkelse av informasjonen til borgerne om kritikkverdige forhold i samfunnet. Færre ressurser i redaksjonene kan også føre til at skjevheter i kildebruken opprettholdes, fordi det krever tid og bevissthet å finne frem til andre kilder enn dem man normalt kontakter.

Et produkt som har vokst frem blant annet som et resultat av sviktende inntekter fra ordinær reklame, er content marketing eller innholdsmarkedsføring, dvs. reklame som har fellestrekk med og publiseres ved siden av ordinært redaksjonelt

Boks 7.2 Filter Media

Selskapet Filter Media, etablert av blant andre to tidligere Dagbladet-journalister, ble lansert 1. januar 2016. Selskapet utgir to nettaviser som er helt fri for reklame; Filter Film og TV og Filter Nyheter. I tillegg utgis Filter Partner, som er en nettsjeneste bestående av innholdsmarkedsføring og som skal finansiere de øvrige to avisene.

På en pressekonferanse i desember 2016 annonserte Filter Media at de ville forsøke å skaffe 10 millioner kroner i friske midler fra investorer som eventuelt skal brukes til å ansette 20 nye medarbeidere (journalister og selgere) slik at de kan ta opp konkurransen med nasjonale nyhetsmedier som Dagbladet og VG.

stoff.¹⁹ Denne typen markedsføring har potensial til å bli en betydningsfull inntjeningskilde for journalistiske virksomheter. Samtidig innebærer en slik kombinasjon av redaksjonelt innhold og markedsføring presseetiske utfordringer, blant annet overfor sentrale bestemmelser i Vær Varsom-plakaten og Tekstreklameplakaten.

Mediene diskuterer de etiske utfordringene med innholdsmarkedsføring. Blant annet har Norsk Journalistlag fått utarbeidet en forskningsrapport som ett av flere innspill til en presseetisk diskusjon om innholdsmarkedsføring.²⁰ Pressens Faglige Utvalg har også hatt et relativt stort antall saker om brudd på Vær Varsom-plakatens § 2-6 om skillet mellom reklame og redaksjonelt stoff, til behandling de senere årene. Gjennom behandlingen av disse sakene er det etablert tydeligere normer for god presseskikk i tilknytning til innholdsmarkedsføring, produktomtale mv. For brukerne er innholdsmarkedsføring et fenomen som stiller økende krav til kildekritiske ferdigheter. Dersom innholdsmarkedsføring ikke er tydelig identifiserbar, er det en risiko for at publikum vil

¹⁶ «Accountability reporting» er et annet område, se https://transition.fcc.gov/osp/inc-report/The_Information_Needs_of_Communities.pdf

¹⁷ NJs medlemstall sank med 500 i årene 2010 til 2014, til 9 022. En av sju journalister svarte i Medieundersøkelsen 2015 at de neppe jobber i mediebransjen to år frem i tid, og pessimismen er klart større enn i kringkastingsmediene.

¹⁸ <http://journalisten.no/2016/02/nrkj-bedre-med-faerre-programmer-enn-darligere-programmer>

¹⁹ I denne sammenhengen forstår vi begrepet innholdsmarkedsføring som kommersielt innhold i tradisjonelle mediekanaler, som i form ikke skiller seg vesentlig fra redaksjonelt innhold.

²⁰ Jens Barland har på oppdrag fra NJ forfattet en rapport som drøfter presseetiske utfordringer ved innholdsmarkedsføring. Rapporten dannet grunnlag for en drøfting av problemstillingen på NJs landsmøte i 2015. http://www.medienorge.uib.no/files/Eksterne_pub/Barland-Journalistikk-moter-innholdsmarkedsforing.pdf

Boks 7.3 Ønsker økt samarbeid i norsk bransje

Schibsteds styreleder Ole Jacob Sunde har tatt til orde for mer deling av innhold på tvers av norske mediehus gjennom en «nasjonal dugnad» mellom norske mediehus, myndigheter, brukere og annonsører. Han ser for seg at norske mediehus bør utforske muligheter for å samarbeide om produksjon og distribusjon av innhold og vurdere å dele brukerdata med hverandre med sikte på å utvikle mer attraktive annonseprodukter.

Boks 7.4 Tilpasning til støtteordningene

I 2016 ble nettavisen Dagens Perspektiv godkjent som dagsavis og kvalifiserte til produksjonstilskudd. I deler av bransjen har det skapt en viss uro at eksisterende publikasjoner som ikke tidligere har kvalifisert til produksjonsstøtte med relativt enkle grep kan tilpasse produktet til støtteordningen.

I desember 2016 ble det kjent at Minerva ville legge om fra å være en kommentaravis til å bli en nyhetsavis som oppdateres med en viss regelmessighet, og som krever brukerbetaling. Den uttalte planen er å søke om produksjonsstøtte fra 2018.

tape tillit til journalistikkens etterrettelighet og i verste fall til mediet.²¹

I kapittel 6 ble det lagt frem tall som viste at antallet kommunikasjonsrådgivere øker parallelt med at mediebransjen må skjære ned på redaksjonelle medarbeidere. Med reduserte ressurser kan terskelen bli lavere for å publisere mer eller mindre ferdig tilrettelagte saker fremfor å utvikle og gjennomarbeide saker redaksjonelt fra bunnen. Enkelte politikere har den senere tid også hevdet at det er altfor enkelt å få saker med ferdige sitater og vinklinger publisert, uten at det blir underlagt en normal kritisk vurdering.²²

I enkelte norske konserner deler redaksjoner utvalgte typer innhold som sport og forbrukerstoff.²³ I tillegg abonnerer mange norske mediehus på stoff fra Norsk Telegrambyrå (NTB). Det kan hevdes at utstrakt deling av innhold er med på å redusere mangfoldet for brukerne. Samtidig er andelen som abonnerer eller jevnlig leser to eller flere regionale aviser eller lokalaviser forsvinnende liten, og følgelig er det få som rammes av en eventuell økt gjenbruk av stoff/bruk av fellesstoff. Det er også et vesentlig moment at ressurser man sparer på å dele stoff innenfor lettere kategorier, kan settes inn i dekningen av mer krevende nyhetssaker som har større betydning for offentligheten.

²¹ Reuters Institute for the Study of Journalism har undersøkt publikums holdninger til slik reklame i Storbritannia og USA.

²² Nestleder i Arbeiderpartiet og tidligere journalist Hadia Tajik i intervju med «Gjæver og Joffen» på Nordiske Mediedager 2016.

²³ <http://www.aftenposten.no/kultur/Schibsted-topp-varsler-felles-kamp-mot-Facebook-og-Google-7341b.html>

7.3.3 Datastøttede redaksjonelle beslutninger

I 2017 vil vi se en ytterligere profesjonalisering av journalistikken, der faktasjekk, grundighet, dybde og etikk blir høyt verdsatt. Men vi vil også merke at mediene bryr seg mer om at din opplevelse er sømløs, intuitiv og relevant, og det vil oppstå nye relasjoner mellom mediene og leserne. Hvis medieaktørene prioriterer god journalistikk og utnytter teknologimulighetene 2017 byr på, kan dette bli året der kvalitet slår tilbake. Boom! (Siri Skaalmo, leder for redaksjonell forretningsutvikling, Dagens Næringsliv).²⁴

Digitale publiseringsplattformer gjør det mulig å innhente og analysere detaljerte data om publikums brukervaner. Slike data kan for eksempel være informasjon om hvor trafikken kommer fra (søk, sosiale medier, egen publiseringsløsning etc.), hvor mange som ser innholdet, hvor mye som konsumeres, tid brukt, tidspunkt for bruken, om bruken er via PC, nettbrett eller mobil og hvorvidt brukere kommenterer innholdet, deler med andre etc. Mens redaksjonelle beslutninger tidligere i større grad baserte seg på erfaringer og antakelser om brukernes preferanser, har man nå muligheten til å basere seg på fakta om faktiske bruksmønstre ned på individnivå.

Internasjonale, digitale oppstartsvirksomheter som Huffington Post og BuzzFeed var tidlig

²⁴ «Kvalitetsløft med ny teknologi», Dagens Næringsliv 13.1.17.

ute med å ta i bruk redaksjonelle analyseverktøy. Etter hvert har medievirksomheter verden over forstått verdien av slike verktøy. På få år har redaksjonene gått fra å telle sidevisninger og unike brukere til å ta i bruk sofistikerte og tilpassede analyseverktøy og ansette egne analytikere som samarbeider tett med redaksjonene med sikte på å utvikle det redaksjonelle innholdet.²⁵ Riktig brukt gjør slike analyseverktøy det mulig å prioritere innhold som driver trafikk og engasjement, og tilpasse innholdet til løpende redaksjonelle prioriteringer så vel som langsiktige strategier og mediets forretningsmodell (reklamefinansiert, ofentlig finansiert, abonnement etc). Også for brukerne kan disse verktøyene dermed ha flere positive effekter.

Dataene om borgernes mediebruk er isolert sett nøytrale. Det avgjørende er hvordan man tolker dataene og hva man bruker dem til. Data av denne typen vil også ha visse iboende begrensninger og vil selvsagt ikke kunne gi svar på alle redaksjonelle problemstillinger.²⁶ Det er også en viss risiko for at analyseverktøy kan brukes til å begrunne en nedprioritering av snevrere og mer nisjepregede genre og innhold. På sikt, og kanskje særlig i tider med svake økonomiske utsikter, kan det innebære en risiko for at noe av innholdsmangfoldet svekkes. Dette vil i tilfelle være negativt for mediebrukerne.

7.3.4 Journalistisk kvalitet

Kritikere har over tid gitt uttrykk for skepsis til at nettjournalistikken vil greie å oppfylle pressens samfunnsoppdrag eller kravene til kvalitet på samme måte som papiravisene. Kritikken går gjerne på at iboende egenskaper ved publisering på nettet uvegerlig vil gi seg utslag i en viss type journalistikk. Det er blant annet blitt hevdet at kravene til kontinuerlig publisering/oppdatering på små skjermer og behovet for å generere stadig trafikk vil gå ut over kvaliteten og føre til at dybdejournalistikk blir nedprioritert på bekostning av

klipp og lim-journalistikk og korte artikler primært laget for å generere trafikk.

Nettet har imidlertid som publiseringsplattform også egenskaper som gjør det svært godt egnet til å publisere journalistikk av høy kvalitet. Man har et bredt spekter av virkemidler (lyd, levende bilder, animasjoner, grafikk etc.) til rådighet som gir potensial for en langt rikere brukeropplevelse, rent kvalitativt, enn en papiravis eller et kringkastet program kan gi. I tillegg kan tjenestene involvere og skape interaksjon med brukerne på en måte som ikke lar seg gjøre med analoge medier.

Det er neppe mulig å finne fullt ut objektive mål for kvalitet og dermed også vanskelig å bellegge empirisk eventuelle forskjeller i kvalitetsnivået på journalistikken på nett, vis-a-vis andre publiseringsformer. Dersom lengde kan brukes som *ett* mål på kvalitet, er det mye som tyder på at frykten for at dybdejournalistikk ikke har en plass på digitale plattformer er overdrevet. Nettpublikasjonen Quartz unngår for eksempel 500–800 ord lange artikler fordi de angivelig faller mellom to stoler, og publiserer i stedet kortere og lengre artikler.²⁷ Videre finnes det forskning som peker i retning av at publikum er villig til å lese relativt lange artikler også på mobiltelefon.²⁸

Det finnes dessuten målinger av artiklers «levetid» som kan tyde på at artikler online holder seg som ferskvare lenger enn på trykk, og at dybdejournalistikk holder seg lenger som hylleware enn rene nyhetsartikler.²⁹ I tillegg kommer at en sak kan gis nytt liv gjennom ekstern eller intern lenking til saken.

Det arbeides kontinuerlig for å utvikle nye og mer presise analyseverktøy for mediebruk internt i mediehusene. NRK har for eksempel tatt i bruk verktøyet Ark,³⁰ et internt nettbasert verktøy som samler og viser statistikk og innsikt om netttrafikken. Verktøyet måler blant annet hvor mange prosent som leser ulike avsnitt av en enkeltsak på

²⁵ I en survey utført av Reuters Institute for the Study of Journalism blant 130 fremtredende redaktører og medieledere fra 25 land, svarte 76 prosent at det i 2016 vil være svært viktig for virksomhetene deres å forbedre måten redaksjonen bruker data, for bedre å kunne forstå og tilpasse seg brukerne <http://media.digitalnewsreport.org/wp-content/uploads/2016/01/Newman-Predictions-2016-FINAL.pdf>

²⁶ For eksempel vet man ofte ikke så mye om brukere som ikke er innlogget, og dataene sier ingenting om bruk og preferanser til potensielle brukere (dvs. brukere som kan være i et mediums målgruppe, men som av ulike årsaker ikke har brukt mediet).

²⁷ <https://www.themediabriefing.com/article/is-this-article-too-long-why-newspapers-are-getting-their-article-length-just-wrong-for-the-web>

²⁸ <http://www.journalism.org/2016/05/05/long-form-reading-shows-signs-of-life-in-our-mobile-news-world/>.

²⁹ Castillo m.fl. fant at gjennomsnittlig levetid (når en artikkel har nådd 90 prosent av sidevisninger) for en nyhetsartikkel er 40 timer, mens dybdejournalistikk holder seg i 57 timer. Tilsvarende har Parse.ly – et selskap som selger redaksjonelle analyseverktøy – målt levetiden (mediantidspunktet for når en artikkel har nådd 90 prosent av sidevisninger) til artikler fra et par hundre «premium media publishers» til 2,6 dager <http://blog.parse.ly.com/wp-content/uploads/2015/04/article-lifespan1.png>.

³⁰ Se f.eks. Journalisten 8. juli 2015: <http://journalisten.no/2015/06/nrk-evaluerer-kvaliteten>.

Boks 7.5 Nettverk for å støtte innovasjon og oppstartsvirksomheter

NCE Media i Bergen er en næringsklynge som skal stimulere til forskning og innovasjon gjennom samarbeid mellom akademia og mediebransjen. Eksempler på tiltak er medvirkning til studieprogram innenfor medieinnovasjon, bistand til utforming av søknader om støtte til innovasjonsprosjekter, arrangementer som workshops, kurs, studieturer og lignende, nettverksbygging og samarbeid med Innovasjon Norge.

StartupLab i Forskningsparken i Oslo er en virksomhet som skal hjelpe tech-gründere i oppstartsfasen med kontorplass, finansiering og støttefunksjoner som regnskapstjenester. Det viktigste kriteriet for å få plass er at oppstartsselskapet skal være teknologibasert eller ha en innovativ forretningsmodell. StartupLab ble etablert i 2012, og i dag er 60 virksomheter en del av inkubatoren.

nett, noe som gir innsikt i lese-mønstre (scrolling) og «utholdenhet».

Bruk av digitale verktøy for å opparbeide kunnskaper om brukerne med formål å tilby et mer attraktivt produkt, er av det gode. Innovasjon kan gi nye og bedre redaksjonelle produkter for brukerne, men det betyr selvsagt ikke at publisering på digitale formater i seg selv gir seg utslag i økt journalistisk kvalitet. I likhet med innholdet på tradisjonelle publiseringsformer, vil brukerne finne journalistikk av ulik valør på nett.

En god del av det brukergenererte eller ikke-profesjonelt redigerte innholdet fremstår både i språk og grafiske virkemidler som tradisjonelt redigerte nyhetsmedier, men har ikke et bevisst forhold til grunnleggende og anerkjente profesjonelle standarder, verken når det gjelder arbeidsmetoder eller etikk. Forekomsten av bevisst desinformasjon, fabrikkerte nyheter og fordreide fakta vil kunne ha negative virkninger for den offentlige samtalen.

Et velfungerende, offentlig ordskifte forutsetter at publikum er bevisst på og evner å skille sannferdig, balansert og faktabasert informasjon fra propaganda, fabrikkerte nyheter og fordreide fakta, noe som ikke nødvendigvis er tilfelle.³¹ Det er også viktig å skille mellom bevisste forsøk på å påvirke opinionen ved å spre usannheter, og upre-

sist, skjevt eller feilaktig innhold og redaksjonelt innhold som kan være ubalansert eller vinklet på en bestemt måte, men som ikke er resultat av bevisste intensjoner om å påvirke fra avsenders side. For de sistnevnte tilfellene finnes det mekanismer for redaksjonelt styrte medier som forsøksvis skal rette opp feilene, dvs. rettelser, dementier mv.

Sosiale medier og søkemotorer premierer deling og trafikk økonomisk fordi flere brukere dermed eksponeres for reklame. Innhold som genererer mye trafikk genererer samtidig høye inntekter, uavhengig om innholdet er sannferdig eller usant, om det opplyser eller formørker, og uavhengig av hva motivene til avsender er. Fabrikkerte nyheter som deles på sosiale medier er gjerne publisert utfra mindre aktverdige motiver, for eksempel med formål for øyet å profitere, påvirke opinionen politisk eller å virke destabiliserende. Flere bransjeaktører har tatt til orde for at sosiale medier som har lagt til rette for spredningen av usannferdig innhold på lik linje med «vanlige nyheter», har et ansvar for å sette inn tiltak for å bekjempe slik spredning. Det er tegn til at de sosiale mediene er i ferd med å ta utfordringen på alvor.³² Samtidig er det for tidlig å bedømme hvorvidt tiltakene som innføres vil være effektive. Opplagsutviklingen til de fleste trykte nyhetsmedier har vist en negativ utvikling de senere årene. Mange medier som har en veldefinert målgruppe eller som tilbyr et innhold som det ikke er enkelt å substituere, har imidlertid klart seg bedre enn mer allmenne medier.

Forskning³³ har vist at det er tegn til at (enkelte av) mediebrukerne flytter oppmerksomheten fra den offentlige samtalen som foregår i de brede allmenne mediene, og i stedet oppsøker offentligheter på nettet der man finner samtaler om smalere interessefelter. Det kan tenkes at publikum på sikt vil foretrekke nisjemedier på bekostning av allmenne medier. Dersom de brede allmenne mediene ikke lenger evner å samle store deler av befolkningen om viktige saker, vil det kunne gå utover det offentlige ordskiftet. Det er en viss risiko for at staten og offentlig finansierte medier må ta et større ansvar for å sikre mangfoldet og bredden.

³¹ http://www.niemanlab.org/2016/12/two-new-polls-try-to-see-how-americans-are-dealing-with-fake-news-answer-not-very-well/?utm_source=Daily+Lab+email+list&utm_campaign=82998e6866-dailylabemail3&utm_medium=email&utm_term=0_d68264fd5e-82998e6866-396014989

³² <http://media.digitalnewsreport.org/wp-content/uploads/2016/01/Newman-Predictions-2016-FINAL.pdf>

³³ Blant annet Elvestad og Shaker (2015).

7.4 Bruksmangfold

7.4.1 Hovedtendenser

I dette delkapitlet er hovedproblemstillingen om det er forhold knyttet til medieinnholdet og borgernes bruk av mediene som av ulike årsaker svekker deres muligheter til å tilegne seg mangfoldig og relevant informasjon, og som dermed legger begrensninger på deltakelsen i den offentlige samtalen.

I kapittel 6 identifiserte utvalget noen hovedtendenser knyttet til status for bruksmangfoldet:

- Internett og sosiale medier har senket terskelen for at borgeren kan ytre seg og har dermed bidratt til økt ytringsmangfold.
- Det har oppstått omfattende forskyvninger i befolkningens mediebruk på få år. Det er en klar sammenheng mellom alder og hvilke medier man benytter for å søke nyheter. De unge driver utviklingen, men også eldre er i ferd med å legge om sine medievaner i retning av økt bruk av internett og mobil, og reduksjon i bruk av trykte medier og lineært fjernsyn.
- En økende andel av befolkningen oppsøker sjelden eller aldri nyheter. Unge mennesker, spesielt unge kvinner, personer med svak økonomi og personer med lav interesse for politikk er overrepresentert i denne gruppen.
- Innvandrere er en heterogen gruppe, og det er krevende å gjøre kvantitative og representative undersøkelser av gruppen. Undersøkelsene som finnes, tyder på at internett og tv har høyest daglig dekning, mens avis og radio har lavere dekning blant innvandrere. Daglig dekning for ulike medieplattformer er dessuten gjennomgående lavere enn i befolkningen ellers. Andelen nyhetsunnvikere i denne gruppen er omtrent den samme som i befolkningen for øvrig, men trolig er de best integrerte gruppene overrepresentert i undersøkelsene, noe som gjør funnene usikre.

Omfanget av tilgjengelig informasjon på nettet har eksplodert de senere årene. Tilgangen til nyheter og ikke minst innhold som ikke er profesjonelt redigert, men som konkurrerer med profesjonelt redigerte nyheter om brukernes oppmerksomhet, har økt enormt. Det er fullt mulig (og stadig lettere) for publikum å velge bort informasjon om politikk og samfunn, og i stedet mer eller mindre ensidig konsentrere seg om eksempelvis underholdning eller nisjepreget innhold fra andre interesseområder. Dersom denne trenden tiltar, er det risiko for at informasjonskløften mellom de infor-

merter og de som ikke søker informasjon blir større, og at det utvikler seg en mer fragmentert offentlighet. I den grad dette skjer, er det risiko for at økt polarisering og ekkokamre oppstår.

7.4.2 Informasjonskløfter og utenforskap

Flere forskningsprosjekter har dokumentert at antall nyhetsunnvikere i Europa har økt de senere årene.³⁴ Forskningen viser samtidig at økningen er svakest i Norden og høyest i Sør-Europa. Forskningen dokumenterer videre en samvariasjon mellom lav sosial og politisk kapital og ikke-konsum av nyheter, og dessuten at unge og personer med liten interesse for politikk er overrepresentert. Andelen ikke-brukere av avisnyheter øker mest, men også andelen som ikke bruker nyheter på radio og tv øker.

Ingela Wadbring, som har oppsummert aktuell svensk og internasjonal forskning på området, har beregnet at andelen «sällankonsumenter»³⁵ i årskullene født etter 1977 er om lag 10 pst, dersom man tar både tradisjonelle og digitale medier med i beregningen. Status og utvikling i Norge skiller seg neppe vesentlig fra Sverige. Moe og Kleiven fant i sin undersøkelse at andelen nyhetsunnvikere i befolkningen som helhet var 10 prosent. Selv om vi snakker om en relativt liten gruppe av befolkningen som sjelden konsumerer nyheter, er det en situasjon som er bekymringsfull i et demokratisk perspektiv, fordi tendensen er økende, fordi det dreier seg om unge mennesker og fordi personer med svak økonomi er overrepresentert.

I en undersøkelse³⁶ av nyhetskonsumenter til norske ungdommer i alderen 16–25 år via smarttelefon og sosiale medier påvises det at unge mennesker er aktive nyhetskonsumenter, og forskerne

³⁴ Elvestad, Eiri og Shaker Lee (2016) «Shifting Orientations Toward Local, National and International News in the United States and Norway», 1995–2012. Future of Journalism conference; 2015-04-09 – 2015-04-12 HBV. Jf. også Ingela Wadbrings artikkel «Om dem som tar del av nyheter i lägre utsträckning än andra» i den svenske Medieutredningens forskningsantologi http://www.medieutredningen.se/wp-content/uploads/2016/04/SOU_2016_30_webb.pdf der aktuell svensk og internasjonal forskning på området er oppsummert (side 463 ff).

³⁵ Wadbring er skeptisk til å bruke begrepet nyhetsunnvikere, fordi det er svært få som aldri konsumerer nyheter overhead. De fleste som tilhører gruppen, oppsøker nyheter fra tid til annen selv om det er relativt sjelden – derav begrepet «sällankonsumenter».

³⁶ Slette-meås, Dag og Kjørstad, Ingrid (2016) «Nyheter i en digitalisert hverdag. En landsdekkende undersøkelse av ungdom og unge voksnes medierelaterte praksiser og nyhetskonsumenter via smarttelefon, sosiale medier og nyhetsaggregatorer». SIFO, Høgskolen i Oslo og Akershus

konkluderer med at forholdet mellom unge og nyheter ikke nødvendigvis er i oppløsning, men i ferd med å ta nye former. Undersøkelsen viser dessuten hvor viktig smarttelefonen og sosiale medier er for nyhetskonsument (og som integrerte «hverdagsplattformer» for alle typer aktiviteter de unge er del av). Smarttelefon og sosiale medier gjør unge mer interessert i nyheter og til dels mer deltakende (gjennom diskusjon og samproduksjon av nyhetsinnhold).

Vi har tidligere sett at husholdningenes utgifter til medieinnhold øker mer enn prisstigningen, og at økonomisk svakerestilte grupper er overrepresentert blant borgere som sjelden konsumerer nyheter. I kapittel 7.2.5.6 ovenfor drøftes spørsmålet om det kan oppstå informasjonskløfter av økonomiske årsaker. Kompetente, lesende borgere orienterer seg mot informasjon av høy kvalitet, mens passive konsumenter i sterkere grad orienterer seg mot underholdningspreget innhold som er gratis tilgjengelig.³⁷ Det kan innebære en demokratisk utfordring dersom store deler av befolkningen orienterer seg mot nyheter utelukkende på steder på nettet der det ikke finner sted noen kvalitetssikring av innholdet. Sosiale medier premierer innhold som skaper engasjement fra brukerne (i form av delinger og likes), og ikke kvalitative kriterier (hvorvidt innholdet er på faktabasert, om det ligger arbeid bak etc.). I kapittel 6.3.6 viste utvalget til at det i forbindelse med presidentvalget i USA i 2016 ble avdekket et stort antall eksempler på fabrikkerte «nyheter» og desinformasjon. Dersom man søkte «final election results» på Google, viste det øverste treffet for eksempel til en side som hevdet at Trump hadde fått flere stemmer totalt (dvs. alle stater samlet) enn Clinton.³⁸

Dersom den jevne borger ikke uten videre er i stand til å skjelne mellom faktabasert innhold og usannheter, og dersom de kanskje viktigste kanalene som formidler nyheter til borgerne ikke har effektive mekanismer for å sile ut løgn og usannheter fra nyhetsstrømmen, vil politiske informasjonskløfter kunne oppstå. Igjen understreker dette betydningen av brukernes mediekompetanse og ferdigheter innenfor kildekritikk.

