



DET KONGELEGE
KULTURDEPARTEMENT

Meld. St. 15

(2016–2017)

Melding til Stortinget

Eit moderne og framtidsretta NRK

Finansiering og innhaldsplikter



Forsidebilder:

Åpningsseremoni OL i Rio. Foto: Heiko Junge/NTB Scanpix

Urix. Foto: NRK/Anne Liv Ekroll

Dagsrevyen. Foto: NRK/ Ole Kaland

Den siste nomade. Foto: Siivet

Der ingen skulle tru at nokon kunne bu. Foto: NRK

KORK. Foto: NRK/ Nils Maudal

Newton – pubertet. Foto: NRK

Nobel. Foto: Eirik Evjen/Monster

Nytt på nytt. Foto: NRK

Side om side. Foto: NRK

SKAM. Foto: NRK

Snøfall. Foto: NRK/ Ole Kaland

Supernytt. Foto: NRK/ Lena Saugen

Bildene er satt sammen av Lise Kihle Designstudio AS

Innhald

1	Bakgrunn og samandrag	5	3.4	Vurdering av andre innhaldsplikter	28
1.1	Bakgrunn	5		Norskspråkleg musikk	28
1.1.1	Regjeringa sitt overordna mål for mediepolitikken	5	3.4.1	Nye talent og lokale artistar	28
1.1.2	Infrastrukturkravet i Grunnlova ...	5	3.4.2	Tilbod til personar som ikkje	
1.1.3	Oppfølging av oppmodingsvedtaka til Stortinget	6	3.4.3	meistrarar norsk	29
1.1.4	Innspel frå Sametinget	6	4	Fastsetjing av fireårig styringssignal	31
1.2	Samandrag	6	4.1	Innleiing	31
2	Framtidig finansiering av NRK	8	4.2	Bakgrunn	31
2.1	Innleiing	8	4.2.1	Slik blir kringkastingsavgifta fastsett i dag	31
2.2	Bakgrunn	8	4.2.2	Praksis i andre land	31
2.2.1	Utvikling i teknologi og medievanar	8	4.3	Departementet si vurdering	32
2.2.2	Historikk	10	4.3.1	Innretning av eit fireårig styringssignal	32
2.2.3	Gjeldande rett	11	4.3.2	Fastsetjinga av styringssignalet	32
2.3	Ekspertgruppa si utgreiing av finansieringsmodellar	12	5	Overføring av statleg eigarskap til ei stifting	34
2.3.1	Innleiing	12	5.1	Innleiing	34
2.3.2	Dagens kringkastingsavgift	14	5.2	Bakgrunn	34
2.3.3	NRK-avgift (apparatnøytral avgift)	14	5.2.1	Generelle prinsipp for eigarstyringa til regjeringa og departementet	34
2.3.4	NRK-bidrag (husstandsavgift)	15	5.2.2	Eigarstyringa av NRK	34
2.3.5	NRK-skatt (øyremerkt skatt på inntekt)	15	5.3	Eigarskap og eigarstyring av allmennkringkastarar i andre land	35
2.3.6	Alminneleg skattefinansiering	16	5.3.1	Sverige	35
2.3.7	Tilrådinga til ekspertgruppa	16	5.3.2	Danmark	36
2.4	Synet til høyringsinstansane	17	5.3.3	Finland	36
2.5	Departementet si vurdering	18	5.3.4	Island	36
2.5.1	Behovet for å endre finansieringsmodell	18	5.3.5	Storbritannia	36
2.5.2	Vurdering av finansieringsmodellene	19	5.4	Departementet si vurdering	37
2.5.3	Forslag om framtidig finansiering av NRK	22	6	Direktesending av store idrettshendingar	39
2.5.4	Spørsmål som må avklarast i det kommande lovarbeidet	22	6.1	Innleiing og bakgrunn	39
2.5.5	Behovet for ei overgangsordning	23	6.2	Gjeldande regelverk	39
3	Ny NRK-plakat	25	6.2.1	Formål og heimel for reguleringa	39
3.1	Innleiing	25	6.2.2	Hendingane på lista	40
3.2	Bakgrunn	25	6.2.3	Kvalifiserte fjernsynskanalar	40
3.3	Endringar i NRK-plakaten	25	6.2.4	Rettar og plikter	40
3.3.1	Ein meir overordna NRK-plakat	25	6.3	Departementet si vurdering	41
3.3.2	Endring av innhaldsplikter i NRK-plakaten	26			