³⁷ <http://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/publication/what-happening-television-news>

³⁸ <https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2016/11/14/googles-top-news-link-for-final-election-results-goes-to-a-fake-news-site-with-false-numbers/>

7.4.3 Fragmentering

Bruken av digitale verktøy og algoritmer for å prioritere og individualisere innhold til den enkelte bruker vil kunne innebære en risiko for at borgerne serveres mer av det man tidligere har vist en preferanse for. Dersom brukerne i hovedsak blir tilbudt og leser innhold som harmonerer med egne synspunkter og holdninger, vil det kunne oppstå en såkalt ekkokammereffekt – brukerne får via sitt mediekonsum bekreftet og forsterket sine eksisterende oppfatninger og syn. En slik konsekvens av fragmentering av offentligheten vil virke uheldig for den offentlige samtalen fordi det innebærer at ideer og ytringer i mindre grad blir prøvd mot andre.

Det finnes en del forskning som støtter hypotesen om at internett som kommunikasjonskanal fører til økt polarisering og etablering av såkalte ekkokamre. En rekke undersøkelser av nyere dato peker imidlertid i retning av at frykten for ekkokamre og polarisering av offentligheten er overdrevet, og en empirisk undersøkelse i regi av Institutt for samfunnsforskning om hvordan sosiale medier påvirker samfunnsengasjement, demokratisk deltakelse og offentligheten konkluderer med at det er liten støtte for ekkokammertesen.³⁹ En annen empirisk undersøkelse gjennomført i USA, Tyskland og Spania tyder på at bruk av sosiale

Boks 7.6 Flyt-tv som motvekt til fragmentering

Strømming representerer et brudd med den tradisjonelle flytmodellen («flow») for kringkasting, der sendeflatene skal skape flyt og holde på seeren fra program til program i løpet av en dag, og fra dag til dag, gjennom bruk av faste tidspunkt for utsending av ulike programmer. Kringkastere kan også bruke sendeskjemaet til å skape «mangfold gjennom design», gjennom å mikse programmer med bred og smal publikumsappell og dermed gi seerne innhold de kanskje ikke selv ville oppsøke. Dette har vært sentralt, særlig for allmennkringkastingskanalene. Strømming fungerer etter en annen logikk der seerne selv plukker enkeltprogrammer de ønsker å se fra en meny, men algoritmer og brukerdata gir også nye muligheter for mangfold gjennom design gjennom personalisering og innholdsanbefalinger.

Boks 7.7 Tiltak for å styrke mediekompetanse

Det finnes ulike tiltak, både fra mediebransjen og myndighetenes side, som har som formål å styrke mediekompetansen i befolkningen. I kapittel 6.2.3.4 ble NRK og TV 2s verktøy for bruk i skolen omtalt. Under MBLs prosjekt Avis i skolen, som startet så tidlig som i 1970, ble nylig medielabben.no etablert, «[...] en praktisk læringsressurs for elever som vil lære om journalistikk, spillereglene som gjelder for redigerte medier og endringene i mediebransjen». Medietilsynets arbeid for trygg mediebruk blant barn og unge og økt mediekompetanse i befolkningen som helhet, er et offentlig tiltak på feltet.

medier tvert imot reduserer polarisering fordi nettverk på sosiale medier viser større politisk mangfold.⁴⁰ Reuters Institute har gjennomført en spørreundersøkelse der 76 prosent av alle brukere av sosiale medier og 73 prosent av søkemotorbrukere oppga at de av og til eller regelmessig besøkte nye eller andre nyhetskilder enn de ellers normalt oppsøker.⁴¹

Nettet inneholder i utgangspunktet et uovertruffent mangfold av ulike oppfatninger og synspunkter, men legger samtidig til rette for fremvekst av deloffentligheter der man i første rekke vil få bekreftet et gitt verdensbilde. Det eksisterer følgelig en viss risiko for at ekkokamre oppstår, dersom enkeltindivider velger å bare søke informasjon i deloffentligheter som bekrefter egne synspunkter og oppfatninger.

³⁹ Enjolras, Bernard, Karlsen, Rune, Steen-Johnsen, Kari og Wollebæk, Dag (2013) *Liker – liker ikke – Sosiale medier, samfunnsengasjement og offentlighet*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk

Moe, Hallvard (2012) «Who Participates and How? Twitter as an Arena for Public Debate about the Data Retention Directive in Norway». *International Journal of Communication*, 6, 1222–1244

Benkler, Yochai (2006) *The Wealth of Networks. How Social Production Transforms Markets and Freedom*. New Haven and London: Yale University Press.

⁴⁰ Barberá, Pablo (2015) «How Social Media Reduces Mass Political Polarization. Evidence from Germany, Spain, and the U.S.» Paper prepared for the 2015 APSA Conference

⁴¹ <http://www.digitalnewsreport.org/survey/2015/executive-summary-and-key-findings-2015>

7.4.4 Borgernes tillit til mediene

Mediene har en rolle som korrektiv og overvåker av maktstrukturer i samfunnet. I et velfungerende demokrati er borgernes tiltro til sentrale institusjoner avgjørende. Dersom mediene skal ha noen vekt innenfor opinionsdannelse og meningsbrytning, er borgernes tillit til mediene viktig. I kapittel 6 er det gjengitt resultater fra undersøkelser som viser et sammensatt bilde av befolkningens tillit til mediene. Norge blir omtalt som et høytillitsland i internasjonal sammenheng, og enkeltmedier som NRK skårer høyt på sin årlige omdømmemåling. Samtidig tyder funn fra enkelte studier på at befolkningens tillit til mediene (i forhold til offentlige institusjoner), journalister og redaktører er lav.

Strukturelle endringer, økt konkurranse, bemanningsreduksjoner og utprøving av nye forretningsmodeller vil kunne påvirke mediernes anseelse hos borgerne. En fersk norsk analyse av politisk innholdsmarkedsføring tyder eksempelvis på den ene siden på at leserne klarer å skille mellom ordinært redaksjonelt innhold og innholdsmarkedsføring fra politiske interesser/partier, men også at lesere som eksponeres for politisk reklame gjennom innholdsmarkedsføring har noe mindre tillit til politiske nyheter.⁴²

Særlig i tilknytning til den amerikanske presidentvalgkampen 2016, men også i forbindelse med den britiske folkeavstemningen knyttet til utmeldelse av EU har det vært mye oppmerksomhet om hvordan fabrikkerte nyheter, halvsannheter og regelrette løgner har oppstått, forsterket seg og til tross for at det blir tilbakevist blir etablert som fakta i deler av befolkningen. Oxford Dictionaries kåret et begrep som beskriver dette, «post-truth», dvs. omstendigheter der objektive fakta har mindre innflytelse på offentlig opinionsdannelse enn appeller til følelser og personlige oppfatninger, til årets ord i 2016. Det er opplagt at sosiale medier bidrar sterkt til en slik utvikling. Denne utviklingen understreker betydningen av at borgerne har tilgang til profesjonelt redigerte medier, som blant annet setter av tilstrekkelige ressurser til å sjekke fakta, og at borgerne settes i stand til å skjelne mellom fakta og løgner.

Troverdighet og tillit kan være avgjørende egenskaper for å opparbeide seg eller holde på brukere og overleve i en stadig mer konkurran-

⁴² Iversen, Magnus Hoem og Knudsen, Erik (2017) «When politicians go native: The consequences of political native advertising for citizens' trust in news», *Journalism*. DOI: 10.1177/1464884916688289

seutsatt bransje. I en studie fra The American Press Institute oppgir minst to av tre amerikanere at overordnede prinsipper som etterrettelighet, balanse, presisjon og fullstendighet er viktige for deres tiltro til nyheter.⁴³ Flere initiativer, både nasjonalt og internasjonalt, arbeider aktivt for å øke den etiske bevisstheten i og tilliten til mediene.⁴⁴

7.4.5 Den offentlige debatten

Min påstand er at norske medier er brede, balanserte og grundige. Ulike synspunkter slipper til. Enten det handler om skattepolitikk, integrering, kommunesammenslåing eller islam, leter de tradisjonelle mediene aktivt etter nye og tydelige stemmer. Vi oppfordrer ulike aktører til å skrive – og til å svare hverandre. Og viktigst av alt – de tradisjonelle mediene gransker makten. De undersøker kritikkverdige forhold, og de sjekker ut hva som er fakta og hva som er rykter og usannheter. Uten en sterk og uavhengig presse, flyter sant og usant i hverandre. Propaganda blir ikke korrigert. Og ytterfløyene kan hisse hverandre opp uten at de litt kjedelige og grå i midten får mulighet til å vise at det finnes samlende løsninger, også på kompliserte spørsmål. Vi får ekkokamre, ikke opplyste og gode debatter (politisk redaktør i VG, Hanne Skartveit).⁴⁵

På den ene siden kan det være attraktivt for norske medier å samarbeide med plattformtilbydere om publisering av nyheter, siden disse har en rekkevidde få kan matche. På den annen side kan det svekke egen forretningsmodell, merkevare og troverdighet dersom betydelige mengder nyhetsinnhold publiseres hos plattformtilbyderne.⁴⁶ Det kan dessuten svekke den offentlige samtalen dersom store deler av norsk offentlig nyhetsformid-

ling og debatt skjer innenfor rammer definert av et fåtall plattformtilbydere.

Det finnes flere gode eksempler på norske medier som satser på å skape arenaer for debatt og ordskifte på digitale plattformer. Norske medier oppnår normalt ikke alene en oppslutning eller brukerfrekvens som er i nærheten av de største sosiale mediene. Som nevnt tidligere, kan det være fristende for medievirksomhetene å publisere innhold på plattformene, blant annet for å drive trafikk. Det er likevel relativt få av oss som regelmessig bruker sosiale medier til å «diskutere aktuelle temaer med andre» ifølge Kantar TNS.⁴⁷ Hele 83 prosent svarer dessuten nei på om man de siste 30 dager har brukt sosiale nettsamfunn (Facebook, Twitter etc.) for å informere seg og/eller diskutere politiske tema med andre, mens 15 prosent svarer ja. Det er generelt et lite mindretall som debatterer på nett. På spørsmål om man har «deltatt i debatter på avisenes nettsider de siste 30 dager» svarer 92 prosent nei og bare 5 prosent ja. Selv om et fåtall deltar aktivt i debatten, må man gå ut fra at det er mange flere som følger slike debatter. For eksempel svarer bare 54 prosent, ifølge TNS Interbuss, at de *ikke* har lest eller brukt diskusjonsforum på nett de siste 30 dagene.

På den ene siden fungerer internett og plattformene demokratiserende for den enkelte borgers adgang til å ytre seg. Terskelen for å publisere meningsytringer på nettet er svært lav, og det eksisterer ikke kvalitetsbaserte mekanismer som velger ut eller redigerer hvem som skal komme til orde slik tradisjonelle medier har. På den annen side er det etter hvert velkjent at de globale plattformene driver en sensur som kan synes vilkårlig og inkonsekvent og som avviker fra norsk rettstilstand. Blant annet står prinsippet om at man også skal tåle ytringer som uttrykker avvikende oppfatninger sterkt i Norge. Det vil være uheldig dersom den offentlige samtalen i fremtiden skal modereres av instanser som ligger utenfor norske myndigheters innflytelse, og som har en mindre liberal holdning til ytringer enn det som følger av norsk rett.

Dette kan tale for at det er nødvendig å sikre at det eksisterer offentlige debattarenaer på norsk som reguleres av norsk lovgivning.

⁴³ <https://www.americanpressinstitute.org/publications/reports/survey-research/trust-news>

⁴⁴ Eksempler internasjonalt er Ethical Journalism Network <http://ethicaljournalismnetwork.org/>, The Trust Project <http://thetrustproject.org/> og The Media Insight Project <http://www.mediainsight.org/Pages/projects-studies.aspx>

⁴⁵ «Møkkagraving og gjødsel», VG 28.1.17.

⁴⁶ En undersøkelse fra USA viser at publikum ikke har stor tillit til nyheter i sosiale medier rent generelt, men at dersom respondenten har tillit til den opprinnelige redaksjonelle kilden til stoffet, bidrar det til høyere tillit til nyheten når den publiseres i sosiale medier <http://www.niemanlab.org/2016/04/americans-dont-have-much-trust-in-social-media-as-a-source-of-news-a-new-report-says/>.

⁴⁷ Se for eksempel Kantar TNS Interbuss Q4 2015, der 2 prosent svarer flere ganger daglig, 6 prosent daglig, 17 prosent ukentlig og 13 prosent månedlig.

7.4.6 Oppsummering

7.4.6.1 Målformulering

I kapittel 3.4 foreslår utvalget følgende målformulering:

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

I tilknytning til forslaget til mål, redegjør utvalget i større detalj for hvilke forutsetninger som må foreligge for at målet skal kunne anses som oppfylt. Utvalget viser her til at statlige virkemidler på medieområdet er rettet mot avsender og innhold og presiserer at staten verken kan eller bør forsøke å pålegge borgerne visse former for mediebruk. Statens oppgave består i å legge til rette for, gi tilgang til og muligheter for bruk som understøtter reell ytrings- og informasjonsfrihet, men uten å forsøke å påvirke borgerens bruk direkte. Videre forutsetter målformuleringen viktigheten av å inkludere borgere på tvers av sosioøkonomiske, demografiske og andre variabler og betydningen av innholdsmangfold: borgerne kan ikke ha bruksmangfold uten rikdom av genre, ideer og synspunkt i innholdet. En velfungerende offentlig samtale forutsetter eksistensen av, og reell tilgang for alle til, kvalitativt godt, etterrettelig innhold redigert i samsvar med profesjonelle normer og praksis.

For å kunne vurdere om målet er oppfylt, er det følgelig nødvendig på den ene siden å undersøke status for *bruksmangfoldet*, men også om status for *avsendermangfoldet* og *innholdsmangfoldet* påvirker bruksmangfoldet.

7.4.6.2 Avsender- og innholdsmangfold

I dette kapitlet har utvalget konstatert at den norske mediesektoren fremdeles er preget av et relativt bredt og sunt avsender- og innholdsmangfold, men samtidig er etablerte forretningsmodeller satt under press ved at en betydelig andel av etablerte og profesjonelt redigerte medier opplever en sterk nedgang i bruk og reklameinntekter. Dette gir seg blant annet følgende utslag:

- Endringene i markedet truer med å utarme etablerte, profesjonelt redigerte medier som er viktige for mediemangfoldet og har fungert som brede, felles arenaer for samfunnsdebatt. Nye aktører er verken i stand til eller har noen ambisjon eller intensjon om å erstatte de tradisjonelle mediene.

- Anstrengt økonomi har gjort nedskjæringer nødvendig i tradisjonelle medier, også i redaksjonene. Bransjen har behov for å finne innovative forretningsmodeller som kan bidra til en sunn økonomisk utvikling. For små aktører som betyr mye for mangfoldet lokalt, er det krevende å sette av ressurser til innovasjon. Dersom mediene ikke makter å omstilles seg, kan det i ytterste konsekvens føre til nedleggelse og redusert mangfold.
- Med forbehold om at kvalitet er vanskelig å måle, er det også risiko for at den økonomiske utviklingen kan gi utslag i innholdsmessig redusert bredde, dybde eller kvalitet. Det kan bli vanskeligere å skjerme det ressurskrevende kvalitetsinnholdet, siden det er vanskelig å generere høyere reklameinntekter fra dette innholdet.
- De sosiale mediene har, som følge av en overlegen rekkevidde, på kort tid etablert seg som en viktig distribusjonskanal for nyheter. En hovedutfordring er at tilbyderne av de sosiale mediene og søkemotorene i liten grad påtar seg et ansvar for kvaliteten i innholdet de formidler. Tilbyderne av sosiale medier har ikke noe ønske om å etablere mekanismer for å fremme eller fremheve kvalitet – det avgjørende er innholdets brede appell. Algoritmene som styrer presentasjonen av innhold verdsetter ikke innhold med høy kvalitet høyere enn innhold som er uetterrettelig, fabrikkert eller som har liten verdi for meningsdannelse eller det politiske ordskiftet.
- Den algoritimestyrte individualiseringen, filteringen og sensuren av innhold innebærer en risiko for at borgerne kan bli eksponert for en skjev og ubalansert diett av nyheter. Det blir i større grad opp til den enkelte borger å utøve kildekritikk og skjelve mellom kvalitativt godt og dårlig innhold.

7.4.6.3 Bruksmangfold

Når det gjelder status for bruksmangfoldet, har utvalget i dette kapitlet identifisert en relativt rask og omfattende forskyvning i borgernes mediebruk som, til tross for positive sider, også har potensial til å påvirke bruksmangfoldet negativt:

- Sosiale medier, søk og aggregatorer har blitt de viktigste fellesarenaene for mange, særlig yngre brukere, og er samtidig i ferd med å utvikle seg til viktige plattformer for formidling av nyheter.
- Det er de unge som primært driver fram de omfattende forskyvningene i mediebruken, men

også eldre er i ferd med å legge om sine medievaner i retning av økt bruk av internett og mobil og redusert bruk av trykte medier og lineært fjernsyn.

- Digitaliseringen har demokratisert publisering av innhold. Tilfanget av innhold er større og innholdet lettere tilgjengelig enn noen gang før i historien. Digitaliseringen kan dermed sies å ha lagt grunnlaget for økt avsender- og innholdsmangfold og dermed potensielt også økt bruksmangfold.
- En liten, men økende andel av befolkningen oppsøker sjelden eller aldri nyheter. Unge mennesker, spesielt unge kvinner, personer med lav utdanning og personer med lav interesse for politikk, er overrepresentert i denne gruppen.
- Det er fremdeles lav betalingsvilje for kvalitetsinnhold i befolkningen. Kort sagt er verdien av god journalistikk for samfunnet verdsatt høyere enn det brukerne er villige til å betale.

7.4.6.4 Hovedutfordringer

Av utfordringene som er trukket frem ovenfor, vil utvalget særlig peke på noen hovedutfordringer:

- En liten, men økende andel av befolkningen oppsøker sjelden eller aldri nyheter. Unge mennesker, personer med lav utdanning og personer med lav interesse for politikk er overrepresentert i denne gruppen.
- Kvinner er underrepresentert i avsenderleddet (arbeidsstokken) og på innholdssiden (i kildebruken). Blant dem som sjelden oppsøker nyheter og har lav kunnskap om nyheter, er unge kvinner overrepresentert. Denne systematiske skjevheten i kjønnsbalansen er velkjent fra andre områder i samfunnet.
- Sosiale medier, søkemotorer og aggregatorer har blitt de viktigste arenaene for mange, sær-

lig yngre brukere, og utvikler seg dermed til viktige nyhetsplattformer. Den algoritimestyrte utvelgelsen av innhold og fraværet av systematisk redaksjonell bearbeiding av innholdet innebærer en risiko for at brukerne eksponeres for en smalere og mer fragmentert mediediett, samt at upålitelige kilder får stor gjennomslagskraft.

- De redaksjonelt styrte mediernes tradisjonelle forretningsmodeller svikter, og finansieringen av maktkritisk og samfunns viktig journalistikk er satt under press.

Brukerinntektenes betydning for medieøkonomien har økt, samtidig som en lavere andel av befolkningen enn før er villig til å betale for profesjonelt redigert kvalitetsinnhold. Dette er globale utfordringer som bransjen selv må forsøke å finne langsiktige løsninger på, og mange medier er i ferd med å prøve ut bærekraftige forretningsmodeller tilpasset den nye virkeligheten. I kapittel 6 la utvalget frem tall som indikerer at norske medievirksomheter på mange områder er bedre stilt enn mediebransjen i andre land. Likevel er det slik at de økonomiske prognosene peker nedover for store deler av bransjen og etter all sannsynlighet i en periode vil fortsette å peke nedover. Etter utvalgets oppfatning tilsier dette at det i en overgangperiode kan være behov for økt statlig innsats på de områdene som utvalget peker på ovenfor.

I neste kapittel vurderer utvalget behovet for nye tiltak med sikte på å møte de nye utfordringene, samt justeringer og oppdateringer av innretningen av eksisterende økonomiske virkemidler, slik at disse samlet bedre kan ivareta det foreslåtte mediepolitiske målet og de nevnte hovedutfordringene.

Kapittel 8

Utvalgets forslag

8.1 Innledning

Norge har svært mye å ta vare på og sikre når det gjelder journalistikk og offentlighet: Vi har en stor og rik avisflora, en offentlig allmennkringkaster av høy internasjonal kvalitet, en meget god kommersiell tidligere allmennkringkaster på tv, populære kommersielle radiokanaler, en omfattende og velprøvd offentlig mediepolitikk, en rik og inkluderende offentlig debatt og borgere som er teknologisk avanserte og blant de mest aktive i verden når det gjelder å delta i sosiale medier (jf. kapittel 6.4.1).

Det finnes mange positive utviklingstrekk i dagens situasjon, og det beste av norsk journalistikk holder meget høy kvalitet og har store, konstruktive følger for borgere og samfunn. Ikke minst er den teknologiske utviklingen positiv: Den gjør borgerne til aktive deltagere i medievirkeligheten og produksjonen av journalistikk og øker gjennomsiktigheten i journalistiske prosesser. Noe av det mest spennende i norsk mediebransje skjer dessuten i en økende mengde med små gründerselskaper, der kompetansen ofte kommer fra både etablerte medier og teknologimiljøer.

Den krevende nyhets- og aktualitetsjournalistikken må utføres av sterke redaksjonelle miljøer, små og store, som har kontinuitet over tid. Det er ressursene til og finansieringen av denne journalistikken som nå er i alvorlig fare. Derfor er utvalgets forslag så omfattende og ambisiøse. Forslagene er delt i direkte og indirekte virkemidler samt tiltak rettet mot allmennkringkasting. Viktig er det også å utvikle videre samspillet mellom mediepolitikken og andre politikkområder. For aldri før har mediepolitikk hatt så lite preg av sektorpolitikk. Mediepolitikken i dag og fremover er sektorovergripende demokratipolitikk.

Situasjonen er alvorlig, og utvalgets bekymring for den viktige journalistikken er dyp. Det er nå avgjørende – så hurtig som overhodet mulig – å realisere offentlige tiltak som kan sikre den kritiske, årvåkne journalistikken vi trenger. De fleste

tiltak utvalget foreslår bør realiseres i løpet av kort tid.

Det haster.

I dette kapitlet presenterer utvalget sine forslag. Forslagene bygger på drøftingen i foregående kapitler. Som nevnt i kapittel 2, har utvalget mottatt en rekke verdifulle skriftlige og muntlige innspill. Samtlige innspill er vurdert av utvalget, og flere av utvalgets forslag bygger på innkomne innspill.

I kapittel 3 drøfter utvalget hva statens mål for mediemangfoldet bør være. Utvalget har, med utgangspunkt i prinsippene i Grunnloven § 100 sjette ledd, valgt å legge mangfoldshensyn til grunn for sine vurderinger. Det er nødvendig at samfunnet gjennom mediepolitiske virkemidler bidrar til å gi befolkningen tilgang til et mangfold av nyhets- og aktualitetsmedier. Bare et mangfold av frie, uavhengige og økonomisk sunne medier kan fungere som det åpne samfunns arenaer for fri journalistikk, samfunnskritikk og debatt.

Avsendermangfold og innholdsmangfold er nødvendige forutsetninger for at det skal kunne eksistere et bruksmangfold. Særlig innholdsmangfoldet er under sterkt press for tiden, og møter en usikker utvikling i tiden fremover. Bruksmangfold er likevel den sentrale mangfoldsdimensjonen, siden man først oppnår et reelt mangfold når innholdet blir brukt. På denne bakgrunn foreslår utvalget følgende målformulering:

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

I kapittel 4 gjennomgår utvalget de samlede økonomiske virkemidlene på medieområdet. Kapittel 5 og 6 beskriver viktige utviklingstendenser i mediesektoren som har innvirkning på mediemangfoldet. I kapittel 7 drøfter utvalget hvordan disse utviklingstrekkene kan komme til å påvirke borgernes muligheter til å tilegne seg mangfoldig og relevant informasjon, og risikoen for at den en-

kelte borgers muligheter for deltakelse i den offentlige samtalen svekkes. Avslutningsvis i kapittel 7 oppsummerer utvalget de viktigste utfordringene for sektoren i lys av det mediepolitiske målet utvalget har foreslått og lagt til grunn for sine drøftinger. Utvalget peker her på noen hovedutfordringer som særlig innebærer en risiko for svekket bruksmangfold:

- En liten, men økende andel av befolkningen oppsøker sjelden eller aldri nyheter. Unge mennesker, personer med lav utdanning og personer med lav interesse for politikk er overrepresentert i denne gruppen.
- Kvinner er underrepresentert i avsenderleddet (i arbeidsstokken, også blant toppledere i medieselskaper og redaksjoner) og på innholdssiden (i kildebruken). Blant de som sjelden oppsøker nyheter og har lav kunnskap om nyheter, er unge kvinner overrepresentert. Denne systematiske skjevheten i kjønnsbalansen er velkjent fra andre områder i samfunnet.
- Sosiale medier, søkemotorer og aggregatorer er blitt de viktigste arenaene for mange, særlig yngre brukere, og utvikler seg dermed til stadig viktigere nyhetsplattformer. Den algoritmestyrte utvelgelsen av innhold, og fraværet av systematisk redaksjonell bearbeiding av innholdet, innebærer en risiko for at brukerne eksponeres for en smalere og mer fragmentert mediediett samt at upålitelige kilder får stor gjennomslagskraft.
- De redaksjonelt styrte mediernes tradisjonelle forretningsmodeller svikter, og finansieringen av maktkritisk og samfunns viktig journalistikk er satt under press.
- Brukerinntektenes betydning for medieøkonomien har økt, samtidig som en lavere andel av befolkningen enn før er villig til å betale for profesjonelt redigert kvalitetsinnhold.

Etter utvalgets syn tilsier utviklingstendensene som preger mediemarkedet, medieinnhold og borgernes mediebruk at myndighetene i en overgangsperiode må være forberedt på en ekstra innsats, for å sikre et mangfoldig medietilbud og et norskspråklig nyhetstilbud som reflekterer det norske samfunnet. Utvalget legger frem forslag til hvordan offentlige økonomiske og andre virkemidler for mediesektoren bør innrettes. Forslagene innebærer endringer i eksisterende virkemidler og enkelte nye virkemidler, begrunnet i de hensynene som står sentralt i det grunnleggende målet for mediemangfoldet og særlig de nevnte hovedutfordringene som følger av medieutviklingen.

Utvalget har valgt å omtale forslagene knyttet til henholdsvis allmennkringkasting, indirekte virkemidler rettet mot nyhetsmedier, direkte virkemidler rettet mot nyhetsmedier, tiltak rettet mot særlige grupper samt mediepolitikkenes samspill med andre sektors politikk separat nedenfor. Før forslagene til innretning av de enkelte økonomiske og regulatoriske virkemidlene presenteres, identifiserer utvalget først noen overordnede hensyn som utvalget har lagt til grunn for forslagene.

8.2 Overordnede hensyn som nye og endrede virkemidler bør oppfylle

Utvalgets forslag til nye og endrede økonomiske virkemidler skal svare på utvalgets målformulering og hovedutfordringene som utvalget har identifisert. I samsvar med drøftingen i de foregående kapitlene, vil utvalget videre legge vekt på hvorvidt forslagene til nye og endrede økonomiske virkemidler ivaretar disse overordnede hensynene:

- Ordningene skal være rettet inn mot å stimulere avsender-, innholds-, eller bruksmangfold, med særlig vekt på tiltak som fremmer bruksmangfold, men også med betydelig og skjerpet oppmerksomhet mot utviklingen i innholdsmangfoldet.

Det følger av Mediemangfoldsutvalgets målformulering at utvalget anser bruksmangfold som det mest sentrale aspektet ved mediemangfold. For å bidra til borgernes reelle informasjons- og ytringsfrihet må avsender- og innholdsmangfold forstås som nødvendige, men ikke tilstrekkelige vilkår for det tredje aspektet, altså en mangfoldig bruk blant borgerne. Utvalget mener det særlig er viktig å være oppmerksom på borgere med markant lavere mediebruk enn snittet, eller med særlige behov. Eksempler er unge, lavt utdannede borgere, minoriteter av alle slag og nye innvandrergupper, herunder store grupper av arbeidsinnvandrere fra EØS-området som velger å bo-sette seg i Norge mer permanent. Utvalget har også i de foregående kapitler påvist en skjevhet i kjønnsbalansen i avsenderleddet (arbeidsstokken), i innholdet (kildebruken) og i bruken av medier. Denne utfordringen er ikke avgrenset til mediesektoren, men representerer en generell samfunnsutfordring som offentlige virkemidler bare et stykke på vei kan bidra til å løse. Enkelte av tiltakene utvalget foreslår kan imidlertid bidra til å rette opp disse skjevhetene.

- Ordningene skal legge til rette for samfunns viktig norsk journalistikk i medier av alle størrelser og over hele landet, på begge målformer og samisk. Særlig viktig er områder med svak mediedekning i dag.

Utvalget har ikke hatt som mål å foreslå næringspolitiske virkemidler eller verne om eksisterende medieselskaper av noe slag, men å finne frem til modeller og løsninger som legger til rette for at medier som skaper journalistikk er levedyktige i den nære fremtidens rådende markedsforhold.

- Ordningene bør være rettet inn mot å korrigere tydelig markedssvikt.

Samfunnsborgernes informasjonsbehov spenner over en rekke områder, herunder politiske beslutninger, offentlige organer, transport, helse, utdanning, kultur, økonomi, det frivillige samfunn mv. I et stadig mer komplekst og spesialisert samfunn vil det være svært ressurskrevende for den enkelte selv å skulle holde oversikt over eller overvåke utviklingen på alle disse områdene. I et samfunnsøkonomisk perspektiv er det følgelig rasjonelt at det eksisterer medievirksomheter som ivaretar oppgaven med å informere og rapportere, men også overvåke og avdekke kritikkverdige forhold, misbruk av makt, korrupsjon mv.¹ Statlig støtte til mediene kan således begrunnes i redaksjonelle mediers rolle. På medieområdet vil markedssvikt foreligge dersom markedet ikke bringer til veie tilstrekkelig av den journalistikken som ivaretar informasjonsfrihet og ytringsfrihet, kort sagt journalistikk som er avgjørende for et fungerende demokrati. Utvalget har forutsatt at det skal foreligge en form for markedssvikt² for at det offentlige skal sette inn virkemidler. Utvalget vil peke på at det i tillegg kan være rasjonelt (og samfunnsøkonomisk lønnsomt) å sette inn tiltak før skaden har skjedd, snarere enn å forsøke å rette opp konsekvensene av en markedssvikt etter at den har oppstått.

¹ Jf. Gentzkow, M. og J. M. Shapiro (2008). «Competition and truth in the market for news». *Journal of Economic Perspectives*. Volume 22, Nr 2, s. 133–154.

² I samfunnsøkonomisk teori oppstår markedssvikt når et uregulert marked ikke produserer effektive utfall. Professor Jarle Møen ved NHH har eksempelvis i *Nytt Norsk Tidsskrift* (03/2011) i tilknytning til markedssvikt og regulering på mediesektoren påpekt at «den generelle innsikten fra samfunnsøkonomiske analyser av subsidieordninger er at man må starte med en mest mulig presis beskrivelse av hva slags markedssvikt man ønsker å rette opp. Videre må man være bevisst på at ikke all markedssvikt kan rettes opp, og at man vanligvis står overfor en avveining mellom markedssvikt og ulike former for styringssvikt.»

- Ordningene skal være plattformnøytrale.

Støtteordninger knyttet til en bestemt plattform, som papir, kan ha en negativ konserverende effekt fordi de ikke gir incitament til digital publisering. Utvalget mener at ordningene bør stimulere til, og ikke være til hinder for, publisering på digitale plattformer. Alle tiltak bør i prinsippet utformes plattformnøytralt. Unntaket er kompensasjonsordninger for kommersiell allmennkringkasting, der det er viktig å sikre det bruksmangfoldet som utvalget har dokumentert eksisterer på plattformene (radio og lineært tv) i dag, i tillegg til at plattformene har noen iboende egenskaper som bidrar til å fremme mangfoldig mediebruk (gjennom såkalt «flow»).

- Ordningene bør legge til rette for et bredt spektrum av finansieringsformer og et bredest mulig mangfold på eiersiden.

Hvordan en medievirksomhet er finansiert – gjennom brukerbetaling, reklamefinansiering eller annen privat finansiering og støtte, eller direkte og indirekte støtte fra det offentlige – gir seg utslag i valg og prioriteringer virksomheten foretar når det gjelder blant annet målgrupper, innhold og kvalitative aspekter. Et bredt spektrum av finansieringsformer bidrar til medievirksomheter som kompletterer hverandre og dermed til mediemangfold.

- Flest mulig av ordningene bør være avgrenset i tid, og bør dessuten utformes slik at det er realistisk at støttebehovet kan reduseres over tid.

De samlede økonomiske virkemidlene til mediesektoren utgjør betydelige beløp. Etter utvalgets syn bør det legges større vekt på å styrke ordningenes legitimitet, gjennom å understreke at alle støtteordninger skal være avgrenset i tid og at eventuell videreføring av støtteordningene baseres på jevnlig evalueringer av deres effektivitet.

Direkte økonomiske virkemidler bør ideelt sett være tidsavgrensede, slik at de bidrar til utvikling og om mulig redusert støtteavhengighet. Samtidig er det behov for at støtten er mest mulig forutsigbar, slik at mediene kan legge langsiktige planer. Indirekte virkemidler er innrettet mot å bøte på strukturelle forhold som gjelder hele bransjen og er derfor ikke på samme måte tidsavgrenset. Støtteordningene bør evalueres jevnlig, med sikte på å avdekke om de svarer på reelle behov og er innrettet slik at de legger til rette for økt bruksmangfold. Utvalget har lagt til grunn at ram-

mene for støtten, både hva gjelder økonomi og behov, bør evalueres i fireårssykluser, en gang i hver stortingsperiode. Den enkelte mottaker av direkte støtte bør i tilknytning til fireårssyklusene pålegges å utarbeide en plan for hvordan mediet vil prøve å redusere støttebehovet i løpet av tilskuddsperioden.

- Ordningene må ivareta redaksjonell uavhengighet og integritet.

Prinsippet om at det er redaktøren som tar avgjørelser i redaksjonelle spørsmål innenfor rammen av grunnsynet og formålet til medievirksomheten, står sentralt i norsk mediepolitikk. Innretningen av økonomiske virkemidler til redaksjonelle virksomheter må ivareta redaksjonell uavhengighet, og må derfor knyttes til bransjens egne etiske rammer som Vær Varsom-plakaten og selvdømmeordningen (PFU).

Utvalget mener det er viktig at den frie journalistikkens troverdighet ikke svekkes. Høy tillit krever et tydelig skille mellom redaksjonelt og kommersielt innhold, slik dagens regler i Vær Varsom-plakaten forutsetter.

8.3 Virkemidler rettet mot allmennkringkasting

8.3.1 Offentlig finansiert allmennkringkasting

Det er bred politisk konsensus om å videreføre en sterk, offentlig finansiert allmennkringkaster i Norge, ikke bare som et mediepolitisk virkemiddel, men også som et språk- og kulturpolitisk tiltak. Staten har over tid ført en aktiv politikk for å opprettholde NRK som en sterk offentlig allmennkringkaster, som sikrer et bredt og kvalitativt godt tilbud og er tilgjengelig for hele befolkningen. Stabile politiske og økonomiske rammer har bidratt til at NRK spiller en viktig rolle for mediemangfoldet i Norge:

- Gjennom redaksjonell tilstedeværelse i hele landet bidrar NRK til et bredt avsendermangfold.
- Gjennom de detaljerte forpliktelsene som følger av NRK-plakaten, tilbyr NRK et innholdsmangfold og en genrebredde som andre medier ikke eller i liten grad gjør.
- NRK bidrar som innkjøper og bestiller av norsk innhold, til et mangfoldig produksjonsmiljø og dermed til økt innholdsmangfold og avsendermangfold.
- NRK bidrar til innhold på begge målformer.

- NRK bidrar til å fremme samisk som brukspråk gjennom en løpende dekning på flere plattformer og synliggjøring av det samiske på større arenaer.
- NRK har som allmennkringkaster også bred oppslutning og høy tillit i befolkningen og bidrar i vesentlig grad til bruksmangfoldet på alle medieplattformer, både for borgere som aktivt søker nyheter og de som i lavere grad gjør det.

Etter utvalgets vurdering er det viktig å videreføre en stabil og forutsigbar finansiering av NRK som allmennkringkaster, som et bidrag til å sikre et grunnleggende og bredt innholdstilbud som er tilgjengelig for hele befolkningen. NRK skal i hovedsak finansieres av kringkastingsavgiften alene. Utvalget vektlegger videreføring av prinsippet om at NRK ikke kan motta støtte fra andre direkte tilskuddsordninger. Det er videre viktig at staten er bevisst på at offentlig finansiering av en allmennkringkaster har stor innvirkning på mediemarkedet i Norge. Det kan derfor være behov for å vurdere jevnlig om allmennkringkasterens kurs bør justeres. Regjeringen har nylig, i Meld. St. 15 (2016–2017) Eit moderne og fremtidsretta NRK – Finansiering og innholdsplikter, lagt frem forslag til slike justeringer. Meldingen drøfter fremtidig finansiering av NRK, ny NRK-plakat, et fireårig styringssignal knyttet til NRKs inntekter, overføring av det statlige eierskapet til NRK til en stiftelse, direktesending av store idrettsbegivenheter og videre bruk av NRKs arkiver.

Videre foreslås det i meldingen at det hvert fjerde år fastsettes et styringssignal for de økonomiske rammene til NRK. I tilknytning til styringssignalet vil departementet, blant annet på grunnlag av en analyse av NRKs effekt i markedet, vurdere på hvilken måte NRKs tilbud påvirker kommersielle medier og det totale medietilbudet til borgerne og endelig om det tilsier endringer i allmennkringkastingsoppdraget.

Mediemangfoldsutvalget slutter seg i hovedsak til departementets forslag når det gjelder NRK-plakaten og det fireårige styringssignalet. Når det gjelder fremtidig finansiering av NRK viser utvalget til sin høringsuttalelse til Rimmereid-rapporten, som følger utredningen som uttrykt vedlegg publisert på regjeringens nettsted. Her uttaler utvalget blant annet at det «[...] slutter seg til at det er viktig å sikre NRKs uavhengighet som en forutsetning for mangfold, og understreker betydningen av at en eventuell ny innkrevingsmodell ikke må svekke NRKs uavhengighet.» Mediemangfoldsutvalget vil videre understreke at det er avgjørende for NRKs legitimitet som allmenn-

kringkaster og publikums oppslutning om innkrevningen at NRKs drift, herunder innkrevningen, er mest mulig effektiv.

8.3.1.1 *Overføring av eierskapet til NRK til en selvstendig stiftelse*

I tilknytning til Stortingets behandling av Meld. St. 38 (2014–2015) ba flertallet i et anmodningsvedtak (vedtak 494) regjeringen om å «utrede en delegering av NRKs generalforsamling til en stiftelse etter svensk modell». Departementet har i Meld. St. 15 (2016–2017) tolket anmodningsvedtaket slik at Stortinget ønsker en vurdering av om eierskapet til NRK skal overføres til en stiftelse. Departementet drøfter problemstillingen og konkluderer med at NRK fremdeles bør være et statlig aksjeselskap som staten ved Kulturdepartementet eier fullt ut.

Mediemangfoldsutvalget mener det er prinsipielt viktig å understreke NRKs redaksjonelle selvstendighet. Statens direkte eierskap til NRK AS innebærer en potensiell risiko, for eksempel i et annet samfunnsklimate og en mindre fredelig politisk situasjon, for rollekonflikter og svekkelse av den redaksjonelle selvstendigheten. Størst mulig formell avstand mellom utøvende politikere og styringen av NRK vil styrke NRKs uavhengighet.

Utvalget foreslår at eierskapet til NRK AS overføres til en selvstendig stiftelse. Stiftelsens styre bør velges av Stortinget. Styreleder og styremedlemmer skal ikke være aktive politikere. Hovedoppgaven til styret vil være å velge styret til NRK AS og fungere som generalforsamling for selskapet. Utvalget antar at å overføre eierskapet til NRK til en stiftelse prinsipielt vil styrke NRKs uavhengighet av myndighetene.

8.3.1.2 *NRKs bidrag til mediemangfoldet*

Utvalget mener det kan bety mye hvis NRK påtar seg et tyngre ansvar for å bidra til mediemangfoldet. Utvalget har mottatt innspill om at samarbeid mellom NRK og lokale medieaktører bidrar til deling av kompetanse og muliggjør samarbeid i en annen skala og omfang enn det de lokale mediene har kunnet bære økonomisk alene. Dette er trolig et positivt bidrag til medietilbudet lokalt, og videre kan det bidra til å redusere NRKs innvirkning på konkurransen samt trolig bidra positivt til NRKs legitimitet. Utvalget ser positivt på samarbeidet mellom NRK og regionale og lokale medier og forventer at det vil bli styrket og øke i omfang fremover. Samarbeidet kan også gjerne ta nye former, og bidra til å gjøre det enklere for kommersi-

elle medier å sikre og styrke sine inntekter og utvide sitt bruksgrunnlag.

Regjeringen fremmet i Meld. St. 15 (2016–2017) forslag til ny NRK-plakat som blant annet fastslår at NRK skal ha et selvstendig ansvar for å bidra til det norske mediemangfoldet. Forslaget inneholder ikke ytterligere føringer knyttet til hvordan NRK skal oppfylle vilkåret ut over de eksemplene som stortingsflertallet sluttet seg til ved behandlingen av Meld. St. 38 (2014–2015), jf. Innst. 178 S (2015–2016), nemlig at NRKs regionkontorer tar aktivt ansvar for å henvise trafikk til lokalavisene, og at NRK samarbeider om valgsendinger lokalt. I samsvar med kringkastingsloven § 6-3 ligger det til kringkastings sjefens redaksjonelle ansvar å beslutte i hvilken form og omfang slike redaksjonelle samarbeid skal innrettes.

Utvalget anbefaler at oppfølgingen av NRKs ansvar for mediemangfoldet inngår i vurderingen av hvordan NRK påvirker kommersielle medier og det totale medietilbudet til mediebrukerne, som skal foretas i forbindelse med de fireårige styringssignalene som departementet foreslår i Meld. St. 15 (2016–2017).

Det har vært, og er, sentralt for NRK som allmennkringkaster å tilby en variert innholdsmeny som eksponerer brukerne også for perspektiv, meninger og genre de ikke nødvendigvis hadde oppsøkt selv. Denne funksjonen utfordres i en tid med økende ikke-lineær mediebruk, og særlig gjennom utviklingen av personaliserte medietjenester med mer eller mindre algorit mestyrte anbefalingssystemer. Utvalget vil understreke at NRK bør videreføre denne tradisjonelle funksjonen også i denne nye medievirkeligheten gjennom ulike former for «mangfold gjennom design», slik at også institusjonens personaliserte tilbud og øvrige tjenester på nye plattformer bidrar til at mediebrukerne blir eksponert for et bredt innholdsmangfold.

8.3.1.3 *NRKs arkiver*

Utvalget viser til at NRKs arkiver inneholder unikt materiale i form av lyd og levende bilder som er finansiert av offentlige midler, og som derfor ideelt sett bør være mest mulig tilgjengelig for viderebruk. NRK er forpliktet til å gjøre arkivene direkte tilgjengelig for publikums søk i så høy grad som mulig. Utvalget erkjenner likevel at det foreligger legitime økonomiske, opphavsrettslige og pressetiske hindre for fri bruk.

Problemstillinger knyttet til offentlig og kommersiell bruk av NRKs arkiver er drøftet i detalj i Meld. St. 38 (2014–2015), og senere i Meld. St. 15

Boks 8.1 Utvalgets forslag – offentlig finansiert allmennkringkasting

Utvalget foreslår at:

- Eierskapet til NRK overføres til en stiftelse.
- NRKs ansvar for mediemangfoldet og forpliktelse til å gjøre sitt arkivinnhold tilgjengelig følges opp, for eksempel i forbindelse med rapporteringen av hvordan NRK påvirker kommersielle medier og det totale medietilbudet til borgerne som skal utarbeides i forbindelse med de fireårige styrings-signalene.

(2016–2017). Stortingsflertallet sluttet seg under behandlingen av Meld. St. 38 (2014–2015) til at «NRKs arkivmateriale skal gjerast tilgjengeleg for vidarebruk så langt det er praktisk og juridisk mogleg, og presseetisk forsvarleg», og dersom NRK tar betalt for utlevering av arkivmateriale skal det skje til selvkost, jf Innst. 178 S (2015–2016).

Utvalget slutter seg til dette, men understreker samtidig at det er viktig å følge opp vilkåret, for eksempel i forbindelse med rapporteringen av hvordan NRK påvirker kommersielle medier og det totale medietilbudet til borgerne som skal utarbeides i forbindelse med de fireårige styrings-signalene som departementet foreslår i Meld. St. 15 (2016–2017).

8.3.2 Kommersiell allmennkringkasting på tv

Allerede i den første offentlige utredningen av behovet for en kommersiell allmennkringkaster, sto hensynet til kultur, yttrings- og informasjonsfrihet og gjensidig stimulerende konkurranse sentralt.³ Dette er hensyn som også i ettertiden har preget statens regulering av kommersiell allmennkringkasting. Kommersiell allmennkringkasting har vært regulert gjennom konsesjoner og avtaler. Disse konsesjonene og avtalene har lagt til grunn et bytteforhold der staten har sikret en aktør for-deler av økonomisk verdi, mot blant annet å tilby et innhold som en kommersiell kringkaster normalt ikke ville tilbudt og lokalisering utenfor Oslo. Staten har også sett på etableringen av sterke kommersielle allmennkringkastere som alternativer til NRK.

Statens avtale med TV 2 opphørte ved utgangen av 2016 og er ikke erstattet av noen ny avtale. Dette var bakgrunnen for at Stortinget under behandlingen av Meld. St. 38 (2014–2015) Open og opplyst, fattet et anmodningsvedtak der det ba regjeringen innen utgangen av 2016 ta initiativ til å sikre kommersiell allmennkringkasting med nyhetsredaksjon og hovedkontor i Bergen. I tråd med Stortingets anmodningsvedtak og merknad samt utvalgets tilleggsmandat, ba departementet Mediemangfoldsutvalget om en delutredning av modeller for offentlig kompensasjon for kommersiell allmennkringkasting. Utvalget avga 17. oktober 2016 en delutredning om kommersiell allmennkringkasting, i samsvar med departementets frist. I delutredningen gjør utvalget blant annet følgende vurderinger:

- Uten statlige virkemidler vil samtlige kommersielle kringkastere i Norge i utgangspunktet basere hele driften på forretningsmessige vilkår. Nyheter er dyrt å produsere. Uten et allmennkringkastingsoppdrag som krever jevnlig nyhetsprogrammer, vil nyhetene bli vurdert bare ut fra lønnsomhetskrav i likhet med andre programtyper.
- Alt i alt er det betydelig usikkerhet knyttet til om markedet i fremtiden vil kunne finansiere nyhets- og debattinnhold, innholdskategorier som kultur og livssyn og innhold rettet mot barn, unge, eldre og språklige og etniske minoriteter i en kommersiell tv-kanal. Denne risikoen for markedssvikt innebærer at så vel innholds- som bruksmangfoldet står i fare for å svekkes. Videre er det betydelig usikkerhet knyttet til om det er økonomisk grunnlag for å opprettholde et tungt redaksjonelt nærvær utenfor Oslo/på to steder i landet.
- Delutredningen konkluderer med at dersom staten vil være sikker på at en kommersiell allmennkringkaster utenfor Oslo-området opprettholdes, tilsier det at staten etablerer nye virkemidler for å videreføre dette.

I delutredningen refererte utvalget dessuten til forskning som tyder på at allmennkringkastingsregulering har betydning for det faktiske innholdet som produseres av tv-aktører og distribueres til brukerne, og at dette har innvirkning på mediebruken hvis en sammenligner grupper av land med sterke og svake allmennkringkastingstradisjoner. Videre viste utvalget til forskning som betoner at finansieringsformen til en fjernsynskanal (reklame, brukerbetaling, lisens og kombinasjoner av disse), samt konkurransen mellom kana-

³ NOU 1985: 11 TV 2 s. 12.

lene, vil påvirke programmenyen de tilbyr i forskjellig retning og slik føre til mangfold.

Kommersiell allmennkringkasting tilbyr et alternativ. I kapittel 6.4.2 har utvalget vist til at NRK og TV 2 i noen grad kompletterer hverandre ved at de når ulike grupper av seere.

Et relevant spørsmål er imidlertid om det er hensiktsmessig å rette mediepolitiske virkemidler inn mot publisering på en plattform som i økende grad er i ferd med å bli valgt bort av seerne og i særdeleshet av unge, som i høyere grad enn andre velger bort nyheter. Utvalget la i delutredningen vekt på at lineært tv fremdeles har og ennå vil ha sentral betydning for bruksmangfoldet, men at utviklingen tilsier at en eventuell avtale bør være avgrenset til tre-fem år, og at det gjennomføres en evaluering av virkningen av en eventuell kompensasjon og analyse av fremtidig behov før ordningen eventuelt forlenges ytterligere.

I delutredningen påpekte utvalget at lokalisering andre steder enn Bergen kan bidra til mediemangfold og tilby et alternativ til Oslo-dominansen innen riksdekkende medier. Utvalget pekte på at et krav til lokalisering i Bergen vil begrense søkergrunnlaget, ettersom det er betydelige etableringshindre for aktører uten tung tilstedeværelse i regionen. Det er risiko for at et krav om lokalisering på et bestemt sted vil øke kostnadene forbundet ved allmennkringkastingsoppdraget, noe som i så fall må tas med i beregningen av kompensasjonen.

Utvalget la dessuten til grunn at en allmennkringkaster må kunne nås av hele befolkningen, og at den lineære kanalen bør være tilgjengelig uten særskilt brukerbetaling på minst én plattform.⁴

I desember 2016 la regjeringen i samsvar med Stortingets anmodningsvedtak frem Meld. St. 14 (2016–2017) Kommersiell allmennkringkasting, der det gjøres rede for hvordan regjeringen vil legge opp til å sikre en kommersiell allmennkringkaster. I meldingen anbefaler departementet at:

- det innføres en kompensasjonsmodell til én kommersiell allmennkringkaster.
- kompensasjonen vil beløpe seg til maksimalt 15 millioner euro per år.
- det kommersielle allmennkringkasteroppdraget vil bli tildelt på grunnlag av en såkalt skjønnskonnkurransse som er åpen for alle in-

⁴ Med særskilt brukerbetaling legger utvalget til grunn at kanalen ligger gratis tilgjengelig, enten alene eller som en del av en grunnpakke. Betalingen for en grunnpakke og evt. kortavgift til innholdstilbyder regnes følgelig ikke som særskilt brukerbetaling.

teressenter, i tråd med relevante regler i innkjøpsregelverket.

- det blir stilt overordnede og mer spesifikke programvilkår i samsvar med kunngjøringen av statens avtale med TV 2 fra 2009.
- det blir stilt krav om at hovedkontor og sentral nyhetsredaksjon skal ligge utenfor Oslo.
- innholdet bør kunne tas imot i hele landet, men at det bør formidles både på lineære og ikke-lineære plattformer.
- avtalen vil ha en varighet på maksimalt fem år, men kan reforhandles underveis dersom viktige forutsetninger endres.
- det legges inn mekanismer for å sikre mot overkompensasjon og krysssubsidiering.
- tilsynet med allmennkringkasteroppdraget og kontroll med krysssubsidiering og overkompensasjon legges til Medietilsynet.

Departementet legger i meldingen opp til å kunngjøre en avtale så snart som mulig, med sikte på at den kan tre i kraft fra 2018.

Mediemangfoldsutvalget viser til sin delutredning, som følger denne utredningen som uttrykt vedlegg på regjeringens nettsted. Utvalget vil i det følgende gi til kjenne sine bemerkninger i tilknytning til den videre behandlingen av saken.

8.3.2.1 Kompensasjonsordning for redaksjonelle kostnader

Utvalget viser til at det i sin delutredning la til grunn at vurderingen av en kompensasjonsordning for redaksjonelle kostnader (jf. modell D i departementets brev av 19. september 2016) vil måtte sees i sammenheng med og vurderes opp mot øvrige bredt innrettede ordninger for mediestøtte. Utvalget vurderte følgelig ikke modell D i delutredningen. Utvalget har vurdert hvorvidt en slik modell vil kunne være et formålstjenlig virkemiddel for å sikre mediemangfold, men har konkludert med at en slik modell ikke er spesielt velegnet eller treffsikker som generelt virkemiddel for å sikre kommersiell allmennkringkasting, og vurderer ikke modellen i det videre.

8.3.2.2 Kompensasjon for allmennkringkasteroppdraget

Omfanget av allmennkringkasteroppdraget bør stå i forhold til kompensasjonen. Departementet har i meldingen lagt til grunn at kompensasjonen til en kommersiell allmennkringkaster ikke kan overstige 15 millioner euro per år, dvs. den øvre

beløpsmessige grensen i henhold til det såkalte gruppeunntaket fra EØS-avtalens artikkel 59 (2).

Utvalget mener at en bedre løsning ville være at tilbydere fikk anledning til å konkurrere på pris på grunnlag av allmennkringkastingsforpliktelser som staten fastsetter, eller omvendt at tilbyderne fikk anledning til å konkurrere på forpliktelser på grunnlag av en fastsatt kompensasjon. Departementet har i meldingen både spesifisert nivå for kompensasjonen og minimumsforpliktelsene som kompensasjonen skal dekke, uten at det går frem at det er gjort beregninger av hva merutgiftene forbundet med forpliktelsene beløper seg til.

Utvalget legger likevel til grunn at modellen departementet har valgt er en konsekvens av tidsmessige hensyn og begrensningene EØS-retten fastsetter, og ikke basert på vurderinger av hva som er en rimelig kompensasjon for kravene til lokalisering og programinnhold som er beskrevet i stortingsmeldingen.

8.3.2.3 Ikke-lineært tv

I Meld. St. 14 (2016–2017) viser departementet til at seervanene er i endring, og at særlig yngre seere bruker mindre tid på lineært tv og mer tid på ikke-lineært tv. Departementet legger til grunn at allmennkringkasteren bør formidle programmene sine på de medieplattformene som seerne bruker, slik at innholdet kan nå hele befolkningen. Dette taler etter departementets syn for at allmennkringkasteren blir pålagt å formidle innholdet sitt på både lineært og ikke-lineært tv.

Utvalget mener på sin side at det ikke er grunnlag for å knytte en avtale og kompensasjon til formidling i ikke-lineære kanaler. En avtale som knytter forpliktelser til ikke-lineær distribusjon vil være unødig kompliserende. Særlig vil det by på utfordringer i tilknytning til krysssubsidiert og beregning av nettokompensasjon for oppdraget. Utvalgets forslag om at en eventuell kompensasjon og avtale knyttes til en lineær kanal, er ikke utelukkende knyttet til at lineært tv fremdeles står for en stor del av befolkningens mediekonsum. En annen viktig begrunnelse er at det eksisterer et gratis tilgjengelig medietilbud som har stor oppslutning, ikke minst blant dem som ikke aktivt oppsøker nyheter. En tredje begrunnelse er at lineært tv har iboende egenskaper som innebærer at seerne i større grad blir eksponert for innhold som de ikke var klar over at de ønsket å eksponere seg for, noe som bidrar til bruksmangfold. Utvalget mener at den kommersielle allmenn-

Boks 8.2 Utvalgets forslag – kommersiell allmennkringkasting på tv

Utvalget foreslår at en eventuell tidsavgrenset avtale om kompensasjon for merkostnader ved kommersiell allmennkringkasting begrenses til lineært tv.

kringkasteren bør stå fritt til å distribuere innholdet på nytt i ikke-lineære kanaler mot betaling.

8.3.3 Kommersiell allmennkringkasting på radio

Statens regulering av kommersiell allmennkringkasting på radio tilsvarer i grove trekk reguleringen av kommersiell allmennkringkasting på tv. Staten har tradisjonelt lagt vekt på hensynet til kultur, ytrings- og informasjonsfrihet og gjensidig stimulerende konkurranse, og konsesjonene har lagt til grunn et bytteforhold. Staten har sikret konsesjonærene økonomiske verdier i form av tilgang til knappe frekvensressurser, mot at kringkasterne har tilbudt allmennkringkastingsinnhold som de ellers ikke ville tilbudt samt lokalisering av deler av virksomheten utenfor Oslo.

Radio Norge og P4 har begge konsesjoner til å sende i FM-nettet frem til det slukkes, og er gjennom konsesjonene forpliktet til å tilby allmennkringkastingsinnhold og være lokalisert henholdsvis utenfor Oslo og på Lillehammer. I løpet av 2017 blir det riksdekkende radionettet digitalisert region for region, og etter dette tidspunktet vil Radio Norge og P4 ikke bli kringkastet i FM-nettet. I konsesjonene for kringkasting i DAB-nettet er det ikke stilt krav knyttet til allmennkringkasting.

I Meld. St. 8 (2010–2011) Digitalisering av radiomediet, la Kulturdepartementet til grunn at det ikke vil være grunnlag for å stille konsesjonsvilkår etter at FM-nettet er avvirket. Dette ble begrunnet med at DAB-nettet vil ha kapasitet som er tilnærmet lik etterspørselen, og at det følgelig ikke vil være grunnlag for å stille konsesjonsvilkår for riksdekkende kringkasting på radio. Departementet vurderte altså utelukkende om frekvensressurser vil ha verdi i et eventuelt bytteforhold, og ikke om det var mulig å tilby økonomisk kompensasjon i bytte for allmennkringkasterforpliktelser.

Medietilsynets allmennkringkastingsrapporter tyder på at både P4 og Radio Norge har oppfylt krav knyttet til jevnlig nyhetsendinger. Når det

gjelder øvrige vilkår er begge kanalene, men særlig Radio Norge, ilagt sanksjoner av Medietilsynet for brudd på konsesjonsvilkårene. Allmennkringkastingsrapportene fra de senere årene kan tyde på at begge kanalene har bygget ned allmennkringkastingstilbudet over tid, særlig det smalere innholdet. I likhet med situasjonen på tv, er det sannsynlig at radiomarkedet uten de to riksdekkende radiokonsesjonene ikke lenger vil tilby allmennkringkastingsinnhold i samme omfang som dagens konsesjonærer tilbyr. På den andre siden kan det imidlertid reises spørsmål ved om et uregulert marked likevel vil tilby nyhetsendinger. Flere kommersielle radiokanaler som ikke har vært underlagt allmennkringkastingsforpliktelser, tilbyr nyhetsbulletiner hver time slik Radio Norge og P4 gjør.

Argumentene for å gi tilskudd til kommersiell allmennkringkasting på fjernsyn er i hovedsak gyldige også for allmennkringkasting på radio, om enn svakere begrunnet. De kommersielle radiokanalene er gratis tilgjengelig. Som utvalget har vist til i kapittel 6.4.5, står kommersielle riksdekkende kanaler langt sterkere blant dem som i liten grad oppsøker nyheter aktivt. Utvalget mener at det kan ha potensielt stor verdi at grupper med begrenset nyhetskonsument har gratis tilgang til nyhetsendinger produsert av redigerte redaksjonelle medier.

Dette tilsier at staten bør yte kompensasjon for en aktørs merutgifter forbundet med å tilby allmennkringkastingsinnhold på radio, på samme måte som for tv. Vilkårene dagens allmennkringkastere på radio er underlagt, er mindre omfattende enn de som gjelder for tv.⁵ Dette, i tillegg til at radio er langt rimeligere å produsere enn tv, innebærer at kompensasjonen for å tilby allmennkringkasterinnhold på radio kan settes vesentlig lavere enn for tv. Programvilkårene bør særlig legge vekt på egenproduserte nyheter og aktualitetsstoff.

Videre mener utvalget at det er viktig for norsk kultur at norske musikere står for en betydelig andel av musikken som spilles på radio. Et krav til norskandel vil naturlig føre med seg en

⁵ Dagens konsesjoner inneholder i tillegg til programspesifikke krav om egen nyhetsredaksjon og faste, egenproduserte nyhetsbulletiner gjennom hele dagen, nyhets- og aktualitetsendinger med et analytisk, kritisk og fordypende perspektiv samt minimum 35 prosent norsk musikk, også overordnede krav om at kanalens programprofil skal være av allmenn karakter og interesse; at programmenyen skal ha tematisk og sjangermessig bredde både hva gjelder sammensetning av programkategorier og sammensetningen innenfor den enkelte programkategori; og at kanalen skal ha programmer for både brede og smale grupper.

Boks 8.3 Utvalgets forslag – kommersiell allmennkringkasting på radio

Utvalget foreslår:

- Å tilby én riksdekkende radiokanal kompensasjon for merutgifter forbundet med å tilby allmennkringkastingsinnhold, i første rekke i form av egenproduserte nyheter og aktualitetsstoff, minst 25 prosent norsk musikk og lokalisering utenfor Oslo. Det bør videre stilles generelle overordnede krav om programvirksomhet av allmenn karakter og interesse og at programmenyen skal ha tematisk og sjangermessig bredde, tilsvarende kravene i dagens konsesjoner.
- Ordningen bør begrenses til 3–5 år. Virkningen av en eventuell kompensasjon og analyse av fremtidig behov bør evalueres før ordningen eventuelt forlenges ytterligere.

større andel norskspråklig musikk, og dermed ha både språklig og kulturell betydning. Utvalget foreslår at det stilles krav om norskandel på 25 prosent, altså en lemping av kravet om 35 prosent som gjelder frem til slukkingen av FM-nettet er gjennomført.

Erfaringene med de nåværende konsesjonærene tilsier at vilkårene bør være relativt enstydige fastsatt. Ordningen bør begrenses til 3–5 år og evalueres før den eventuelt videreføres. En avtale kan kunngjøres enten i form av en konkurranse på pris for et på forhånd spesifisert programinnhold, eller en såkalt skjønnhetskonkurranse i form av programinnhold i bytte mot en på forhånd gitt kompensasjon.

8.4 Indirekte virkemidler

Med indirekte virkemidler mener utvalget ordninger som har et generelt formål, og som omfatter alle (eller et flertall av) virksomheter som deler gitte karakteristika. Den økonomiske fordelene ytes automatisk gjennom skatte- og avgiftsmessige fordeler eller regulatoriske tiltak.

Staten innførte i 2016 et unntak for merverdiavgift for elektroniske nyhetsmedier som oppfyller kravene til dagspresse.

Utvalget mener myndighetene bør vurdere å utvide momsritaket. Staten bør i tillegg vurdere å

innføre et tidsbegrenset fritak for arbeidsgiveravgift.

8.4.1 Fritak for merverdiavgift

Fritaket for merverdiavgift for papiraviser og tidskrifter har eksistert siden 1970, da merverdiavgiften ble innført. Både brede, allmenne medier og smalere medier har hele tiden vært omfattet av mva.-fritaket. Det har bidratt til et stort mangfold av titler som gjennom både bredde og dybde har gitt leserne innsikt og kunnskap til å delta i samfunnsdebatten, og til et høyt konsum og en mer opplyst offentlig samtale og debatt.

Den smalere avgrensningen som er lagt til grunn for det digitale mva.-fritaket, savner prinsipiell begrunnelse. Også såkalt smale medier med nyhets- og aktualitetsinnhold er viktige for den offentlige samtalen. Brukerne etterspør spesialisering, og mediene tilbyr dem nyhets- og aktualitetsstoff innenfor de stoffområder de er interessert i. Dette utviklingstrekket gjelder både allmenne medier og smalere nisjemedier. Derfor må det være innholdet som publiseres og selges som vurderes, og ikke hvem som er utgiver. Dagens system etablerer i tillegg et betydelig hinder for innovasjon og digitalisering i nisjemediene.

Utvalget viser til at regjeringens partienes budsjettavtale med Venstre og Kristelig Folkeparti om statsbudsjettet for 2017 blant annet omfatter et anmodningsforslag (verbalforslag 44) som innebærer at Stortinget ber regjeringen «[...] vurdere utvidelse av momsfrirket for medier til å gjelde all digital journalistikk og komme tilbake i RNB 2017».

Etter utvalgets syn bør mva.-fritaket for digitale nyhetstjenester utvides til å fange opp journalistikk også fra fagblader og magasiner med betydelig utbredelse som bidrar innenfor nyheter og aktualitet av allmenn samfunnsinteresse.

Salg av enkeltartikler kan være alt fra korte nyhetsartikler til omfattende gravesaker som på papir ville gått over mange sider. Ny teknologi gjør det mulig å presentere saker på nye måter, noe som øker etterspørselen. Ofte belyser slike saker forhold av stor samfunnsmessig betydning og omfattes av stor interesse. Salg av enkeltartikler er et tilbud mediene ønsker å gi brukerne, og som kan bidra til at flere eksponeres for kvalitetsjournalistikk.

Boks 8.4 Utvalgets forslag – mva.-fritak

Utvalget foreslår:

- Mva.-fritaket må gjelde for alle nyhets- og aktualitetsmedier. Dette innebærer at medier som dekker få stoffområder, men som dekker disse i dybden, også må omfattes.
- Mva.-fritaket må gjelde for salg av enkeltartikler fra publikasjoner som er omfattet av momsfrirket.

8.4.2 Forslag om tidsbegrenset fritak for arbeidsgiveravgift

En levedyktig bransje som er i stand til å levere bredt innhold, er avgjørende for borgernes bruksmangfold. Ifølge framskrivninger av reklamemarkedet og nedgangen i brukerinntekter i store deler av bransjen, er det sannsynlig at bunnen for mediehusene ikke er nådd. Bransjen har mest sannsynlig fremdeles betydelige og krevende omstillinger foran seg.

Arbeidsgiveravgiften er en avgift som arbeidsgivere må betale for sine ansatte. De enkelte kommunene er plassert i ulike soner med tilhørende differensierte avgiftssatser. Avgiften betales av lønn og annen avgiftspliktig godtgjørelse for arbeid.

Utvalget foreslår et tidsavgrenset fritak for arbeidsgiveravgift. Etter utvalgets syn, vil et tidsbegrenset fritak for arbeidsgiveravgift for nyhetsbaserte norske medieselskaper være et generelt, ubyråkratisk tiltak med armlengdes avstand til politiske myndigheter, som er lett å kontrollere. Svakheten med en slik ordning er at den kan stimulere til høyere lønnsnivå og virke konserverende, fordi innkjøpt materiale blir mindre konkurransedyktig.

Ordningen skal ikke være rettet spesifikt mot redaksjonell produksjon, men omfatte mediehusene og inkludere alle nyhetsbaserte redaksjonelle medier, herunder gratismedier. Hovedsakelighetskriteriet bør gjelde. Dette innebærer at medier som i hovedsak tilbyr nyhets- aktualitets- og debattinnhold vil være omfattet. Fritaket skal ikke gjelde NRK.

Ordningen vil styrke norske journalistikkprodusenter i konkurransen med de globale aktørene, for eksempel Facebook og Google, som i svært begrenset grad skatter til Norge, og vil tilby virkemidler til norske medier som gjør konkurransesituasjonen noe mindre skjev.

Boks 8.5 Utvalgets forslag – fritak for arbeidsgiveravgift

Utvalget foreslår et tidsbegrenset fritak for arbeidsgiveravgift for nyhetsbaserte norske medieselskaper, som et nødvendig, midlertidig omstillingstiltak begrenset til fire år.

Utvalget har anslått at et fritak for arbeidsgiveravgiften for mediehus i en overgangsperiode vil ha en provenyeffekt på mellom 500 og 600 millioner kroner, basert på tall fra MBL for 2016. Grunnet nedbemanning er tallet trolig litt lavere i 2017.

Utvalget foreslår at fritaket for arbeidsgiveravgift avgrenses i tid, i første omgang til fire år. En evaluering av virkningene av et eventuelt avgiftsfritak vil deretter avgjøre om det er behov for at ordningen forlenges ut over dette.

8.5 Direkte virkemidler

8.5.1 Innledning

Med direkte virkemidler mener utvalget økonomiske overføringer som gjennom formål og innretning kommer en nærmere avgrenset gruppe av mottakere direkte til gode. Overføringene er innrettet mot å kompensere for spesifikke former for markedssvikt.

8.5.2 Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier

Produksjonstilskuddet har som uttalt formål å «[...] stimulere til et mangfold av nyhets- og aktualitetsmedier karakterisert av høy kvalitet og uavhengig journalistikk, inkludert medier i markeder som er for små til å være bærekraftige og alternativer til de ledende mediene i større markeder.» Etter utvalgets syn har produksjonsstøtten bidratt til å opprettholde en differensiert presse i Norge. Med omleggingen av pressestøtten i 2014 til en plattformuavhengig ordning som også omfatter digital nyhetspublisering, og utvidelsen av momsfritaket i 2016 til også å omfatte digitale publikasjoner, er de økonomiske virkemidlene i utgangspunktet tilpasset utviklingen og skal legge til rette for en omlegging av forretningsmodeller til digital publisering.

Etter utvalgets syn er det en styrke at produksjonstilskuddet over tid har virket konserverende,

i den forstand at det har bidratt til å opprettholde en stabil og geografisk differensiert pressestruktur. Utvalget vil særlig fremheve støtteordningens bidrag til fremveksten av en flora av lokale fädagersaviser som har stor betydning for det lokale mangfoldet og lokaldemokratiet. Samtidig fremstår det som en utfordring for ordningens legitimitet at betydelige støttebeløp tilfaller et fåtall titler. Det kan også bidra til langsiktig avhengighet av støtten og beskjeden, eller redusert, motivasjon og evne til omstilling og innovasjon. Utvalget foreslår en ny fordeling av tilskuddsordningen gjennom å øke støtten til lokale nyhetsmedier, senke det dynamiske taket for støtten og avvikle den særskilte støtten til lokale nummertøaviser. Utvalget gjør nærmere rede for forslagene nedenfor.

8.5.2.1 Økt støtte til lokale medier

Utvalget har i foregående kapitler vist til forskning som tyder på at lokalaviser fyller en viktig rolle for mediemangfoldet. Tidligere har utvalget dokumentert at etablerte forretningsmodeller utfordres, og at økonomien i nyhets- og aktualitetsmediene er satt under press som følge av digitaliseringen. En rekke virksomheter, særlig små, uavhengige mediehus, har ikke overskuddskapasitet eller økonomiske ressurser til å gjennomføre nødvendige omlegginger.

Mens det er mange medier som dekker nasjonale nyheter, blir dekningen svakere jo mindre befolkningsgrunnlaget er. Eventuelt bortfall av et profesjonelt redigert nyhetsmedium der det finnes få eller ingen alternativer er mer prekært enn bortfall av riksdekkende nyhetsmedier. Dette tilsier at det er svært viktig å bidra til å opprettholde et relativt finmasket nett av lokale nyhetsmedier.

En annen avis-kategori som etter dagens støtteordning får støtte etter samme kriterier som lokalaviser, og som utvalget mener gir et viktig bidrag til mangfold i avislandskapet, er bydelsavisene i de store byene. Utvalget har vist at det særlig i Oslo er få aviser som dekker lokale forhold. De få bydelsavisene som fortsatt eksisterer i hovedstaden, dekker områder som etter folketallet tilsvarer middels store byer i resten av landet. Derfor er det viktig at disse avisene fortsatt prioriteres og blir en viktig del av det løftet utvalget foreslår for norske lokalaviser.

Etter utvalgets syn er det derfor vesentlig at produksjonsstøtten til lokalavisene videreføres. Den svake økonomiske utviklingen i bransjen som følge av sterk konkurranse om reklameinntekter, tilsier at det er et økt behov for innovasjon i bransjen, særlig i små aviser. Det er dessuten slik

at mange av de små lokalavisene står utenfor konsern og derfor mangler finansiell styrke til digital transformasjon.

Utvalget foreslår å heve det generelle støttenivået til lokale nummerén- og aleneaviser til 750 000 kroner. For å motvirke at aviser i de tre nordligste fylkene får redusert tilskudd,⁶ foreslår utvalget at tilskuddet multipliseres med 1,733 slik at disse avisene mottar et tilskudd på 1 295 000 kroner. Utvalget mener videre at begrepet nummerén og lokale medier ikke reflekterer den markedsituasjonen disse mediene befinner seg i, og foreslår å endre begrepet til «lokale medier med 1000–6000 i opplag». I vedlegg 1 til utredningen følger en oversikt over hvordan forslaget vil slå ut per tittel.

8.5.2.2 *Avvikling av særskilt støttesats for nummertoaaviser i storbyene*

Det har tradisjonelt vært et sentralt mål for pressestøtten å bidra til å opprettholde lokal avis konkurranse. Både Dagspresseutvalget,⁷ Mediestøtteutvalget⁸ og flere sentrale forskere på området har påpekt at målet om lokal avis konkurranse ikke er oppfylt. I 2014 ble dette målet justert til å legge til rette for alternativer til de ledende mediene i større markeder.

Samtidig endret departementet forskriften som regulerer produksjonstilskuddet, og innførte en felles bestemmelse for beregning av tilskudd for alle nummertoaaviser, men videreførte i praksis skillet mellom riksspredte meningsbærende nummertoaaviser, nummertoaaviser i Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim, og øvrige nummertoaaviser. Man opererer nå med én tilskuddssats for riksspredte nummertomedier,⁹ en annen sats for nummertomedier i Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim¹⁰ og en tredje sats for øvrige nummertomedier.

⁶ Nummerén- og aleneaviser i Finnmark, Troms og Nordland mottar dobbelt tilskudd for dager med utgivelse på papir iht. § 9 første ledd i forskrift om produksjonstilskudd, og har i dag et noe høyere tilskudd enn nummerén- og aleneaviser i resten av landet.

⁷ NOU 2000: 15 Pressepolitikk ved et tusenårsskifte, side 7.

⁸ NOU 2010: 14 Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte, side 89.

⁹ Definert som: a) medier som har solgt minst 30 prosent av opplaget utenfor utgiverfylket, b) medier som har et opplag på minst 100 i en tredjedel av landets fylker, og c) medier som kommer ut minst 6 ganger ukentlig.

¹⁰ Statens medieforvaltning (forløperen til Medietilsynet) har i forvaltningsvedtak tolket bestemmelsen utvidende, slik at aviser utenfor disse fire kommunene også har kunnet få utbetalt høyere tilskudd etter satsen som gjelder for nummertomedier i Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim.

En viktig begrunnelse for å gi ekstra tilskudd til nummertoaaviser er å dempe effekten av at slike aviser ikke kan konkurrere på like fot med det dominerende mediet på utgiverstedet om annonseinntekter og lesere. Etter hvert som reklameinntektenes betydning for avisøkonomien svekkes, svekkes samtidig grunnlaget for en særlig tilskuddssats for disse avisene. Nummertomedier i storbyene har dessuten et høyere befolkningsgrunnlag, og følgelig bedre forutsetninger for å opparbeide brukerinntekter enn aviser i mindre markeder. Utvalget kan ikke se at det finnes tungtveiende grunner til at nummertomedier i de fire største byene i Norge skal ha en høyere tilskuddssats enn nummertomedier i andre markeder, og foreslår å avvikle den særskilte satsen for nummertomedier i storbyene. De berørte mediene blir da lagt inn under satsen for nummertomedier i andre markeder. Konsekvensene av forslaget går frem av tabell 8.1

8.5.2.3 *Lavere tak for produksjonsstøtte*

Det er en utfordring for tilskuddsordningens legitimitet at de fem største mottakerne av produksjonstilskudd mottar over halvparten av den totale potten på 313 millioner kroner.¹¹ Gjeldende forskrift fastsetter et dynamisk tak som innebærer at samlet tilskudd ikke kan utgjøre mer enn 40 prosent av medieselskapets totale driftskostnader året før tilskudd ytes. Ifølge forarbeidene til bestemmelsen¹² er formålet med taket å sikre at den enkelte støttemottaker ikke i for høy grad blir avhengig av tilskuddet. Dagens grense på 40 prosent har i svært få tilfeller gitt seg utslag i reduserte tilskudd, og har ikke hindret at enkelte publikasjoner får utbetalt betydelige støttebeløp. Utvalget viser til at det medfører negativ oppmerksomhet og reduserer ordningens legitimitet at enkelte støttemottakere tar ut svært høye beløp av støtten.

I og med at produksjonsstøtten er en ramme-styrt tilskuddsordning, vil høye støttebeløp til et fåtall publikasjoner innebære at det blir mindre å fordele på de øvrige publikasjonene. For å motvirke en for skjev fordeling av tilskuddsmidlene, foreslår utvalget å senke det dynamiske taket. Utvalget foreslår at det gjøres unntak for aviser som

¹¹ I 2016 mottok Vårt Land (41,5 millioner kroner), Dagsavisen (37,1 millioner kroner), Klassekampen (39,2 millioner kroner), Bergensavisen (25,7 millioner kroner) og Nationen (23,5 millioner kroner) snau 55 prosent av tilskuddsmidlene.

¹² Meld. St. 20 (2013–2014) Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, kapittel 3.

Tabell 8.1 Konsekvenser av avvikling av sats for nummertoaaviser i storbyene

Tittel	Tilskudd 2016	Nytt tilskudd «sats 3»	Differanse
Bergensavisen (BA)	25 714 228	20 197 166	5 517 062
Bygdanytt	2 199 061	1 715 267	483 794
Dagens Perspektiv	5 909 736	4 609 594	1 300 142
Fiskeribladet Fiskaren	5 572 573	4 875 421	697 152
Rogalands Avis	8 649 210	6 746 384	1 902 826
Sandnesposten	2 427 162	1 893 186	533 976
Sum	50 471 970	40 037 018	10 434 952

Beregningen av nytt tilskudd gir bare en indikasjon på fremtidig tilskuddsnivå etter ny sats, siden den blant annet forutsetter uendret ramme for produksjonstilskuddet, uendrede satser for støtte og uendret opplag og antall utgaver for hver enkelt tittel.

Kilde: Medietilsynet

Tabell 8.2 Effekt av redusert dynamisk tak for berørte publikasjoner

Avis	Tilskudd 2016	Effekt tak 20 %	Effekt tak 30 %	Effekt tak 27 %	Effekt fritak arbeidsgiveravgift
Dagen	16 567 274	6 356 619	1 251 292	2 782 890	2 430 773
Dagens Perspektiv	5 909 736	111 846 ¹			1 435 524
Dagsavisen	37 144 980	9 519 438			6 007 528
Demokraten	3 011 082	166 301			646 385
Klassekampen	39 230 840	13 705 708	943 142	4 771 912	6 522 391
Nasjonen	23 475 439	9 817 986	2 989 259	5 037 877	2 239 488
Porsgrunns Dagblad	4 120 224	774 442			696 719
Vårt Land	41 474 363	16 742 155	4 376 051	8 085 882	5 328 267
Sum	170 933 938	57 194 495	9 559 744	20 678 561	25 307 525

¹ For Dagens Perspektiv er reduksjonen beregnet på grunnlag av lavere støttenivå (4 609 594 kroner), som følge av foreslått avvikling av støttesatsen for nummertoaaviser i storbyene.

Kilde: Medietilsynet.

mottar beskjeden total støtte, forslagsvis begrenset oppad til 1,5 millioner kroner.

Tabell 8.2 viser konsekvensene av å senke det dynamiske taket (tabellen omfatter kun mediene som berøres av en eventuell endring) til henholdsvis 20, 27 og 30 prosent, samt effekten av et tidsbegrenset fritak for arbeidsgiveravgift.

Utvalget foreslår å senke taket med 1/3 i forhold til dagens grense på 40 prosent, til 27 prosent av driftskostnadene, av hensyn til tilskuddsordningens legitimitet og helhetlige fordelingsprofil. Videre foreslår utvalget at det dynamiske taket senkes med like store beløp årlig over fire år.

Utvalget forutsetter imidlertid at forslaget gjennomføres i kombinasjon med et tidsbegrenset

fritak for arbeidsgiveravgift, slik at konsekvensene av reduksjonen i støtte dempes noe. Forslaget forutsetter grundig evaluering i løpet av fireårsperioden.

8.5.2.4 Utbyttebegrensning

Før 2014 hadde aviser som mottok produksjonstilskudd et absolutt forbud mot å utbetale utbytte. Ordningen er i dag erstattet av en regel som tillater en moderat utbyttepolitikk.¹³

Begrensningene på utbetaling av utbytte i gjeldende forskrift innebærer en usaklig forskjellsbehandling mellom mediehus som mottar direkte støtte (produksjonstilskudd), og mediehus som

nyter godt av indirekte støtte (fritak for merverdiavgift).

Reglene legger en demper på lysten til å investere i medievirksomheter som mottar produksjonsstøtte, og er trolig spesielt begrensende for små og mellomstore uavhengige mediehus. Når mediehuset ikke kan hente inn ekstern finansiering, er man i praksis henvist til å finansiere videre utvikling, innovasjon og vekst (samt betjening av fremmedkapital og egenkapital) fra mediet som mottar støtte. Begrensningen på utbytte er til hinder for tiltrengt innovasjon og utvikling og bidrar trolig til økt støtteavhengighet.

For eierne av små og mellomstore mediebedrifter innebærer reglene for utbyttebegrensning at man må selge virksomheten for å få avkastning av innskutt kapital og arbeid.

Utvalget anerkjenner samtidig at det er viktig for støtteordningens legitimitet at samfunnets midler ikke ender opp som utbytte hos eieren. Utvalget foreslår derfor en forenkling av gjeldende regler ved at forskrift om produksjonstilskudd til nyhetsmedier § 7 første ledd erstattes av en bestemmelse som følger:

I tillegg til reglene i aksjeloven kapittel 8, skal generalforsamlingen i selskapet i tilknytning til utbetaling av utbytte påse at egenkapitalen i selskapet (utenom aksjekapitalen), minst tilsvarende de tre foregående års produksjonstilskudd etter at utbyttet er beregnet.

Utvalget antar at en oppmykning av utbyttebegrensningen vil kunne bidra til mer differensiert eierskap i mediesektoren.

8.5.2.5 Økt forutsigbarhet og redusert støtteavhengighet

Etter forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier fastsetter departementet tilskuddsbeløp og -satser på bakgrunn av bevilgningen for det enkelte år, samt den økonomiske utviklingen i de ulike gruppene av nyhets- og aktualitetsmedier. Beregningen av tilskuddet skjer på grunnlag av opplysninger om antall utgivelsesdager, årsopplag og konkurranseposisjon i året før tilskuddsåret.

¹³ Iht. forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier § 7 kan medieselskap som mottar produksjonstilskudd betale utbytte til aksjonærene forutsatt at det ikke overstiger et fast beløp på 1 millioner kroner per år, eller flytende beløp fastsatt på grunnlag av renten på selskapets egenkapital eller 25 prosent av mottatt produksjonstilskudd for det aktuelle året.

I praksis innebærer det at mottakerne av produksjonstilskuddet ikke får vite endelig støttebeløp før i tredje kvartal i året tilskuddet gjelder for. Dette gir mottakeren av støtte liten forutsigbarhet om størrelsen på tilskuddet, og innebærer at det er svært vanskelig å budsjettere og eventuelt ta høyde for vesentlig endrede forutsetninger. Utvalget mener at det er behov for å gjøre produksjonsstøtten mer forutsigbar for mottakerne for å sikre en kontinuerlig satsing på den krevende journalistikken.

Utvalget foreslår at nivået for produksjonstilskuddet fastsettes for en fireårsperiode i tilknytning til at Stortinget behandler stortingsmeldingen om mediernes tilstand, jf. kapittel 8.7 nedenfor, og at tilskuddsrammen justeres opp årlig i samsvar med lønns- og prisvekst. Det vil også skape større forutsigbarhet dersom man innenfor fireårsperioden legger til grunn tall som er ett år eldre enn de som benyttes i dag, dvs. fra to år før tildeling (istedenfor året før).

Produksjonstilskuddet har i noen grad karakter av å være varig støtte. Et tiltak som kan bidra til å styrke tilskuddsordningens legitimitet er å stille vilkår om at alle som mottar tilskudd, i tilknytning til fireårssyklusene må utarbeide en plan for hvordan mediet (om det i det hele tatt er mulig) vil søke å redusere støttebehovet i løpet av tilskuddsperioden. Utvalget presiserer imidlertid at det må legges opp til en ubyråkratisk ordning hvor rapporteringen er enkel for støttemottakerne.

8.5.2.6 Utredning av fremtidige kriterier for støtteordningen

Utvalget mener det er en utfordring for produksjonstilskuddet at kvalifikasjonsvilkårene og grunnlaget for beregning av produksjonstilskuddet baserer seg på begreper som «opplag» og «utgave», som ikke er tilpasset elektronisk publisering av nyhetsmedier. En utgave er en entydig størrelse når publikasjonen utgis i fysisk format, men på digitale plattformer skjer utskifting av innhold suksessivt og ikke samlet en gang i døgnet. Det er behov for å løsrive kriteriene for tildeling av tilskudd fra publisering på papir for å sikre reell plattformnøytralitet.

Utvalget har vektlagt bruksmangfold som den sentrale dimensjonen for mediemangfoldet. I samsvar med dette foreslår utvalget at det iverksettes et utredningsprosjekt med formål å utvikle felles kvalifikasjonskriterier og kriterier for fordeling av støtte basert på bruk av mediene, som samtidig tar høyde for geografisk marked. En slik modell vil også kunne omfatte gratismedier.

Boks 8.6 Utvalgets forslag – produksjonstilskuddet

Utvalget foreslår at produksjonstilskuddet videreføres, men foreslår en rekke endringer og moderniseringer:

- Utvalget foreslår å øke minstesatsen for lokale medier mellom 1000 og 6000 i opplag til 750 000 kroner.
- Utvalget foreslår å utvikle den særskilte tilskuddssatsen for nummertøaviser i Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim over fire år. Disse vil deretter få tilskudd etter samme sats som øvrige nummertømedier.
- Utvalget foreslår å redusere det dynamiske taket på tilskuddet til individuelle mottakere av tilskudd, med like store beløp årlig over fire år, til 27 prosent av driftskostnadene, forutsatt at det gis et tidsavgrenset fritak for arbeidsgiveravgift.
- Utvalget foreslår en forenkling av utbyttebegrensningen i dagens regler for produksjonsstøtte.
- Utvalget foreslår å fastsette tilskuddsrammen for produksjonstilskuddet for fire år av gangen, og at tilskuddet justeres opp årlig i samsvar med lønns- og prisvekst.
- Utvalget foreslår at den enkelte mottaker av produksjonsstøtte, i tilknytning til fire-årssyklusene, pålegges å utarbeide en plan for hvordan mediet vil søke å redusere støttebehovet i løpet av perioden.
- Utvalget foreslår at det iverksettes en utredning med formål å utvikle felles kvalifikasjonskriterier og kriterier for fordeling av støtte basert på bruk av mediene.

Utvalget foreslår at en modell basert på samlede brukerinntekter utredes. I en slik modell kan «opplag» representeres som samlede brukerinntekter dividert på gjennomsnittlig pris for et årsabonnement. Utgavebegrepet kan fjernes og støtte knyttes kun til brukerinntekter, eventuelt korrigert for markedsposisjon.

8.5.3 Tilskudd til gratis nyhets- og aktualitetsmedier

Utvalget har i kapittel 6.2.3 vist til at hvorvidt medier finansieres offentlig, gjennom brukerbetalning/abonnement, reklame eller på andre måter, gir seg utslag i valg og prioriteringer som virk-

somheten foretar med hensyn til blant annet målgruppe, prioritering av innhold og kvalitative perspektiver. Et mangfold av finansieringsformer bidrar dermed til større mangfold i mediene. Nyhetsmedier som ikke tar brukerbetalning, men i hovedsak er finansiert av reklameinntekter, har en betydning for dette mangfoldet.

En liten, men økende andel av befolkningen oppsøker sjelden eller aldri nyheter. Unge mennesker, spesielt unge kvinner, personer med lav utdanning og personer med lav interesse for politikk er overrepresentert i denne gruppen. En studie Mediemangfoldsutvalget har fått gjennomført, viser at gratis nyhetsmedier har betydelig ukentlig dekning blant de som i lavere grad aktivt oppsøker nyheter. Dette bekreftes også i studier fra andre land. Etter utvalgets syn må en naturlig konsekvens av målformuleringen utvalget har foreslått, være å legge til rette for at hele befolkningen, uten unntak, har tilgang til et minimum av nyhetsinnhold. Når de fleste nyhetsmedier legger opp til betalingsløsninger og de reklamefinansierte nyhetsmedienes hovedinntektskilde svekkes, er det risiko for at de som sjelden aktivt oppsøker nyheter blir ytterligere marginalisert. Dette kan tilsi at det som en tidsbegrenset ordning kan være hensiktsmessig å rette tilskudd inn mot gratismedienes nyhetsproduksjon.

Et eventuelt tilskudd til gratismedier må baseres på andre kvalifikasjons- og fordelingskriterier enn dagens produksjonstilskudd for nyhetsmedier. Et bærende element i dagens produksjonstilskudd er kravet om brukerbetalning. Begrunnelsen for dette vilkåret er at betalingsvilje fungerer som et (brukerdefinert) kvalitetsmål, dvs. at vilje til å betale tyder på at produktet oppfyller den enkelte brukerens kvalitetskrav. Fordelingskriteriene i produksjonstilskuddet er basert på bransjens system for opplagsberegning, som igjen forutsetter brukerbetalning. Utvalget har identifisert bruksmangfold som den sentrale dimensjonen av mediemangfoldet. I samsvar med dette, foreslår utvalget at tilskuddet til gratismedier inngår i en rammestyrte ordning hvor midler fordeles på grunnlag av nyhetsmediets dokumenterte brukere. Det forutsettes som vilkår for tilskudd at mediet deltar i felles målinger av bruk som er anerkjent av tilskuddsforvalter.

Inntil en ny medieindeks¹⁴ som vil gi en felles målevaluta er på plass, må ordningen basere seg på de målemetoder som eksisterer i dag. For nett-

¹⁴ MBL offentliggjorde 15. februar 2017 at det skal utformes en ny medieindeks, som vil gi en felles målenhet for mediebruk.

Boks 8.7 Utvalgets forslag – tilskudd til gratis nyhets- og aktualitetsmedier

Utvalget foreslår at det som en tidsbegrenset ordning på fire år, etableres et eget ramme-styrt tilskudd til nyhetsmedier som er gratis for brukerne. Utvalget foreslår at det settes av 20 millioner kroner per år til tilskuddsordningen i prøveperioden. Tilskuddet fordeles på grunnlag av dokumenterte brukertall.

medier viser utvalget til at unike brukere per i dag er den etablerte måleenheten, mens for papiraviser antar utvalget at distribusjonstallet kan benyttes som grunnlag for en nærmere vurdering av brukertall. Dersom ordningen fungerer etter hensikten, bør den vurderes inkludert i en ordning som baserer seg på en felles måleenhet. Kvalifikasjonskriteriene bør omfatte følgende:

- Tilskudd forbeholdes nyhetsmedier som er gratis for brukerne.
- Det forutsettes at mediet oppfyller generelle vilkår om formål, innhold og redigering som gjelder for produksjonstilskuddet, jf. forskrift om produksjonstilskudd til nyhetsmedier § 3 (med unntak for bestemmelsene om brukerbetaling og abonnement i § 3 pkt. 4 og 5). Dette innebærer at kringkastere ikke skal omfattes.
- Det bør i tillegg fastsettes begrensninger knyttet til overskudd og driftsmargin mv., jf. forskrift om produksjonstilskudd til nyhetsmedier § 6.

Utvalget foreslår at det settes av 20 millioner kroner per år til tilskuddsordningen i perioden. Ordningen bør administreres av Medietilsynet.

8.5.4 Ny innovasjonsrettet tilskuddsordning

Endringene i brukervaner og inntektsstrømmer og overgangen til digital publisering innebærer at tradisjonelle nyhetsmedier har et betydelig innovasjons- og utviklingsbehov. Enkelte mediehus, i første rekke store konserner og virksomheter, har kommet langt, mens særlig mindre, uavhengige aktører er sårbare, fordi fall i inntekter og beskjeden bemanning innebærer at de ikke har betydelige ressurser å sette av til omstilling. For mange mediehus, særlig blant de små, lokale som ikke er eid av større konserner, er det krevende å sette av ressurser til annet enn drift av avisen. Disse har

dermed ofte ikke økonomi eller personell til å iverksette innovasjons- og utviklingsprosesser.

Sverige innførte en utviklingsstøtte (utveklingsstöd) i 2016 og har satt av inntil 35 millioner kroner til ordningen.¹⁵ Ordningen er teknologinøytral og åpen for alle nyhetsmedier uansett distribusjonsform og forretningsmodell. Det er Presstödsnämnden som tildeler tilskuddet, mens den praktiske forvaltningen av ordningen er lagt til Myndigheten för press, radio och tv.¹⁶

En ny innovasjonsrettet tilskuddsordning er sterkt etterspurt og vil også kunne styrke norske redaksjonelle medier og norsk journalistikk i konkurransen med globale aktører. Mediemangfoldsutvalget foreslår at det etableres en tilskuddsordning for redaksjonelle, innholdsrettede innovasjonsprosjekter, der støtte tildeles etter søknad. Dette vil bidra til å fremme kompetanseheving, prosesser, innovasjon og metode i produksjon og publisering. I stedet for detaljerte søkekriterier foreslår utvalget at det fastsettes overordnede mål for ordningen, herunder at tiltakene skal styrke mediemangfoldet, og at det fastsettes et antall prioriterte områder på grunnlag av dokumenterte utviklingsbehov.

Eksempler kan være redaksjonell, innholdsrettet innovasjon; datastøttet journalistikk; prosjekter som stimulerer deling og samarbeid; prosjekter med brukermedvirkning og transparens i den journalistiske prosessen; etableringsstøtte for journalistiske gründerprosjekter; tiltak som fremmer mangfold gjennom design; små aviser som ikke er tilknyttet konsern; tiltak som fremmer likestilling mellom kjønnene; samt tiltak som kommer minoriteter, samer og grupper som ikke aktivt oppsøker nyheter, til gode.

Ordningen skal komme både etablerte mediehus og journalistiske oppstartsvirksomheter til gode. Ordningen skal særlig fremme journalistisk innovasjon og digitalisering hos lokalaviser.

For å sikre et kvalitativt høyt nivå på prosjektene, bør søkere forplikte seg ved å stille egne ressurser til rådighet. Støtteintensiteten til det enkelte prosjekt bør ikke overstige 40 prosent. For prosjekter som kommer visse mediebrukergrupper (for eksempel unge, kvinner, personer med funksjonsnedsettelse, lavtutdannede og minoriteter) til gode eller har potensial til særlig å styrke bruksmangfoldet, bør støtteintensiteten kunne

¹⁵ Medieutredningen (SOU 2016:80) foreslår på grunnlag av det store behovet for omstilling i bransjen at støtten bør økes til 40 millioner kroner for 2018, 45 millioner kroner for 2019 og 50 millioner kroner for 2020.

¹⁶ <http://www.mprt.se/sv/presstod/sok-utvecklingsstod/>

Boks 8.8 Utvalgets forslag – ny innovasjonsrettet tilskuddsordning

Utvalget foreslår at det etableres en tilskuddsordning til innovasjonsprosjekter for nyhetsmedier med en varighet på fire år. Utvalget foreslår at det settes av 30 millioner kroner til ordningen, og at beløpet eventuelt kan økes dersom fortløpende evalueringer av resultatene tilsier det.

være inntil 75 prosent. Ordningen bør også kunne komme mottakere av produksjonstilskudd til gode. Ordningen bør dessuten åpne for at søkere som har begrensede ressurser, bør kunne få bistand til å søke om tilskudd.

Utvalget foreslår at det i første omgang settes av 30 millioner kroner til ordningen, og at beløpet eventuelt kan økes dersom fortløpende evalueringer av resultatene tilsier det. Utvalget foreslår at forvaltningen av ordningen legges til Medietilsynet. Tildeling av tilskudd bør skje etter tilråding fra et kompetent, eksternt fagutvalg, tilsvarende Rådet for anvendt medieforskning eller Fagutvalget for tilskudd til lokale lyd- og bildemedier.

Selv om det kan være behov for kontinuerlig innovasjon i bransjen over lengre tid, foreslår utvalget at ordningen avgrenses i tid, i første omgang til fire år. En evaluering av virkningene av en eventuell innovasjonsstøtte vil deretter avgjøre om det er behov for at ordningen eventuelt forlenges ut over dette.

8.5.5 Ny tilskuddsordning for samfunns viktig journalistikk

Utvalget uttalte i sin delutredning av modeller for offentlig kompensasjon for kommersiell allmennkringkasting at en prosjektbasert tilskuddsordning til allmennkringkastingsinnhold kan supplere kompensasjon til en kommersiell allmennkringkaster. En slik prosjektbasert ordning bør imidlertid være innrettet mot publisering av nyhets- og aktualitetsinnhold for alle plattformer.

Digitalisering av verdikjeden og nye bruksmønstre senker terskelen for å publisere innhold rettet mot offentligheten, og åpner for at en rekke nye aktører kan etablere seg. Mengden av tilgjengelig informasjon er større enn noensinne, og både journalistikken og samfunnsdebatten er demokratisert og åpnet opp. Digitaliseringen legger dermed til rette for et økt avsender-, innholds- og

bruksmangfold. Utfordringen i dag består ikke i tilgangen til informasjon, men snarere evnen til å sortere ut irrelevant informasjon.

En av bransjens sentrale utfordringer består i at det ikke ennå finnes tilstrekkelig betalingsvilje for kostnadskrevenne kvalitetsjournalistikk på nettet. Det er tegn til at mange etablerte og profesjonelt redigerte medier, som er viktige for mediemangfoldet, og som fungerer som felles arenaer, møter utfordringer i form av sviktende oppslutning og inntekter. Det finnes også mange eksterne faktorer som setter den frie journalistikkens posisjon under kraftig press. I det siste har vi sett at tilliten til journalistikken blir undergravid av systematisk produksjon av falske nyheter, og mediene befinner seg som aldri før midt i «kampen om fakta». Denne utviklingen vil på sikt kunne påvirke mediemangfoldet.

Grovt sagt vil innhold som genererer mye trafikk på nettet også generere større inntekter, uavhengig av kvaliteten på innholdet. Useriøst innhold genererer ofte høyere reklameinntekter enn grundig og faktabasert journalistikk, blant annet fordi programmatisk kjøp av reklame i utgangspunktet ikke tar hensyn til innholdet i det som blir publisert. Det finnes følgelig ikke mekanismer som premierer grundig, tid- og ressurskrevende eller sannferdig journalistikk, i alle fall ikke på kort sikt. Nedbemanning og innstramming i redaksjonene vil også kunne ramme den ressurskrevende journalistikken.

Myndighetene har et særlig ansvar for å stimulere innhold som er avgjørende for det offentlige ordskiftet (nyheter, aktualiteter og debatt). En tilskuddsordning vil kunne bidra til at flere nyhetsmedier publiserer samfunns viktig journalistikk, og slik tilfører flere perspektiver og dermed styrker innholdsmangfoldet.

Med samfunns viktig journalistikk mener utvalget den journalistikken som utgjør selve kjernen i mediernes samfunnsoppdrag, for eksempel:

- Å granske private og offentlige institusjoner og prosesser i politikk, næringsliv og organisasjonslivet kritisk, med sikte på å avdekke krittikkverdige forhold av ethvert slag.
- Å forklare sammenhenger og gi forståelse av kompliserte hendelsesforløp og utviklings trekk i et samfunn som blir stadig mer kompleks og ugjennomsiktig.
- Å kreve og skape åpenhet i samfunnets mer lukkede sfærer, til beste for offentligheten.
- Å bidra til et kritisk, selvkritisk og rasjonelt samfunn, til beste for borgerne og de felles institusjonene.

Den samfunnsviktige journalistikken inkluderer selvsagt den undersøkende, gravende journalistikken, men den omfatter samtidig langt mer enn det. Den innbefatter betydelige deler av den krevende nyhets-, aktualitets- og debattjournalistikken som forholder seg til en rekke kilder og krever ressurser for å gjennomføre. Utvalget vil understreke at selv om samtlige av utvalgets forslag i prinsippet har som formål å skulle fremme samfunnsviktig journalistikk, er denne vesentlige journalistikken så utsatt at det er behov for å sikre den gjennom en egen støtteordning.

Utvalget foreslår at staten ikke legger føringer for ordningen ut over eventuelle prioriterte områder, for eksempel: særlig krevende undersøkende journalistikk, særlig krevende nyhets- og debattjournalistikk, debattprogrammer, samt publikasjoner og journalistikk rettet mot etniske minoriteter og arbeidsinnvandrere, også på deres eget språk. En eventuell ordning vil måtte innrettes slik at den ikke kommer i konflikt med redaksjonell uavhengighet og integritet.

Prosjektene skal være forankret i virksomheter som har minst ett års sammenhengende drift, en ansvarlig redaktør med status som svarer til bestemmelsene i Redaktørplakaten, minst tre ansatte, og som hovedformål å drive journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt.

For debattprogrammer bør støtten rettes mot uavhengige produsenter. Det bør være en forutsetning at en kringkaster eller annen publisist er tungt inne både i planleggingsfasen og finansieringen, tilsvarende kravene i tilskuddsordningene til drama og dokumentarproduksjoner som Norsk filminstitutt forvalter. Dette innebærer videre at det stilles krav om at produsenten har inngått en avtale om at publisisten skal bidra med en vesentlig andel av finansieringen.

Tildeling av midler til konkrete prosjekter bør besluttes av et råd oppnevnt av pressens organisasjoner, jf. forslag om ny innovasjonsrettet tilskuddsordning i 8.5.4. Forvaltningen av ordningen bør legges til Medietilsynet.

Utvalget foreslår at det settes av 20 millioner kroner til en tilskuddsordning for samfunnsviktig journalistikk. Ordningen avgrenses i tid, i første omgang til fire år. En evaluering av virkningene for bruksmangfoldet vil deretter avgjøre om det er behov for at ordningen forlenges ut over dette.

Boks 8.9 Utvalgets forslag – ny tilskuddsordning for samfunnsviktig journalistikk

Utvalget foreslår at det etableres en tilskuddsordning som har som formål å stimulere samfunnsviktig journalistikk, med en ramme på 20 millioner kroner. Innen rammen for tilskuddsordningen bør inngå tilskudd til nyhetsmedier for etniske og språklige minoritetsgrupper.

8.5.6 Samiske aviser

Tilskuddet til samiske aviser og samiskspråklige avissider er rettet utelukkende mot publisering på papir. I statsbudsjettet for 2017 er det foreslått bevilget 27,5 millioner til ordningen. Tilskuddet består av et fast og et variabelt tilskudd, hvor det faste tilskuddet på 82,5 prosent av totalen tildeles aviser som oppfyller grunnvilkårene (har den samiske befolkningen som hovedmålgruppe). De resterende 17,5 prosent fordeles på grunnlag av antall utgivelser multiplisert med antall produserte sider samisk tekst. Det meste av tilskuddet blir fordelt mellom avisene Ságat og Avvir. I tillegg gis inntil fire prosent av bevilgningen hvert år til lulesamiske og sørsamiske innstikk i aviser som har betydelig dekning i de lule- og sørsamiske kjerneområdene (per i dag gjelder dette to aviser).

I 2016 mottok Avvir og Ságat henholdsvis 15,03 millioner og 10,92 millioner kroner i tilskudd. Begge har 248 utgaver per år. Med et opplag på henholdsvis 1 033 og 2 833 mottar de to avisene 58,66 kroner og 15,54 kroner i støtte per eksemplar. Andre aviser som har en støtteintensitet over 10 kroner per eksemplar, er ukeaviser. Til sammenligning ligger støtten per eksemplar for riksspredte aviser og nummertø aviser på mellom 4,50 og 7 kroner per eksemplar. Utvalget antar at den høye støtten per eksemplar kan ha bidratt til at de to avisene har kunnet opprettholde en høy utgivelsesfrekvens og en oppdatert nyhetsdekning. Det kan ha bidratt positivt til bruksmangfoldet til samiske borgere i avisenes dekningsområde.

Støtteordningen gir imidlertid i liten grad de samiske aviser incitament til å satse på digitale forretningsmodeller, og utvalget er av den oppfatning at tilskuddet bør gjøres plattformnøytralt.

Boks 8.10 Utvalgets forslag – plattformnøytralt tilskudd til samiske aviser

Utvalget foreslår å gjøre tilskuddet til samiske medier plattformnøytralt for å stimulere innovasjon og mer effektiv distribusjon og slik oppfylle målet om mediemangfold.

8.5.7 Distribusjonstilskuddet for aviser i Finnmark

Distribusjonstilskuddet for aviser i Finnmark ble etablert i 1989 og er begrunnet med at aviser i fylket har ekstraordinært høye distribusjonskostnader. På Medietilsynets nettsted omtales ordningen som følger: «Topografi, spredd bosetning og klima gjør avisdistribusjon kostnadskrevende i Finnmark. For å lette på de økonomiske ekstrabyrdene disse avisene har, gir Medietilsynet et distribusjonstilskudd til aviser i fylket.» Aviser i Finnmark kan søke distribusjonstilskudd i tillegg til produksjonsstøtten. Støtten blir fastsatt på grunnlag av mengden dokumenterte distribuerte eksemplarer.

I 2006 var det samlede tilskuddet 1,6 millioner kroner, og i 2017 er det foreslått bevilget snaue 2,1 millioner kroner til ordningen. Papiroplaget til avisene i Finnmark (ikke medregnet aviser som er etablert etter 2006) er redusert fra ca. 31 500 til om lag 21 000 i perioden 2006–2015 (26 000 dersom man inkluderer nyetablerte aviser etter 2006).¹⁷ Etter hvert som totalopplaget av papiraviser faller, øker dermed tilskuddet per eksemplar.

Etter utvalgets vurdering gir ordningen i seg selv incentiver til å holde fast på papirabonnenter og kan være et hinder for innovasjon og forretningsutvikling. Det er videre ikke dokumentert at avisene i Finnmark har høyere distribusjonstilskudd enn aviser i Nordland, Troms eller andre fylker med topografiske og geografiske utfordringer.

Utvalget foreslår å avvikle distribusjonstilskuddet for aviser i Finnmark. Dersom støtten skal videreføres, er det rimelig at tilskudd også kan søkes av nyhetsmedier i andre fylker som har betydelige utfordringer knyttet til distribusjon, basert på objektive kriterier.

¹⁷ Ifølge statistikk hentet fra medienorge <http://medienorge.uib.no/statistikk/medium/avis/> 190 basert på tall fra MBL, LLA og Høst, Sigurd Avisåret.

8.5.8 Tiltak rettet mot innvandrere og språklige minoriteter

Virkemidler rettet mot innvandrere og etniske minoriteter kan dreie seg om (minst) tre forskjellige typer tiltak:

- Tiltak som stimulerer minoritetsspråklige publikasjoner som i hovedsak omhandler norske forhold.
- Tiltak rettet mot å stimulere konsum av (norsk-språklige) nyheter blant innvandrerbefolkningen og etniske minoriteter.
- Tiltak rettet mot balansert fremstilling av etniske minoriteter i mediene.

Med utgangspunkt i utvalgets mandat er det i første rekke eventuelle tiltak som kan fremme demokratisk deltakelse som er mest aktuelle å vurdere. En ordning for innovasjon og utvikling (se kap. 8.5.4 ovenfor) kan eventuelt inkorporere støtte til publikasjoner som legger til rette for økt nyhetskonsument blant innvandrere. Slik støtte bør være tidsbegrenset og ta sikte på at publikasjonen etter en oppstartsfase kan stå på egne ben uten statlige tilskudd. Det kan vurderes om det bør stilles vilkår om eksempelvis distribusjon på nett, andel fremmedspråk og andel redaksjonell omtale av norske forhold.

Undersøkelser som er gjennomført de senere årene (jf. kap 6.4.3), viser at nyhetskonsument (målt i daglig dekning på ulike nyhetsplattformer) er lavere for innvandrerbefolkningen enn for majoritetsbefolkningen. Et flertall av innvandrere oppgir likevel at de er interessert i politikk og samfunn og at det er viktig å følge med på nyheter, både fra stedet der de bor, om Norge og det internasjonale samfunnet, og fra eget/foreldrenes opprinnelsesland. Nyheter fra eget/foreldrenes opprinnelsesland er viktigst for de som har innvandret til Norge, mens blant de norskfødte er det færre som mener det er viktig å følge med på nyheter fra opprinnelseslandet. Svakheten ved disse undersøkelsene er at de primært fanger opp godt

Boks 8.11 Utvalgets forslag – distribusjonstilskuddet for aviser i Finnmark

Utvalget foreslår å avvikle distribusjonstilskuddet for aviser i Finnmark og at midlene omdisponeres til ordinært produksjonstilskudd.

integrerte innvandrere med relativt gode norskkunnskaper. Det er vanskeligere å måle nyhetskonsument blant mindre godt integrerte innvandrere fordi svarprosenten blant disse gruppene er lav.

Utvalget viser til at innvandrere er en svært heterogen gruppe, og at det ikke uten videre er slik at denne typen tiltak vil være treffsikre og komme alle grupper til gode.

I de senere årene har det for eksempel kommet et stort antall arbeidsinnvandrere fra EØS-området til Norge. En relativt stor andel av disse velger å bli i Norge, men de har knapt et medietilbud i Norge tilrettelagt for deres situasjon. I samme periode har det kommet mange flyktninger særlig fra land i Afrika, Midtøsten og Asia. Alle har imidlertid det til felles at et tilrettelagt medietilbud som omhandler norske forhold enten på norsk, engelsk eller på morsmålet, er beskjedent.

Utvalget foreslår at det under tilskuddsordningen for samfunns viktig journalistikk, jf. kapittel 8.5.5, kan gis tilskudd til nyhetsmedier for etniske og språklige minoritetsgrupper, inkludert arbeidsinnvandrere. I forbindelse med evalueringen av ordningen bør det vurderes hvorvidt tiltaket bidrar til økt bruksmangfold i disse gruppene.

8.5.9 Tiltak for personer med funksjonsnedsettelse

Digitaliseringen har medført flere muligheter for tilpasning av innhold til ulike former for funksjonsnedsettelse, men byr samtidig på utfordringer knyttet til standardisering, kompatibilitet og oppdateringssykluser av tekniske hjelpemidler.

Flere organisasjoner og virksomheter har spilt inn forslag om konkrete tiltak for å lette tilgangen til medieinnhold for personer med funksjonsnedsettelse. Enkelte av forslagene, herunder forslag til teksting av kinofilm og tiltak for å styrke representasjonen i media av mennesker med funksjonsnedsettelse, ligger utenfor utvalgets mandat. Departementet har i forbindelse med oppfølgingen av Meld. St. 38 (2014–2015) varslet at det vil legge fram et høringsnotat om endringer i kringkastingsloven som blant annet vil inneholde forslag om:

- Konkrete kvantitative krav til NRKs tilbud med hensyn til tegnspråk, lydtekst og synstolking.
- Krav til teksting av direktesendte, riksdekkende tv-program utvides slik at kravet gjelder hele døgnet, forutsatt at det er teknisk og praktisk mulig.
- Programmer som har vært tekstet på tv, skal også være tilgjengelig med teksting når pro-

grammet blir lagt ut som audiovisuell bestillingstjeneste.

- NRKs distriktssendinger skal snarest gjøres tilgjengelige med teksting når slike program blir lagt ut som audiovisuell bestillingstjeneste.

Flere av tiltakene som ble spilt inn til utvalget, vil dermed legges ut på høring i nær fremtid. Utvidelsen av krav til teksting av direktesendte riksdekkende tv-programmer vil gjelde NRK og riksdekkende kommersielle fjernsynskanaler med en andel på mer enn fem prosent av de samlede seertallene for fjernsyn.¹⁸ Kravene om teksting i audiovisuelle bestillingstjenester vil likeledes i praksis omfatte disse aktørenes tjenester. Det følger dessuten av forskrift at IKT-løsninger, herunder nyhetstjenester på nett, skal være universelt utformet.

Utvalget viser til at den foreslåtte tilskuddsordningen for innovasjonsprosjekter vil kunne omfatte tiltak for personer med funksjonsnedsettelse.

8.5.10 Utredning av tilskudd til brede nyhetsmedier

Utvalget foreslår en rekke tiltak som er nødvendige for å møte utfordringene mot mediemangfoldet. De eksisterende og foreslåtte indirekte virkemidlene, som nullsats for merverdiavgift og tidsavgrenset fritak for arbeidsgiveravgift, kommer også mediene som har et bredt tematisk og geografisk nedslagsfelt til gode. Disse mediene har en spesiell verdi og bidrar til bruksmangfoldet i egenskap av å være brede fellesarenaer.

Utvalget ser klare tegn til at det er i ferd med å oppstå en situasjon der det blir vanskeligere å finansiere det brede redaksjonelle tilbudet i disse breddemediene. Det er ikke journalistikken som svikter, men forretningsmodellene som tradisjonelt har bidratt til å opprettholde en bredde i dekningen av samfunnet regionalt og nasjonalt, men som ikke lenger gir tilstrekkelige inntekter til å opprettholde en slik bredde. Utvalget har i kapittel 6.2.3.2 blant annet vist til at regionavisene har fått betydelig redusert sine annonseinntekter, og derfor vært tvunget til å gjøre betydelige kutt og som følge av dette redusert sin tematiske og geografiske dekning.

¹⁸ Jf. kringkastingsloven § 2-19, som i dag stiller krav om teksting av direktesendte fjernsynsprogrammer mellom klokken 18.00 og klokken 23.00, dersom det er teknisk og praktisk mulig. I praksis vil utvidelsen av kravet gjelde TV 2 og TVNorge i tillegg til NRK, ettersom disse tv-kanalene er underlagt norsk jurisdiksjon og har en andel av seertallene over fem prosent.

Utvalget har ikke foreslått virkemidler som retter seg spesielt mot å stimulere investeringer i redaksjonelt innhold. Dersom man imidlertid ser at den negative utviklingen for breddemediene forsterkes, og at den redaksjonelle dekkningen i regionale og riksdekkende medier svekkes, mener utvalget at det kan være grunnlag for å vurdere en tilskuddsordning som i høyere grad enn dagens virkemidler belønner investeringer i redaksjonelt innhold. Som det går frem av kapittel 4.7.2, har danske myndigheter innført en slik tilskuddsordning. Et svensk offentlig utvalg har også nylig foreslått at pressestøtten erstattes av et tilskudd basert på nyhetsmediets driftskostnader.

Utvalget ber myndighetene om snarlig å utrede en mulig tilskuddsordning rettet mot brede nyhetsmedier som et supplement til øvrige tilskuddsordninger.

8.6 Mediepolitikkenes samspill med andre politikkområder

Den kritiske situasjonen betydelige deler av den viktige journalistikken i Norge er i, og som vi vil se konsekvensene av i tiden fremover, gjør at mediepolitikken er mer enn sektorpolitikk. Journalistikken griper inn i alle deler av samfunnet. Mediepolitikken handler nå mer enn noensinne om kvaliteten på demokratiet og offentligheten. Det medfører at mediepolitikkenes aktive samspill med andre politikkområder blir viktigere enn noen gang. Derfor fremmer utvalget her en rekke forslag, argumenter og resonnementer til videre arbeid og utredning.

8.6.1 Annen kultur- og mediepolitikk

8.6.1.1 Bibliotek

Forskningen viser at bibliotekene, særlig folkebibliotekene i norske kommuner, til tross for nedgang i antall besøkende, fremdeles er blant de aller mest populære offentlige tjenestetilbudene. De er gratis og fungerer så godt som uten terskel for brukerne,¹⁹ og blir i høy grad brukt av unge mennesker, etniske minoriteter og arbeidsinnvandrere fra EØS-land. I tillegg til lokaler og nettilgang, er det ikke minst tilgangen til aviser på papir og digitalt som gjør bibliotekene interessante for mediepolitikken. Utvalget mener derfor det vil ha stor

¹⁹ Jf. blant annet SSBs «Undersøkelse om bibliotekbruk 2015» <https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/artikler-og-publikasjoner/undersokelse-om-bibliotekbruk-235447>

Boks 8.12 Utvalgets forslag – bibliotek

Utvalget foreslår at Nasjonalbiblioteket fremmer tiltak og modeller for å styrke tilgangen til aviser i norske folkebiblioteker, ved å forhandle om felles vilkår/rabatter overfor mediehusene/bransjeorganisasjonene, og ved å tilrettelegge teknologikjøp som innfrir behovene.

verdi å styrke medietilgangen i offentlig finansierte biblioteker, primært de lokale folkebibliotekene. Abonnementer er dyre for bibliotekene, og mange biblioteksjefer har måttet kutte i antallet de siste årene.

Ved å satse på tilgang til aviser, når bibliotekene noen av de grupper som ellers ligger lavest i nyhetsforbruk og mediebruk generelt – for eksempel unge, flerkulturelle minoriteter og arbeidsinnvandrere. Det gjelder både norske og utenlandske aviser.

Tilgangen bør primært være digital, men i en periode vil papiraviser fortsatt være viktige og ønskede for mange bibliotekbrukere, særlig lokalaviser.

8.6.1.2 Filmpolitikken

Norsk filminstitutt (NFI) forvalter en tilskuddsordning for manus- og prosjektutvikling, produksjon og lansering av tv-serier. NFI kan gjennom denne ordningen også gi tilskudd til manusbaserte dramaserier og dokumentarer som distribueres gjennom «andre norske medietilbydere».²⁰

Ordningen har bidratt med toppfinansiering til flere nyskapende og populære serier som både er sendt på tradisjonelt lineært tv, og som har prøvd ut alternative publiseringsformer. En rekke norske dokumentarer vekker oppsikt og vinner priser internasjonalt. Dokumentarene er av og til kunstneriske, andre ganger journalistikk i dokumentarfilmformat. Den siste typen dokumentar er de siste årene blitt en viktigere del av samfunnsdebatten og fyller en rolle som annen journalistikk ikke kan. Mye tyder også på at ordningen bidrar til å styrke allmenntilgjengelig satsing på drama og dermed deres betydning for norsk språk og kultur.

²⁰ I 2015 tildelte NFI i underkant av 56 millioner kroner til produksjon av drama tv-serier og 31 millioner kroner til produksjon av dokumentarserier.

Boks 8.13 Utvalgets forslag – tilskudd til dokumentarproduksjoner

Utvalget foreslår at den offentlige delfinansieringen av norsk dokumentarfilm gjennom Norsk filminstitutt styrkes.

Boks 8.14 Utvalgets forslag – skole

Utvalget foreslår en utredning av behovet for å oppgradere medieundervisningen på grunnskoletrinnet i skolen, blant annet i samarbeid med mediebransje og forskningsmiljøer, med sikte på å styrke kritisk refleksjon om mediebruk og medieinnhold.

I delutredningen påpekte utvalget at en prosjektbasert tilskuddsordning vil kunne komplettere kompensasjon til en kommersiell allmennkringkaster, dersom den rettes mot å stimulere til økt konkurranse om å produsere og sende allmennkringkastingsinnhold og slik tilby økt avsender- og innholdsmangfold. Utvalget understreket videre at det vil ha stor verdi for produksjonen av norsk drama og dokumentar å styrke de eksisterende tilskuddsordningene. Utvalget foreslår å styrke den offentlige delfinansieringen av norsk dokumentarfilm gjennom Norsk filminstitutt.

8.6.2 Utdannings- og forskningspolitikk

8.6.2.1 Skole

Utvalget har flere steder i utredningen påpekt betydningen av at befolkningen er kompetente mediebrukere og blant annet har gode ferdigheter i kildekritikk. Aldri har dette vært viktigere enn nå, og også unge er sårbare for uetterrettelig informasjon, konspirasjonsteorier og fabrikkerte nyheter. I tillegg trenger de å oppøve sin dømmekraft som egne publisister fra tidlig av, som svært aktive deltagere på sosiale medier. Unges mediebruk bærer også preg av utstrakt fragmentering og personalisering. Dette stiller høye krav til kritisk kompetanse. Slik kompetanse er i dag noe av kjernen i skolens dannelse av elevene til myndige, selvstendige borgere.

Siden Kunnskapsløftet (2006) er digitale ferdigheter definert som én av fem grunnleggende ferdigheter for barn og unge, fra barnehagen til og med videregående skole. I læreplanen for norsk skole er det formulert kompetansemål som omhandler digital kompetanse. Digital kompetanse er imidlertid ikke et eget skolefag, men en tverrfaglig kompetanse som skal inngå i alle fag. Det pågår imidlertid en debatt om hvorvidt digital kompetanse bør bli et eget skolefag. Digitutvalget skriver at «[d]igitale ferdigheter har blitt et virkemiddel for å oppnå de andre læringsmålene,

og er i praksis i liten grad et mål i seg selv».²¹ Digitutvalget uttrykker videre bekymring for at det er lagt mye vekt på for eksempel kommunikasjon i digitale medier på bekostning av den kritiske refleksjonen rundt teknologisamfunnet og det å skape teknologi.

Begge deler er essensielt i opplæringen, og Mediemangfoldsutvalget vil legge vekt på at mediekompetanse må styrkes i relevante fag. Dette vil medvirke til å gjøre elevene til kritiske mediebrukere i et uoversiktlig mediesamfunn når det gjelder kildekritikk, når det gjelder å skille kvalitet fra svak journalistikk, når det gjelder hvilken journalistikk de kan ha tillit til, og når det gjelder hvilke interesser – økonomiske og ideologiske – som ligger bak medier og journalistikk.

Utvalget vil presisere at digital kompetanse ikke er helt sammenfallende med mediekompetanse. Digital kompetanse har en noe snevrere betydning enn mediekompetanse, ettersom sistnevnte omfatter alle medieformer og ikke bare de digitale. Mediekunnskap er i likhet med digital kompetanse ikke et eget fag i grunnskolen, men integrert i andre fag og behandles tverrfaglig. Det er også ofte tema for prosjektarbeid. I videregående skole tilbys medie- og informasjonkunnskap som programfag på Studiespesialiserende utdanningsprogram og på det yrkesfaglige utdanningsprogrammet Medier og kommunikasjon. Andre tiltak som utvalget har vist til tidligere, er NRK og TV 2s læremidler for skolen og MBLs undervisningsressurs medielabben.no.

Utvalget foreslår en utredning av behovet for å oppgradere medieundervisningen på grunnskoletrinnet i skolen, blant annet i samarbeid med mediebransje og forskningsmiljøer, med sikte på å styrke kritisk refleksjon rundt mediebruk og medieinnhold i et samfunn som gjennomgående er teknologisert.

²¹ NOU 2013: 2 Hindre for digital utvikling, kapittel 6.1.

8.6.2.2 Etterutdanning

Institutt for journalistikk mottar om lag 5 millioner kroner i støtte til etterutdanning i mediebransjen. LLA mottar om lag 600 000 kroner i tilskudd til kurstilbud i regi av organisasjonen.

Journalistisk etterutdanning og kompetanseutvikling blir ofte kuttet når medieselskaper må redusere utgiftene. Dette skaper problemer i en så krevende medietid som vår. Samfunnet er på visse måter mer ugjennomsiktig enn tidligere, og dette krever høy kompetanse og oppdaterthet fra mediene. Når marginene blir så presset at journalistisk produksjon blir eneste mulige prioritet i redaksjonene, reduseres mediens journalistiske soliditet over tid. Dette krever tiltak og bidrag fra offentlig side.

8.6.2.3 Forskning og utvikling

Kulturdepartementets eksterne FoU-utvalg (det såkalte Grund-utvalget) gav i 2012 råd om hvordan Kulturdepartementet kan håndtere ansvaret for FoU som grunnlag for politikkutforming og -forvaltning på en god måte. Utvalget pekte på at en viktig forutsetning for å få fram ny kunnskap er at det finnes relevant forskningskompetanse og kapasitet, og understreket spesielt betydningen av at Kulturdepartementet bidrar til at det bygges opp gode fagmiljøer.²²

KULMEDIA-programmet under Forskningsrådet har som hovedmål å bedre kunnskapsgrunnlaget for utforming av kultur- og mediepolitikk i lys av det infrastrukturansvaret for offentligheten som Grunnloven § 100 pålegger staten. Programmet skal særlig bidra med ny, forskningsbasert kunnskap om sammenhengene mellom kulturlivets og mediens samfunnsrolle og deres økonomiske og teknologiske betingelser. Programmet løper 2014–2018. Regjeringen bevilger årlig om lag 16 millioner kroner til KULMEDIA.

Medietilsynet foretar i dag enkelte regelmessige undersøkelser (eks. Barn og medier), mens

andre gjennomføres på ad hoc-basis. Rådet for anvendt medieforskning (RAM) gir støtte til brukrettet medieforskning som kommer publikum og bransjen til gode. Regjeringen har foreslått å bevilge 3,64 millioner kroner til RAM i 2017. Det er Medietilsynet som tildeler midler etter innstilling fra rådet. Hvert år blir et spesifikt tema prioritert. Medienorge ved Universitetet i Bergen foretar systematiske sammenstillinger av kunnskap/undersøkelser som de henter utenfra. Regjeringen har vedtatt å bevilge 2,15 millioner kroner til medienorge i 2017.

Mediemangfoldsutvalget slutter seg til Grundutvalgets påpekninger, og vil understreke at det er avgjørende at en kunnskapsbasert mediepolitikk både er avhengig av langsiktig, uavhengig grunnforskning, og regelmessig og planmessig anvendt forskning på medieutviklingen som underlag for mediepolitiske beslutninger. Dette tilsier en tosidig satsing.

På den ene siden mener utvalget at Kulturdepartementet bør bidra til å videreføre arbeidet til KULMEDIA-programmet under Forskningsrådet. For å legge til rette for dynamisk og løpende strategiutvikling, en mer stabil og jevn resurstilførsel og en mer langsiktig tematisk innretning bør en slik videreføring ikke tidsavgrenses. En slik videreføring vil være i tråd med Forskningsrådets strategi.²³ Dette vil sikre en langsiktig, faglig forankret grunnforskning som grunnlag for departementets politikk.

På den annen side bør departementet samkjøre aktiviteten innenfor anvendte empiriske undersøkelser av medieutviklingen med henblikk på regelmessighet og å understøtte mediepolitiske beslutninger med oppdaterte fakta. En slik satsing bør legges til en virksomhet utenfor Kulturdepartementet som er tilknyttet ledende forskningsmiljøer. Denne virksomheten får ansvar for å frembringe kunnskap og statistikk om medieutviklingen, mediebruk, mangfold etc. som støtte for mediepolitikken, etter modell fra Kulturstyrelsen i Danmark. I tråd med Grund-utvalgets anbefalinger bør en slik virksomhet ha ressurser til å tilby forskerutdanning i form av PhD-stipend. Den som tildeles et slikt oppdrag, bør f.eks. pålegges å videreføre undersøkelsen om mediebruk tilsvarende den undersøkelsen som utvalget har innhentet fra Trøndelag Forskning og Utvikling. Administrasjon av ordningen kan legges til Medietilsynet.

Boks 8.15 Utvalgets forslag – etterutdanning

Utvalget foreslår å styrke eksisterende kompetanse- og etterutdanningsordninger.

²² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-kunnskapsbasert-kulturpolitikk/id682503/>

²³ For eksempel: <http://fpol.no/forskningsradet-3-0-en-ny-modell-for-forskningsprogrammet-i-forskningsradet/>

Boks 8.16 Utvalgets forslag – forskning og utvikling

Utvalget foreslår at:

- Aktiviteten i Forskningsrådets KULME-DIA-program videreføres.
- En virksomhet får ansvar for å frembringe kunnskap/statistikk om medieutviklingen, mediebruk, mangfold etc. som støtte for mediepolitikken, etter modell fra Kulturstyrelsen i Danmark.

Norges forskningsråd har en rekke støtteordninger som blant annet er tilgjengelig for medievirksomheter i samarbeid med forskningsinstitusjoner. Relativt få forskere og bransjeaktører benytter eksisterende ordninger. Utvalget vil understreke betydningen av å stimulere til at forskere og medieaktører benytter eksisterende støtteordninger. Utvalget mener bransjen og forskere på medieområdet bør undersøke mulighetene for å benytte generelle ordninger som Nærings-phd, Senter for forskningsdrevet innovasjon, samt Brukerstyrt innovasjonsarena (BIA).

8.6.3 Nærings- og IKT-politikk

8.6.3.1 Innovasjons- og næringspolitikk

Flere bransjeaktører har påpekt at det tradisjonelle virkemiddelapparatet til Forskningsrådet og Innovasjon Norge ikke er godt tilpasset mediene, og at virkemidlene bør tilpasses bedre til medieselskapers behov, både etablerte og oppstartsvirksomheter.

Mediene kan benytte virkemiddelapparatet til Innovasjon Norge på lik linje med andre næringer. Imidlertid er det her et krav for å få generell drifts- og prosjektfinansiering at prosjektet har et dokumentert potensial for vekst i enten nasjonale eller internasjonale markeder. Dette kravet utelukker for eksempel de fleste prosjekter fra lokale medier.

Noen medier, men likevel relativt få, benytter seg i dag av SkatteFunn-ordningen. Med økt behov for innovasjon i mediene, burde det ligge til rette for økt bruk av slike ordninger. Mediebransjen bør se nærmere på mulighetene i ordningen.

Boks 8.17 Utvalgets forslag – nettnøytralitet

Utvalget mener at myndighetene må legge til grunn en snever fortolkning av unntakene, både ved gjennomføringen av EU-forordningen om nettnøytralitet i norsk rett og påfølgende tilsynsvirksomhet.

8.6.3.2 Nettnøytralitet

Prinsippet om nettnøytralitet handler grunnleggende om likebehandling av trafikk på internett. I kapittel 5.4. viser utvalget til at medieinnhold utgjør en betydelig del av og står for brorparten av veksten i trafikk i digitale nett. Borgernes tilgang til informasjon fra et mangfold av avsendere avhenger av internettleverandører som respekterer prinsippet om likebehandling av trafikk på internett, uavhengig av avsender, mottaker, utstyr, applikasjon, tjeneste eller innhold.

Etter utvalgets syn er det avgjørende at etablert tolkning og håndheving av prinsippet om nettnøytralitet videreføres når EU-forordningen om nettnøytralitet (jf. kapittel 4.5) gjennomføres i norsk rett.

8.6.3.3 Tilgang til bredbånd

IP-baserte nett blir en stadig mer sentral distribusjonskanal for nyheter, så vel som andre tjenester som er avgjørende for borgernes muligheter til å ivareta sine rettigheter og plikter som samfunnsborger. I praksis innebærer dette at den enkelte borgers tilgang til bredbånd har blitt avgjørende for å kunne delta i samfunnslivet.

Per i dag har ikke alle norske borgere et tilbud om grunnleggende bredbåndshastighet. Dersom alle tilgjengelige teknologier regnes med, har Nkom kommet til at ca. 5 000 husstander ikke vil ha tilbud om grunnleggende bredbåndshastighet. Nkom konkluderer med at det vil være nødvendig med offentlige subsidier for å dekke alle husstander. Husstander uten grunnleggende bredbåndshastighet ligger i spredtbygde strøk, hvilket innebærer en risiko for at enkelte norske borgere ikke vil kunne ivareta sine grunnleggende rettigheter og plikter, og være sikret reell ytringsfrihet, informasjonsfrihet og tilgang til grunnleggende informasjon via mediene. Samferdselsdepartementet har gjennomført en høring av et forslag fra Nasjonal kommunikasjonsmyn-

Boks 8.18 Utvalgets forslag – tilgang til bredbånd

Utvalget viser til at den enkelte borgers tilgang til funksjonelt bredbånd er avgjørende for å kunne delta i samfunnslivet og mener at myndighetene må bestrebe seg på å sikre hele befolkningen tilgang til bredbånd med grunnleggende hastighet.

dighet (Nkom) om å endre leveringsplikten for Internett via bredbånd. Forslaget innebærer nærmere bestemt å pålegge en eller flere tilbydere å sikre hele befolkningen tilgang til internett i form av en bredbåndsforbindelse med minimum 4 Mbit/s nedstrøms hastighet og 1 Mbit/s oppstrøms hastighet, mot kompensasjon.

8.6.4 Forvaltningspolitikk – innsyn i offentlig forvaltning

Borgernes og mediernes rett til innsyn i forvaltningen må styrkes i den daglige praksis. Dette er et lederansvar i forvaltningen. Hovedregelen i offentlighetsloven er at alle dokumenter i forvaltningen er offentlige. Postjournalene er den viktigste kilde for å finne dokumenter og be om innsyn på vegne av offentligheten eller andre interesser. Samtlige etater har plikt til å føre en fortløpende postjournal. Departementene er pålagt å overføre journalposter til Offentlig elektronisk postjournal (OEP) en gang i uken.

I januar 2017 publiserte Pressens Offentlighetsutvalg en undersøkelse²⁴ av samtlige departementers og Statsministerens kontors journalføring. Undersøkelsen viser at flere departementer bruker lang tid på å journalføre sine dokumenter, og ytterligere tid på å publisere journalpostene i OEP. Dette er en praksis som svekker offentlighetens og mediernes innsyn i forvaltningen og saker av offentlig interesse, og den krever store ressurser av både forvaltning og journalister.

Den offentlige forvaltningen i Norge vokser, det gjelder både departementer, direktorater og ytre etater av mange slag. Det offentliges arbeid og virksomhet berører stadig flere borgere i stadig høyere grad. Dette arbeider forvaltningens ansatte hver eneste dag for å følge opp, i et stadig stigende antall innsynssaker. Forvaltningens offent-

lighetstenkning i praksis må holde tritt med denne utviklingen, og enkeltansatte må få tid til å følge opp. Dette er et klart lederansvar i det enkelte forvaltningsorgan. Hvis det ikke blir fulgt opp, skaper det problemer for informasjonsnivå og ytringskultur rundt offentlig sektor, som er borgernes og samfunnets felleseie. Som en viktig kontekst for en aktiv mediepolitikk vil utvalget derfor understreke betydningen av en mer offensiv offentlighetspraksis i alle offentlige etater i Norge. Dette har forvaltningen og offentligheten en sterk felles interesse av. Det vil også gagne alle hvis det blir mindre ressurs- og tidkrevende å følge opp de konkrete innsynssakene.

Utvalget vil understreke hvor viktig det er at alle offentlige organer (ikke bare statlige) publiserer offentlig postjournal på nett. Offentlig elektronisk postjournal har vært en suksess som kommer borgerne til gode direkte og indirekte, det siste gjennom mediernes innsyn og innsynskrav i offentlige saker. Men både forvaltning og medier bruker i dag betydelige ressurser på innsynssakene og prosessen frem til tilgjengeliggjøring. Behandlingen av innsynskrav trenger derfor betydelig forenkling, både for å spare forvaltning og medier for ressursbruk og for å sikre offentligheten størst mulig tilgang til relevant informasjon. Det er en sikkerhetsventil for et kritisk og rasjonelt samfunn.

Utvalget mener det er behov for gjennomgåelse, revisjon, opprydding og forenkling blant de rundt 100 taushetspliktbestemmelsene i norsk lovgivning. Videre ser utvalget det slik at det offentlige må legge til rette for effektiv utnyttelse av offentlige data ved at de tilbys på måter og i formater som muliggjør videre bearbeiding og behandling uten at store ressurser må legges ned.

8.6.5 Skattepolitikken

Som utvalget har vært inne på i kapittel 5, har plattformer som Facebook og Google betydelige inntekter fra omsetning av reklame i Norge. Disse multinasjonale selskapene produserer ikke innhold selv, men drar nytte av norskprodusert journalistisk innhold, samtidig som de svekker inntektsgrunnlaget fra aktørene som produserer journalistikken. For finansieringen av et mangfoldig norsk medieinnhold er det avgjørende at staten sørger for mest mulig like konkurransevilkår.

Det er anslått at Google og Facebook årlig trolig omsetter reklame rettet mot norske mediebrukere for mer enn fire milliarder kroner årlig. En stor andel av denne omsetningen kanaliseres via selskapenes datterselskaper i andre land. For å

²⁴ http://presse.no/wp-content/uploads/2017/01/OEP_rapport_Slik-hindrer-departementer-innsyn.pdf

sikre likebehandling av norske annonsefinansierte medier er det viktig at norske skattemyndigheter sikrer at norske bedrifter betaler merverdiavgift for disse annonsekjøpene.²⁵

Disse selskapene betaler også svært lite i selskapskatt til Norge. Multinasjonale selskaper kan lovlig spare skatt ved å føre inntekter som er oppjent i Norge til land med lavere selskapskatt, og føre fradrag i Norge.²⁶ Mer enn 100 jurisdiksjoner, herunder Norge, forhandlet i november 2016 fram en multilateral OECD-traktat som skal motvirke globale selskapers skatteplanlegging og overskuddsflytting.²⁷ Norske myndigheter tar sikte på å slutte seg til avtalen så snart den legges fram for undertegning i juni 2017. Det antas at avtalen vil kunne få virkning i Norge allerede fra og med 2018. Avtalen vil etablere bedre sammenheng mellom hvor verdier skapes og hvor de beskattes, slik at selskaper vil konkurrere på likere vilkår. Regjeringen har varslet at den tar sikte på å sende på høring et forslag om kildeskatt på royalty- og leiebetalinger.²⁸ Det er for tidlig å si hvilken effekt senket selskapskattesats og tiltak som skal motvirke overskuddsflytting vil få i praksis. Selv om man lykkes med å redusere overskuddsflytting, vil det i første rekke innebære konkurranse på likere vilkår, men ikke isolert sett bidra til økt mediemangfold.

Utvalget viser til hvor viktig det er at norske myndigheter sørger for mest mulig like konkurransevilkår mellom norske medier og utenlandske sosiale plattformer, søkemotorer mv.

8.7 Stortingsmelding om mediens tilstand og fireårssyklus

Det er viktig å sikre at den offentlige støtten til mediesektoren til enhver tid er i samsvar med de rådende målene for mediepolitikken og at støtten rettes inn mot medier og journalistikk som bidrar til å oppfylle målene. Etter utvalgets syn er det ønskelig med en regelmessig gjennomgåelse av mål og virkemidler på området. Utvalget foreslår at regjeringen hvert fjerde år legger frem en bred stortingsmelding som i lys av medieutviklingen vurderer mediepolitiske mål og virkemidler.

²⁵ <https://www.regnskapnorge.no/artikler/mva/kjop-av-reklametjenester-via-google-facebook-eller-linkedin-hardu-husket-a-beregne-utgaende-merverdiavgift/>

²⁶ Se Meld. St. 4 (2015-2016) Bedre skatt – En skattereform for omstilling og vekst, særlig kap. 8.

²⁷ OECDs pressemelding om traktaten: <http://www.oecd.org/ctp/beps/countries-adopt-multilateral-convention-to-close-tax-treaty-loopholes-and-improve-functioning-of-international-tax-system.htm>

²⁸ Kap 8.5.4 i Meld. St. 4 (2015–2016) Bedre skatt – En skattereform for omstilling og vekst. Stortingskomiteen sluttet seg til regjeringens forslag på dette punktet, jf. Innst 273 S (2015–2106), og sluttet seg til at regjeringen jobber videre med sikte på implementering av tiltak for å motvirke overskuddsflytting.

skelig med en regelmessig gjennomgåelse av mål og virkemidler på området. Utvalget foreslår at regjeringen hvert fjerde år legger frem en bred stortingsmelding som i lys av medieutviklingen vurderer mediepolitiske mål og virkemidler.

Utvalget har tidligere påpekt at innretningen av produksjonstilskuddet og fastsettelsen av kringkastingsavgiften innebærer at mottakerne av støtten har lav grad av forutsigbarhet for størrelsen på støtten. Etter utvalgets vurdering er det ønskelig å øke mottakernes forutsigbarhet, slik at mediene kan legge mer langsiktige planer. Departementet har i Meld. St. 15 (2016–2017) foreslått at regjeringen skal legge frem et forslag til fireårig styringssignal om NRKs økonomiske rammer i statsbudsjettet, første gang i budsjettproposisjonen for 2019. Utvalget foreslår at et tilsvarende styringssignal for de overordnede økonomiske rammene for de øvrige virkemidlene på medieområdet fastsettes for fire år av gangen.

Beslutninger om innretning av offentlige virkemidler bør i størst mulig utstrekning basere seg på empiri og være faktabaserte. Utvalget foreslår derfor i kapittel 8.6.2.3 å samordne regelmessige, empiriske undersøkelser av medieutviklingen med henblikk på å bidra til mer kunnskapsbaserte mediepolitiske beslutninger.

8.8 EØS-rettslige problemstillinger

I mandatet heter det at «Utvalget må vurdere om utvalgets forslag vil reise problemstillinger knyttet til EØS-avtalens regelverk om offentlig støtte.»

Utvalget legger til grunn at samtlige av forslagene som har en økonomisk effekt innebærer statsstøtte i EØS-avtalens forstand. Det vil følgelig være nødvendig å notisere nye og endrede tilskuddsordninger for EFTAs overvåkingsorgan ESA. Utvalget legger videre til grunn at nærmere vurderinger av innretningen av ordningene uansett vil måtte avklares av regjeringen i tilknytning til en eventuell notifikasjon. En vurdering av EØS-rettslige problemstillinger i tilknytning til utvalgets forslag følger nedenfor.

8.8.1 Kompensasjon for kommersiell allmennkringkasting (tv og radio)

Kulturdepartementet har i Meld. St. 14 (2016–2017) gjort rede for EØS-rettslige problemstillinger knyttet til en kompensasjon for kommersiell allmennkringkasting. Departementet uttaler blant annet her at:

Kompensasjonsordninga vil bli innretta i tråd med gruppeunntaket for tenester av allmenn økonomisk verdi i EØS-regelverket. Kompensasjonen kan derfor ikkje overstige nettokostnadane med oppdraget, inkludert ei rimeleg forteneste. Oppdraget vil bli tildelt etter ein skjønnheitskonkurranse som er open for alle interessentar.

Utvalget har ikke noe å tilføye til de EØS-rettslige vurderingene departementet gjør i meldingen.

8.8.2 Nye og endrede direkte og indirekte virkemidler for nyhetsmedier

Etter artikkel 61(3) har ESA en skjønnsmessig adgang til å tillate støtte som anses forenlig med avtalens funksjon. Dersom støttetiltaket ikke faller inn under de sektorspesifikke retningslinjene eller gruppeunntaket fastsatt i retningslinjene om statsstøtte, vil ESA gjøre en konkret vurdering av om støtten er forenlig med EØS-avtalen, jf. nærmere redegjørelse i kapittel 4.8.3.2. ESAs tidligere avgjørelser om å godkjenne momsfristak for elektroniske nyhetstjenester og omlegging til et plattformnøytralt produksjonstilskudd er hjemlet i artikkel 61(3)(c).

Utvalget legger til grunn at de foreslåtte virkemidlene som vil komme nyhetsmedier til gode, vil måtte notiseres og vurderes av ESA på skjønnsmessig grunnlag.

8.8.2.1 Produksjonstilskudd

Gjeldende produksjonstilskudd er notisert og godkjent av ESA 15. juni 2016 i henhold til EØS-avtalens artikkel 61(3)(c).²⁹ I vedtaket konkluderer ESA med at tilskuddsordningen innebærer statsstøtte, men at støtten er i samsvar med EØS-avtalen. ESA minner videre om at planer om endringer i tilskuddsordningen må notiseres.

Utvalget antar at den foreslåtte økningen i tilskudd til lokalaviser bør være kurant, tatt i betraktning de betydelige utfordringene denne delen av bransjen står overfor, og at forslaget ikke innebærer betydelige økninger av støttebeløp eller -intensitet.

De foreslåtte forenklingene av støtteordningen, dvs. fjerning av satsen for nummertø aviser i storbyene og senkningen av det dynamiske tilskuddstaket, innebærer en reduksjon av støttein-

tensitet til titlene som berøres. Endringene antas derfor å være kurante.

8.8.2.2 Tilskudd til gratisaviser, innovasjon og samfunnsviktig journalistikk

De foreslåtte nye tilskuddsordningene vil måtte notiseres og vurderes av ESA etter hjemmelen det har etter artikkel 61(3) til å gjøre en skjønnsmessig vurdering av om støtten anses forenlig med EØS-avtalens funksjon.

8.8.2.3 Utvidelse av mva.-fritaket (nullsats for utgående mva.)

ESA slo i sitt vedtak av 25. januar 2016 fast at nullsats for merverdiavgift for elektroniske nyhetstjenester innebærer statsstøtte, men at støtten er i samsvar med EØS-avtalen, jf. artikkel 61(3)(c).³⁰

Fritaket for merverdiavgift utgjør en eksisterende støtteordning og ESAs vedtak fastsetter rammene for ordningen. Selv om notifikasjonen omfattet et utkast til ny lov og forskriftstekst, kan disse endres uten ny notifikasjon, så lenge ordningen materielt sett er innenfor rammene av ESAs vedtak.

Den rettslige vurderingen i ESAs vedtak inneholder ikke føringer når det gjelder bredden i nyhets og aktualitetsstoffet. Utvalget antar derfor at hensynet til mediemangfold og opplyst samfunnsdebatt også vil kunne anføres til støtte for en utvidelse av nyhetsbegrepet til også å omfatte publikasjoner som fokuserer på smalere nyhets- og aktualitetsdekning enn publikasjonene som i dag er omfattet av dagens fritak for merverdiavgift.

Smalere nyhets- og aktualitetspublikasjoner går mer i dybden og bidrar således på en annen, men like viktig måte til en opplyst samfunnsdebatt. I den grad slike publikasjoner faller utenfor beskrivelsen av bred nyhetsdekning i vedtaket, vil en endring kreve ny notifikasjon.

Skattedirektoratet har i en prinsipputtalelse lagt til grunn at det er omsetningen som utløser avgiftsplikt og som må oppfylle vilkårene for fritak etter dagens regler, dvs. at omsetning av enkeltartikler isolert sett ikke kan oppfylle et hovedsakelighetskrav/breddekrav.³¹ Skattedirektoratet mener at ESAs vedtak ikke omfatter en vurdering av konsekvensene av et fritak for enkeltartikler.

²⁹ <http://www.eftasurv.int/media/esa-docs/physical/126-16-COL.pdf>

³⁰ <http://www.eftasurv.int/media/esa-docs/physical/776581.pdf> (s. 4).

³¹ <http://www.skatteetaten.no/no/Radgiver/Rettskilder/Uttalelser/Prinsipputtalelser/meirverdiavgiftslova-6-2-fritak-for-elektroniske-nyheitstenester-skattedirektoratets-fellesskriv-til-skattekontorene-av-26-februar-2016/>

Utvalget antar at det kan gjøres endringer i gjeldende mva-fritak uten ny notifikasjon til ESA, forutsatt at endringene materielt sett er innenfor rammene av ESAs vedtak.

8.8.2.4 Fritak for arbeidsgiveravgift

Differensiering av arbeidsgiveravgiften defineres som statsstøtte³² og er notifisert og godkjent av ESA.³³ Gjeldende unntak og differensierte satser er begrunnet med distriktshensyn og tilpasset Kommisjonens retningslinjer for regionalstøtte.

Det foreslåtte tidsavgrensede fritaket for arbeidsgiveravgift vil måtte notifiseres og vurderes av ESA etter hjemmelen det har etter artikkel 61(3)(c). Et eventuelt fritak for nyhetspublikasjoner vil måtte begrunnes ikke i regionalpolitiske hensyn eller på grunnlag av Kommisjonens retningslinjer for regionalstøtte, men selvstendig, på

³² Fra regjeringen.no (FIN) «Spørsmål og svar - differensiert arbeidsgiveravgift»: «Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift innebærer statsstøtte. Statsstøtte er i utgangspunktet forbudt etter EØS-avtalen, men EU/ESA tillater likevel statsstøtte så lenge ordningene tilfredsstiller kriterier gitt i ulike retningslinjer. For å kunne videreføre ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift må derfor Norge følge opp endringer i retningslinjene for regionalstøtte ved å endre de norske reglene.»

³³ <http://www.eftasurv.int/media/decisions/225-14-COL.pdf>

grunnlag av medienes demokratiske funksjon og prekære situasjon i dag.

8.8.2.5 Samiske aviser

Gjeldende tilskuddsordning er notifisert og godkjent av ESA i henhold til EØS-avtalens artikkel 61(3)(c).³⁴

Utvalget antar at en eventuell omlegging av tilskuddsordningen slik at den likestiller publisering på papir og elektroniske formater bør være kurrant, jf. at ESA allerede har godkjent en slik ordning for det ordinære produksjonstilskuddet.

8.8.2.6 Tilskudd til nettbaserte aviser for språklige minoriteter

Tilskuddet vil ventelig fordeles på flere publikasjoner. Støtten vil trolig kunne falle inn under unntaket for såkalt bagatellmessig støtte i EØS-avtalen, og vil følgelig ikke måtte notifiseres.

Bagatellmessig støtte for tjenester av allmenn økonomisk verdi som ikke overstiger EUR 500 000 i løpet av en treårsperiode, blir ikke sett på som offentlig støtte. Tilskudd som tilfredsstiller kravene i forordning om bagatellmessig støtte, kan tildeles uten notifisering til ESA.

³⁴ <http://www.eftasurv.int/media/esa-docs/physical/126-16-COL.pdf>

Kapittel 9

Økonomiske og administrative konsekvenser

9.1 Innledning

I henhold til mandatet skal utvalget vurdere de økonomiske og administrative konsekvensene av sine forslag. Videre heter det at forslag skal ta utgangspunkt i uendret ressursbruk på området samlet sett, men at det også kan fremmes forslag om økt eller redusert ressursbruk. Utvalgets begrunnede hovedfokus har vist seg å være forslag om økt ressursbruk.

9.2 Uendret ressursbruk

Utvalget viser til beskrivelsen av status og utvikling for redaksjonelt styrte nyhetsmedier i kapittel 5 og 6 og konsekvenser for borgerne av denne utviklingen i kapittel 7. Utvalget mener det er en risiko for at dagens forretningsmodeller ikke kan bære ressurskrevende redaksjonelt innhold og medier som representerer felles arenaer og at mediemangfoldet står i fare for å svekkes. Utvalget viser til at det hittil erfaringsvis tar tid å gjennomføre endringer i statens virkemiddelapparat. Der som infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd skal oppfylles, tilsier utviklingstendensene at staten i en overgangsperiode øker innsatsen på medieområdet, og at de nødvendige endringene iverksettes raskt.

Dersom man må legge til grunn uendret ressursbruk, vil det være rom for å omdisponere noe av tilskuddsrammen til produksjonsstøtten fra nummertøavisene til lokalaviser. Forutsatt provenynøytralitet, vil det være rom for å øke tilskuddet til lokalaviser til 700 000 kroner per tittel. Økningen vil måtte innføres gradvis over fire år parallelt med at tilskuddet reduseres for aviser som i dag mottar tilskudd som overstiger 27 prosent av driftskostnadene, og sats nr. 2 for nummertøavisene avvikles. Øvrige forslag vil ikke kunne gjennomføres.

Utvalget konstaterer for øvrig at regjeringen i Meld. St. 14 (2016–2017) har foreslått at statens eventuelle utgifter til å kompensere en kommersi-

ell allmenkringkaster på tv blir bevilget over statsbudsjettet. Denne kompensasjonen regner derfor utvalget som del av et provenynøytralt forslag.

9.3 Konsekvenser av utvalgets forslag

Utvalget legger frem en helhetlig pakke av forslag som baserer seg på bruksmangfoldet som den avgjørende dimensjonen ved mangfoldet, supplert av en stigende bekymring for innholdsmangfoldet. Forslaget omfatter følgende hovedgrep:

- Videreføring av NRK som offentlig finansiert allmenkringkaster, som gjennom oppdraget i NRK-plakaten skal bidra til å sikre et grunnleggende og bredt innholdstilbud som er tilgjengelig for hele befolkningen.
- Kompensasjon til kommersielle tv- og radiokanaler for å påta seg allmenkringkastingsforpliktelse som et tiltak for å sikre et alternativ til NRK og økt bruksmangfold.
- Et tidsbegrenset fritak for arbeidsgiveravgift bidrar til at norske medier i en overgangsperiode kan omstille seg til en ny konkurransevirkelighet.
- Forenkling og dreining av produksjonstilskuddet slik at midler omfordes til lokalaviser fra nummertøavisene, samt tiltak for å redusere støtteavhengighet (avvikle egen tilskuddssats for nummertøavisene i storbyene og redusere det dynamiske taket for støtte) og sikre økt legitimitet.
- Prøveordning for gratismedier, basert på bruk av mediet.
- Nye prosjektbaserte tilskuddsordninger for innovasjon og samfunns viktig journalistikk.
- Økt forutsigbarhet for tilskudd gjennom fastsettelse av stabile rammer i hver stortingsperiode.
- Revisjon av støtteordningene basert på jevnlig evalueringer.

De økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets forslag går frem av tabell 9.1.

Tabell 9.1 Utvalgets forslag – økonomiske og administrative konsekvenser

	Økonomiske konsekvenser (reduerte utgifter -)	Administrative konsekvenser
Kompensasjon allmennkringkaster tv	135 000 000	Noe tilsyn
Kompensasjon allmennkringkaster radio	3 000 000	Noe tilsyn
Styrke lokalaviser gulv 750 000 kroner	39 000 000	Ingen
Avvikle nummertooaviser sats 2	-10 000 000	Ingen
Dynamisk tak	-21 000 000	Ingen
Tilskudd gratismedier	20 000 000	Beskjedne
Tilskudd innovasjon	30 000 000	Styrke Medietilsynet
Tilskudd samfunnsviktig journalistikk	20 000 000	Styrke Medietilsynet
Utvide mva.-fritaket	25 000 000	Beskjedne
Fritak for arbeidsgiveravgift	500–600 000 000	Beskjedne
Avvikle distribusjonstilskudd Finnmark	-2 000 000	Ingen
Styrke etterutdanning	2 000 000	Beskjedne
Bedre statistikk for mediepolitiske beslutninger	2 000 000	Beskjedne
Sum	743–843 000 000	

Tabellen tar ikke høyde for at dynamisk tak og avvikling av sats 2 skal fases inn over fire år.

I tillegg kommer de regulatoriske forslagene om å fjerne/reducere utbyttebegrensningene, å øke forutsigbarheten om tilskuddene. Utvalget har dessuten foreslått at vesentlige endringer i støtten skal fases ut samt at det legges til grunn en forutsetning om at tilskuddsrammen for produksjonstilskuddet skal oppjusteres årlig i samsvar med pris- og lønnsvekst. De positive effektene av disse tiltakene antas å være betydelige, men er vanskelige å anslå økonomisk.

Utvalget legger til grunn at forslagene som gjelder NRK, vil dekkes innenfor inntektene fra kringkastingsavgiften.

For å sikre økt forutsigbarhet for mottakerne av produksjonstilskudd, mener utvalget forutsetningen om årlig justering for pris- og lønnsvekst må inngå i modellen.

9.4 Inndekning for økte rammer

Departementet har i Meld. St. 15 (2016–2017) forutsatt at Mediemangfoldsutvalget skal vurdere om en fremtidig medieavgift på sikt også kan finansiere andre medieformål enn NRK, herunder kommersiell allmennkringkasting.

I høringsuttalelsen til Rimmereidrapporten uttaler utvalget:

Det inngår i utgangspunktet ikke i utvalgets mandat å vurdere eller foreslå hvordan staten skaffer til veie inntekter for dekke inn utgiftene til tiltak for å fremme mediemangfoldet. Det kan likevel tenkes at forhold ved innkrevingen av statlige midler kan påvirke mediemangfoldet. Utvalget vil følgelig begrense seg til å omtale dimensjoner ved de ulike innkreivingsmetodene som kan tenkes å påvirke mediemangfoldet. Med utgangspunkt i mandatet har utvalget valgt å begrense seg til å kommentere hensyn som er avgjørende for en hensiktsmessig innkreivingsmodell.¹

Utvalget legger dette til grunn for drøftingene nedenfor og begrenser seg her til å omtale to alternativer som kan bidra til inndekning for de virkemidlene som utvalget foreslår.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-utredning-av-fremtidige-modeller-for-offentlig-finansiering-av-nrk/id2506311/?uid=73e10bde-ce53-4be3-bde7-36304de353de>

9.4.1 Medielisens

Inntektene fra dagens kringkastingsavgift går i sin helhet til NRK, og folk flest opplever at avgiften er betaling for NRKs tilbud, til tross for at den formelt sett er en avgift for å inneha tv-apparat. Det er sannsynlig at flertallet vil oppleve at dette ikke endrer seg dersom Stortinget beslutter at man skal gå over til en husstandsavgift eller en særskatt som finansieringskilde for NRK.

Dersom Stortinget beslutter overgang til en apparatnøytral avgift, husstandsavgift eller en særskatt på inntekt, vil det i prinsippet være mulig å beslutte at inntektene skal finansiere flere formål. Kringkastingsavgiften innebærer en øremerking av midler. Det er bred tilslutning til at øremerkingen bør fortsette, jf. at det er få som argumenterer for at inntekten skal føres til statsbudsjettets inntektsside, og at NRK får midler bevilget over statsbudsjettet i konkurranse med andre formål. Dersom man skal sette av en andel (enten en prosentandel eller et beløp) av en fremtidig avgift til andre formål, bør det følge med en prinsipiell begrunnelse for hvorfor det er påkrevet med en øremerking (og at formålet følgelig ikke bør bevilges på ordinært vis i konkurranse med andre formål over statsbudsjettet). En konsekvent tilnærming tilsier at formålet eller sektoren som mottar støtte via en øremerket avgift utelukkende mottar offentlig støtte via denne avgiften.

I dag går avgiften til ett formål. Det er følgelig et én-til-én forhold mellom avgiftsinntektene og NRKs allmennkringkasteroppdrag. De mest aktuelle forslagene som kan erstatte kringkastingsavgiften, vil bidra til å svekke sammenhengen mellom avgiftsobjektet og formålet som finansieres. Dersom man i tillegg beslutter at flere formål skal finansieres av en ny avgift, vil det gjøre koblingen mellom avgift og formål enda mer utydelig. Dette vil bidra til å svekke særskatten/avgiftens legitimitet og oppslutning.

En fordeling på flere formål vil komplisere dette ytterligere og gi lavere forutsigbarhet om inntekter for mottakerne. Med mindre man for eksempel lovfester på forhånd at en fast prosentandel av avgiften skal benyttes til andre formål enn NRK, vil det høyst sannsynlig medføre politiske diskusjoner om fordeling hver gang avgiften skal fastsettes.

Utvalget legger til grunn at finansieringen av NRK også i fremtiden bør legges opp slik at den bidrar til å opprettholde institusjonenes legitimitet blant borgerne, NRKs forutsigbarhet om inntekter, og institusjonens redaksjonelle uavhengighet. En beslutning om å forlate en øremerket finansier-

ing av NRK, og å finansiere andre mediepolitiske formål gjennom samme avgift, risikerer å svekke disse viktige hensynene. Utvalget mener derfor at inntektene fra en eventuell ny avgift eller særskatt som skal erstatte kringkastingsavgiften, fortsatt utvetydig bør øremerkes NRK.

Dersom det er et politisk ønske å finansiere andre mediepolitiske formål gjennom en avgift, bør det innføres en egen avgift adskilt fra kringkastingsavgiften. En separat avgift vil gi bedre grunnlag for å vurdere behovene til de formålene som skal finansieres av en slik avgift og mer informerte beslutninger om avgiftsnivået. De vil dessuten sikre at avgiftens legitimitet kobles til formålene som avgiften skal finansiere. Det er mulig også å kreve inn en slik avgift på samme måte som, og parallelt med, innkrevingen av midler til NRK, såfremt det går frem at innkrevingen omfatter to avgifter som går til to adskilte formål.

Utvalget legger til at hvis det finnes et politisk ønske å begrense NRKs virksomhet, bør dette gjøres ved å begrense størrelsen på finansieringen av NRK. Dersom det er ønskelig ytterligere å stimulere eksterne produksjonsmiljøer, bør det gjøres ved å stille nye og høyere krav til NRKs samarbeid med eksterne produsenter.

En løsning som innebærer at deler av midlene som kreves inn fra borgerne til NRK brukes til å støtte andre aktører, risikerer å svekke ordningens legitimitet og oppslutning og samtidig viske ut forbindelsen mellom bidraget og tjenesten som leveres.

9.4.1.1 *Provenyet fra merverdiavgift på kringkastingsavgiften*

Statens inntekter fra merverdiavgift på kringkastingsavgiften beløper seg totalt til over en halv milliard kroner. Utvalget vil peke på dette provenyet som en mulig kilde til inndekning av utgifter knyttet til utvalgets forslag. Kringkastingsavgiften oppleves som brukerbetaling for NRKs tjenester. Mens andre allmenne nyhetsmedier er fritatt for merverdiavgift på brukerbetaling, krever staten inn merverdiavgift for kringkastingsavgiften. Etter utvalgets mening kan disse inntektene rimeligvis benyttes til å dekke inn utgiftene til utvalgets forslag.

9.4.2 Avgift på bredbåndstilbydere

Utvalget vil peke på at avgifter på bredbåndstilbydere kan være en mulig kilde til å finansiere medieformål, primært audiovisuelt innhold.

Et hovedargument for en slik avgift er at disse aktørene profiterer på å formidle audiovisuelt innhold, men i beskjeden utstrekning bidrar til å finansiere slikt innhold, jf kapittel 5.4.2, der det går frem at økningen i omsetning i første rekke kom-

mer distributører til gode. Et viktig argument mot en slik avgift er at produsentene, forutsatt at formidlingen er lovlig, allerede har fått betalt for rettighetene til å formidle innholdet via disse nettene.



Referanseliste

- Aalberg, Toril og Karlsen, Rune (2015): «Selektiv eksponering for medievalgkampen», i Bernt Aardal, Johannes Bergh (red.), *Valg og velgere. En studie av stortingsvalget 2013*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Barberá, Pablo (2015): «How Social Media Reduces Mass Political Polarization. Evidence from Germany, Spain, and the U.S.» Paper prepared for the 2015 APSA Conference.
- Benkler, Yochai (2006): *The Wealth of Networks. How Social Production Transforms Markets and Freedom*. New Haven and London: Yale University Press.
- Blekesaune, Arild m.fl. (2010): «Tuning out the World of News and Current Affairs – An Empirical Study of Europe’s Disconnected Citizens», i *European Sociological Review*, 28(1), 110–126.
- Blekesaune, Arild, m.fl. (2013): «Media Choice and Informed Democracy: Toward Increasing News Consumption Gaps in Europe?» *The International Journal of Press/Politics* 18(3) 281–303.
- Bohman, James (1998): «Survey Article: The Coming of Age of Deliberative Democracy», *The Journal of Political Philosophy*, 6(4), 400–425.
- Castillo, Carlos, El-Haddad, Mohammed, Pfeffer, Jürgen og Stempeck, Matt (2014): «Characterizing the Life Cycle of Online News Stories Using Social Media Reactions» Proceedings of the 17th ACM conference on Computer supported cooperative work & social computing, 211–223.
- Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2016): «Media Pluralism Monitor».
- Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Eide, Elisabeth m.fl. (2014): «Stort felt – liten dekning. Medierepresentasjoner av mennesker med nedsatt funksjonsevne.» Rapport utarbeidet på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Eide, Elisabeth og Orgeret, Kristin Skare (2015): *Etter beste kjønn. Kjønnsperspektiv på medier og journalistikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Elgesem, Dag og Olsen, Linda Elen (2013): «Ungdoms forhold til nyheter – en studie basert på mediedagbok», i *Nordicom Information* 35 (2013) 1–2, pp 3–20.
- Elvestad, Eiri (2015): «Barn av informasjonsrike medieomgivelser. En studie av norske elever og studenter sitt forhold til nyheter i tradisjonelle og sosiale medier». Skriftserie nr. 23. Høgskolen i Buskerud og Vestfold.
- Elvestad, Eiri og Shaker, Lee (2015): «Media Choice Proliferation and Shifting Orientations Towards News in the United States and Norway 1995–2012» Paper presentert ved Future of Journalism conference 2015.
- Enjolras, Bernard m.fl. (2013): *Liker – liker ikke – Sosiale medier, samfunnsengasjement og offentlighet*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Enjolras, Bernard m.fl. (2014): «Status for ytringsfriheten i Norge». Hovedrapport fra prosjektet. ISF: Oslo.
- Figenschou, Tine Ustad og Beyer, Audun (2014): «Elitene, minoritetene og mediene – Definisjonsmakt i norsk innvandringsdebatt». *Tidskrift for Samfunnsforskning*, 55:1, s. 24–51.
- Gabrielsen, Tommy S. m.fl. (2015): «Konkurransenessige virkninger av noen utvalgte NRK-tjenester» SNF-rapport 02/15.
- Gentzkow, Matthew og Shapiro, Jesse M. (2008): «Competition and truth in the market for news». *Journal of Economic Perspectives*. Volume 22, Nr 2, s. 133–154.
- Gripsrud, Jostein m.fl. (2010): «Editors’ Introduction» i Jostein Gripsrud m.fl. (red.) *The Idea of The Public Sphere: A Reader* (s. xiii-xxviii). Lanham, Ma: Lexington Books.
- Habermas, Jürgen (2006): «Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research», *Communication Theory*, 16(4), 411–426.
- Helberger, Natali (2012): «Exposure Diversity as a Policy Goal», *Journal of Media Law*, 4(1), 65–92.
- Helberger, Natali (2011): «Diversity by Design», *Journal of Information Policy*, 1, 441–469, s. 448.

- Helberger, Natali og Burri, Mira (2015): «Public Service Media and Exposure Diversity: Introduction», *International Journal of Communication*, 9, 1319–1323.
- Høst, Sigurd (2016): «Avisåret 2015». Rapport nr. 5/2016 Høgskulen i Volda.
- Høst, Sigurd (2016): «Blindsoner og halvskygger i det norske avislandskapet». Notat nr. 5/2016. Høgskulen i Volda. Rapport utarbeidet på oppdrag fra Mediemangfoldsutvalget.
- Ihlebak, Karoline Andrea m.fl. (2011): «Farvel til mangfoldet? Endringer i norske tv-kanalers programlegging og sendeskjemaer etter digitaliseringen». *Norsk medietidsskrift* 18(3): 217–240. Oslo: Universitetsforlaget.
- Iversen, Magnus Hoem og Knudsen, Erik (2017): «When politicians go native: The consequences of political native advertising for citizens' trust in news», *Journalism*. DOI: 10.1177/1464884916688289.
- Jensen, Arne og Arnstad, Ellen (red.) (2016): «Redaktørjakten. En veileder i rekruttering av kvinnelige ledere». Norsk redaktørforening: Oslo.
- Karppinen, Kari (2015): «The limits of empirical indicators: Media pluralism as an essentially contested concept», i M. Sükösd m.fl. (red.) *Media Pluralism and Diversity: Concepts, Risks and Global Trends*. London: Palgrave Macmillan.
- Krogh, Torbjörn von (2014): «Pizzerian brinner igen!: skillnader och likheter mellan läsning av lokala nyheter på papper och nät». Demicom, Sundsvall. DEMICOM Rapportserie, no. 19.
- Krumsvik, Arne (2014): De usynlige – aldersgruppen 15–19 år i mediene. Studie utført på oppdrag fra Kampanjen for journalistikken, Nasjonal Digital Læringsarena
- K.U. Leuven – ICRI m.fl. (2007): «Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-Based Approach».
- Kulturstyrelsen (2015): «Danskernes mediebrug 2014 – hverdag og demokrati».
- Kvalheim, Nina og Sjøvaag, Helle (2016): «Journalistikkens blindsoner» Rapport skrevet på oppdrag for Mediemangfoldsutvalget.
- Mathisen, Birgit Røe og Morlandstø, Lisbeth (2014): «Motstemme og folkeopplyser på vei mot en digital offentlighet – kommentarjournalistikk i regionale medier». UiN-rapport 6/2014.
- McQuail, Denis (1992): *Media Performance: Mass Communication and the Public Interest*. Newbury Park, CA: Sage.
- Medietilsynet (2016): «Allmennkringkastingsrapporten kringkastingsåret 2015»
- Medietilsynet (2016): «Økonomi i norske medievirksomheter 2011–2015».
- Meld. St. 8 (2010–2011) Digitalisering av radiomediet.
- Meld. St. 20 (2013–2014) Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier.
- Meld. St. 24 (2014–2015) Rammevilkår for lokalradio i samband med digitaliseringa av radiomediet.
- Meld. St. 4 (2015–2016) Bedre skatt – En skattereform for omstilling og vekst.
- Meld. St. 27 (2015–2016) Digital Agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet.
- Meld. St. 38 (2015–2016) Open og opplyst – Allmennkringkasting og mediemangfold.
- Meld. St. 14 (2016–2017) Kommersiell allmennkringkasting.
- Meld. St. 15 (2016–2017) Eit moderne og fremtidsretta NRK – Finansiering og innholdsplikter.
- Moe, Arne og Kleiven, Hanne Hestvik (2016): «Bruksmangfold. En analyse av nordmenns nyhetskonsument». TFoU-rapport 2016:7. Rapport utarbeidet på oppdrag fra Mediemangfoldsutvalget.
- Moe, Hallvard (2012): «Who Participates and How? Twitter as an Arena for Public Debate about the Data Retention Directive in Norway» *International Journal of Communication*, 6, 1222–1244.
- Moe, Hallvard og Larsson, Anders Olof (2013): «Representation or Participation? Twitter use during the 2011 Danish Election Campaign» *Javnost/The Public*, 20(1), 71–88.
- Møen, Jarle (2011): «Markedssvikt som begrunnelse for mediestøtten», *Nytt Norsk Tidsskrift* 03/2011 (Volum 28), 242–250.
- Pew Research Center (2015): «The Evolving Role of News on Twitter and Facebook»
- Napoli, Philip M. (1999): «Deconstructing the Diversity Principle», *Journal of Communication*, 49(4), 7–34.
- Newman, Nic m.fl. (2016): «Digital News Report 2016». Oxford, Reuters Institute for the Study of Journalism.
- NOU 1985: 11 TV 2.
- NOU 1999: 27 «Ytringsfrihed bør finde Sted» – Forslag til ny Grunnlov § 100.
- NOU 2000: 15 Pressepolitikk ved et tusenårsskifte.

- NOU 2001: 22 Fra bruker til borger— En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer.
- NOU 2003: 9 Skatteutvalget — Forslag til endringer i skattesystemet.
- NOU 2010: 14 Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte.
- NOU 2013: 2 Hindre for digital utvikling.
- Ohlsson, Jonas (2015): «The Nordic Media Market 2015». Nordicom: Göteborg.
- Omdal, Sven Egil (red.) m.fl. (2013): «Journalistikk og demokrati. Hvor går mediene? Hva kan gjøres?» Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Fritt Ord.
- Public service-udvalget (2016): «Public service de næste 10 år»
- Schumpeter, Joseph (1942): *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Routledge.
- Shehata, Adam og Wadbring, Ingela (2012): «Allt fler står utanför nyhetsvärlden», i Lennart Weibull, Henrik Oscarsson & Annika Bergström (red.) *I framtidens skugga*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Sjøvaag, Helle m.fl. (2016): «Networked Intermedia Agenda Setting: The Geography of a Hyperlinked Scandinavian News Ecology» International Journal of Press/Politics Conference, Oxford, 18–20. September.
- Sjøvaag, Helle (2012): «Revenue and Branding Strategy in the Norwegian News Market: The Case of TV 2 News Channel» i *Nordicom Review*, 33 (1), s. 53–66.
- Slettemeås, D. og Kjørstad, I. (2016): «Nyheter i en digitalisert hverdag. En landsdekkende undersøkelse av ungdom og unge voksne medierelaterte praksiser og nyhetskonsumenter via smarttelefon, sosiale medier og nyhetsaggregatorer». SIFO, Høgskolen i Oslo og Akershus.
- SOU 2015:94 Medieborgarna & medierna. En digital värld av rättigheter, skyldigheter – möjligheter och ansvar.
- SOU 2016:80 En gränsöverskridande mediepolitik. För upplysning, engagemang och ansvar.
- St.meld. nr. 32 (1992–93) Media i tida.
- St.meld. nr. 57 (2000–2001) I yttringsfrihetenes tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken.
- St.meld. nr. 44 (2002–2003) Om digitalt bakkenett for fjernsyn.
- Strömbäck, Jesper (2015): «Demokratien och det förändrade medielandskapet – Mot ökade kunnskapsklyftor og deltagandeklyftor?», i *Låt fler forma framtiden!* (Forskningsantologi) til SOU 2015:96.
- Strömbäck, Jesper (2017): «News Seekers, News Avoiders, and the Mobilizing Effects of Election Campaigns: Comparing Election Campaigns for the National and the European Parliaments», *International Journal of Communication* 11(2017), 237–258.
- Sunstein, Cass (1993): *Democracy and the Problem of Free Speech*. New York: Free Press.
- Sunstein, Cass (2009): *Going to Extremes. How Like Minds Unite and Divide*. New York: Oxford University Press.
- Syvertsen, Trine m.fl. (2014): *The Media Welfare State – Nordic Media in the Digital Era*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Valcke, Peggy m.fl. (2015): «A Global Perspective on Media Pluralism and Diversity: Introduction», i Peggy Valcke m.fl. (red.) *Media Pluralism and Diversity. Concepts, Risks and Global Trends*. Palgrave Macmillan: Hampshire.
- van der Wurff, Richard (2011): «Do Audiences Receive Diverse Ideas From News Media? Exposure to a Variety of News Media and Personal Characteristics as Determinants of Diversity as Received». *European Journal of Communication*, 26(4), 328–342.
- Thoresen, H. og Andersen, L.C. (2012): NRKs innvandrerundersøkelse. Kvantitativ studie. Oslo: NRKs analyseavdeling.
- Thoresen, H./NRK Analyse (2012): Hvem snakker i NRK?
- Wadbring, I. (2016): «Om dom som tar del av nyheter i lägre utstreckning än andra», i *Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring*, SOU 2016:30.
- Waldahl, Ragnar m.fl. (2009): *Tv-nyhetenes verden*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Waldman, Steven and the Working Group on Information Needs of Communities (2011): «The Information Needs of Communities – The changing media landscape in a broadband age». Federal Communications Commission.

Vedlegg 1

Konsekvenser for lokalaviser av gulv 750 000 kroner

Tabell 1.1 Konsekvenser for lokalavisene av et gulv på 750 000 kroner¹

Tittel	Produksjons- tilskudd i 2016	Nytt tilskudd gulv 750'	Effekt gulv 750'
Akers Avis Groruddalen	120 341	750 000	629 659
Altaposten	1 297 997	1 295 000	-2 997
Andøyposten	1 037 997	1 295 000	257 003
Arendals Tidende	805 997	750 000	-55 997
Askøyværingen	480 997	750 000	269 003
Aura Avis	805 997	750 000	-55 997
Aust Agder Blad	610 997	750 000	139 003
Avisa Hemnes	777 997	1 295 000	517 003
Birkenes-Avisa	480 997	750 000	269 003
Brønnøysunds Avis	1 037 997	1 295 000	257 003
Bygdebladet	545 997	750 000	204 003
Bygdebladet Randaberg og Rennesøy	480 997	750 000	269 003
Bø Blad	480 997	750 000	269 003
Bømlo-Nytt	610 997	750 000	139 003
Drangedalsposten	480 997	750 000	269 003
Driva	805 997	750 000	-55 997
Dølen	480 997	750 000	269 003
Eiker Bladet	545 997	750 000	204 003
Enebakk Avis	480 997	750 000	269 003
Fanaposten	362 000	750 000	388 000
Finnmark Dagblad	1 244 000	1 295 000	51 000
Finnmarken	1 244 000	1 295 000	51 000
Finnmarksposten	644 648	1 295 000	650 352
Firda Tidend	610 997	750 000	139 003
Firdaposten	-	750 000	750 000
Fjell-Ljom	480 997	750 000	269 003
Fjordabladet	610 997	750 000	139 003
Fjordenes Tidende	362 000	750 000	388 000

Tabell 1.1 Konsekvenser for lokalavisene av et gulv på 750 000 kroner¹

Tittel	Produksjons- tilskudd i 2016	Nytt tilskudd gulv 750'	Effekt gulv 750'
Fjordingen	545 997	750 000	204 003
Fjuken	480 997	750 000	269 003
Framtia	777 997	1 295 000	517 003
Framtid i Nord	1 037 997	1 295 000	257 003
Frolendingen	480 997	750 000	269 003
Frostingen	480 997	750 000	269 003
Gaula	480 997	750 000	269 003
Gauldalsposten	480 997	750 000	269 003
Gjengangeren	622 000	750 000	128 000
Gjesdalbuen	480 997	750 000	269 003
Grannar	545 997	750 000	204 003
Grenda	805 997	750 000	-55 997
Hammerfestingen	765 207	1 295 000	529 793
Hardanger Folkeblad	295 014	750 000	454 986
Helgelands Blad	854 000	1 295 000	441 000
Hordaland Folkeblad	-	750 000	750 000
Hålogaland Avis	609 093	1 295 000	685 907
Inderøyningen	480 997	750 000	269 003
Jarlsberg Avis	610 997	750 000	139 003
Kanalen	473 085	750 000	276 915
Klæbuposten	480 997	750 000	269 003
Kragerø Blad Vestmar	610 997	750 000	139 003
Kronstadposten	777 997	1 295 000	517 003
Kvinnheringen	805 997	750 000	-55 997
Kyst og Fjord	777 997	1 295 000	517 003
Lierposten	480 997	750 000	269 003
Lillesands-Posten	545 997	750 000	204 003
Lindesnes	377 319	750 000	372 681
Lister	492 000	750 000	258 000
Lofotposten	1 244 000	1 295 000	51 000
Lofot-Tidende	777 997	1 295 000	517 003
Lokalavisa Nordsalten	777 997	1 295 000	517 003
Lokalavisa Trysil-Engerdal	480 997	750 000	269 003
Lokalavisa Verran-Namdalseid	480 997	750 000	269 003

Tabell 1.1 Konsekvenser for lokalavisene av et gulv på 750 000 kroner¹

Tittel	Produksjons- tilskudd i 2016	Nytt tilskudd gulv 750'	Effekt gulv 750'
Lyngdals Avis	777 997	750 000	-27 997
Malvik-Bladet	545 997	750 000	204 003
Marsteinen	473 085	750 000	276 915
Meløyavisa	777 997	1 295 000	517 003
Meråkerposten	480 997	750 000	269 003
Møre	610 997	750 000	139 003
Møre-Nytt	427 000	750 000	323 000
Norddalen	480 997	750 000	269 003
Nordhordland	622 000	750 000	128 000
Nordre	545 997	750 000	204 003
Nordstrands Blad	480 997	750 000	269 003
Nordvestnytt	473 085	750 000	276 915
Nye Troms	854 000	1 295 000	441 000
Opdalingen	805 997	750 000	-55 997
Opp	805 997	750 000	-55 997
Os og Fusaposten	362 000	750 000	388 000
Rakkestad Avis	610 997	750 000	139 003
Raumnes	427 000	750 000	323 000
Rjukan Arbeiderblad	740 997	750 000	9 003
Ryfylke	545 997	750 000	204 003
Røyken og Hurums Avis	352 449	750 000	397 551
Saltenposten	839 552	1 295 000	455 448
Samningen	480 997	750 000	269 003
Sande Avis	480 997	750 000	269 003
Selbyggen	480 997	750 000	269 003
Snåsningen	480 997	750 000	269 003
Solabladet	480 997	750 000	269 003
Solungavisa	480 997	750 000	269 003
Sortlandsavisa	777 997	1 295 000	517 003
Stangeavisa	480 997	750 000	269 003
Steinkjer-Avisa	297 000	750 000	453 000
Storfjordnytt	480 997	750 000	269 003
Strandbuen	362 000	750 000	388 000
Strilen	622 000	750 000	128 000

Tabell 1.1 Konsekvenser for lokalavisene av et gulv på 750 000 kroner¹

Tittel	Produksjons- tilskudd i 2016	Nytt tilskudd gulv 750'	Effekt gulv 750'
Sulaposten	480 997	750 000	269 003
Suldalsposten	545 997	750 000	204 003
Sunnmøringen	545 997	750 000	204 003
Svalbardposten	480 997	750 000	269 003
Svelviksposten	6 426	750 000	743 574
Sydvesten	480 997	750 000	269 003
Sykkylvsbladet	545 997	750 000	204 003
Synste Møre	480 997	750 000	269 003
Søgne og Songdalen Budstikke	473 085	750 000	276 915
Sør-Varanger Avis	1 037 997	1 295 000	257 003
Søvesten	480 997	750 000	269 003
Telen	622 000	750 000	128 000
Troms Folkeblad	1 244 000	1 295 000	51 000
Trønderbladet	427 000	750 000	323 000
Tvedestrandsposten	606 755	750 000	143 245
Tysnes	480 997	750 000	269 003
Tysvær Bygdeblad	422 673	750 000	327 327
Vaksdalposten	480 997	750 000	269 003
Varingen	362 000	750 000	388 000
Vennesla Tidende	545 997	750 000	204 003
Vestavind Bygdeblad for Sveio	473 085	750 000	276 915
Vestby Avis	480 997	750 000	269 003
Vesteraalens Avis	1 037 997	1 295 000	257 003
Vestnesavisa	480 997	750 000	269 003
Vestnytt	-	750 000	750 000
Vest-Telemark Blad	427 000	750 000	323 000
Vigga	480 997	750 000	269 003
Vikebladet Vestposten	610 997	750 000	139 003
Våganavisa	777 997	1 295 000	517 003
Yderst	630 810	1 295 000	664 190
Ytre Sogn	545 997	750 000	204 003
Ytringen	480 997	750 000	269 003
Øksnesavisa	777 997	1 295 000	517 003
Østhavet	777 997	1 295 000	517 003

Tabell 1.1 Konsekvenser for lokalavisene av et gulv på 750 000 kroner¹

Tittel	Produksjons- tilskudd i 2016	Nytt tilskudd gulv 750'	Effekt gulv 750'
Øy-Blikk	480 997	750 000	269 003
Øyene	480 997	750 000	269 003
Øyposten	480 997	750 000	269 003
Åmliavisa	480 997	750 000	269 003
Åndalsnes Avis	-	750 000	750 000
Ås Avis	480 997	750 000	269 003
Øyposten	480 997	750 000	269 003
SUM	78 925 428	118 010 000	39 084 572

¹ Nord-norske aviser er gitt et tillegg på 73,33 % til tilskuddet slik at enkelte aviser ikke får redusert støtte.
Kilde: Medietilsynet

=====

Norges offentlige utredninger

2016

Arbeids- og sosialdepartementet:

NOU 2016: 1 Arbeidstidsutvalget
NOU 2016: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2016
NOU 2016: 13 Samvittighetsfrihet i arbeidslivet

Barne- og likestillingsdepartementet:

NOU 2016: 16 Ny barnevernslov
NOU 2016: 17 På lik linje

Finansdepartementet:

NOU 2016: 2 Endringer i verdipapirhandelloven
– flagging og periodisk rapportering
NOU 2016: 3 Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi
til kunnskapsøkonomi
NOU 2016: 5 Omgåelsesregel i skatteretten
NOU 2016: 11 Regnskapslovens bestemmelser om
årsberetning mv.
NOU 2016: 15 Lønnsdannelsen i lys av nye
økonomiske utviklingstrekk
NOU 2016: 20 Aksjeandelen i Statens pensjonsfond
utland
NOU 2016: 23 Innskuddsgaranti og krisehåndtering
i banksektoren
NOU 2016: 27 Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking
og terrorfinansiering II

Forsvarsdepartementet:

NOU 2016: 8 En god alliert – Norge i Afghanistan
2001–2014
NOU 2016: 19 Samhandling for sikkerhet

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2016: 25 Organisering og styring av
spesialisthelsetjenesten

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2016: 9 Rettferdig og forutsigbar
– voldsskadeerstatning
NOU 2016: 10 Evaluering av garantireglene
i bustadoppføringslova
NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov

Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

NOU 2016: 4 Ny kommunelov
NOU 2016: 18 Hjertespråket

Kulturdepartementet:

NOU 2016: 12 Ideell opprydding

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2016: 7 Norge i omstilling – karriereveiledning
for individ og samfunn
NOU 2016: 14 Mer å hente

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2016: 21 Stiftelsesloven
NOU 2016: 22 Aksjelovgivning for økt verdiskaping
NOU 2016: 26 Et fremtidsrettet kvotesystem

Utenriksdepartementet:

NOU 2016: 8 En god alliert – Norge i Afghanistan
2001–2014

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 PrintMedia AS – 03/2017