7	Vidarebruk av arkivet til NRK	43	8	Økonomiske og administrative konsekvensar	44
7.1	Innleiing og bakgrunn	43			
7.2	Departementet si vurdering	43			

Elektronisk vedlegg:

Finansiering @NRK – Alternative fremtidige modeller for offentlig finansiering av NRK



DET KONGELEGE
KULTURDEPARTEMENT

Meld. St. 15

(2016–2017)

Melding til Stortinget

Eit moderne og framtidsretta NRK

Finansiering og innhaldsplikter

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

1 Bakgrunn og samandrag

1.1 Bakgrunn

1.1.1 Regjeringa sitt overordna mål for mediepolitikken

Den politiske plattformen til regjeringa, Sundvolden-erklæringa av 16. oktober 2013, løftar fram dei viktigaste utfordringane i mediemarknaden og legg samtidig hovudlinjene for mediepolitikken til regjeringa:

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

Sundvolden-erklæringa uttrykkjer samtidig at regjeringa vil:

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

1.1.2 Infrastrukturkravet i Grunnlova

I Grunnlova § 100 sjette leddet heiter det:

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

Dette blir gjerne omtalt som infrastrukturkravet, og det inneber mellom anna at staten ikkje berre skal avstå frå å gjere inngrep i yringsfridommen, men at han òg skal leggje til rette for yringsvil-kåra til borgarane. Det vil seie at det må leggjast til rette for kanalar og institusjonar som kan bidra til ein open og opplyst offentleg samtale – eit offentleg rom. Å sørgje for eit mangfald av uavhengige og frie medium er ein grunnleggjande føresetnad.

1.1.3 Oppfølging av oppmodingsvedtaka til Stortinget

I Stortinget si innstilling til allmennkringkastingsmeldinga (Innst. 178 S (2015–2016)) fremja komiteen ei rekkje oppmodingsvedtak, mellom anna oppmodingsvedtak romartal V «Stortinget ber regjeringa fremme forslag om framtidig finansiering av NRK etter at ekspertutvalget har levert sin anbefaling, og innen utgangen av 2016». I denne meldinga vil departementet følgje opp vedtaka, med unntak av romartal X om å «foreslå avgrensing av Kringkastingsrådets mandat, samt endring av oppnevning av medlemmer i Kringkastingsrådet», og romartal XII om å «utrede alternative modeller for å ivareta publikums klageadgang og kontakt med NRK». Desse vedtaka vil bli følgde opp i samband med revisjonen av kringkastingslova som blei varsla i allmennkringkastingsmeldinga (Meld. St. 38 (2014–2015) *Open og opplyst – allmennkringkasting og mediemangfald*).

1.1.4 Innspel frå Sametinget

Samane har status som urfolk og er verna gjennom nasjonale lover og internasjonale konvensjonar.¹ Som urfolk har samane rett til å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for dei, jf. prosedyrar for konsultasjonar mellom statlege myndigheiter og Sametinget. Kulturdepartementet bad derfor om Sametingets synspunkt på innhaldet i meldinga. Sametinget støtter innhaldet i meldinga, men vil understreke at det ut frå eit prinsipp om likeverd er viktig at NRK gir eit fullverdig samisk allmennkringkastingstilbod på lik linje med det norske.

1.2 Samandrag

I *kapittel 2* vurderer departementet finansieringsmodellar for NRK, og departementet legg fram si vurdering av korleis NRK skal finansierast i framtida, i tråd med Stortingets oppmodingsvedtak. Kapitlet summerer opp rapporten til den offentleg nedsette ekspertgruppa som Tore Olaf Rimmereid leia. Rapporten *Finansiering @NRK – Alternative framtidige modeller for offentlig finansiering av NRK* følgjer som uttrykt vedlegg til meldinga. Kringkastingsavgifta er i dag knytt til det å ha ein fjernsynsmottakar i bruk, og prosentdelen husstandar som har fjernsynsmottakar, går ned. Det er dei unge som vel bort fjernsynsapparatet, og dersom dei tek dette med seg utover i livet, vil grunnlaget for finansieringa av NRK bli svekt. I kapitlet konkluderer departementet derfor med at det er behov for ein ny finansieringsmodell for å sikre NRK eit stabilt finansieringsgrunnlag i framtida. Dei raske og uføreseielege endringane i mediebruk og teknologi gjer at departementet reknar det som lite formålstenleg å knyte ein ny finansieringsmodell til bestemte teknologiske plattformer. Departementet vil derfor arbeide vidare med ulike modeller for ei øymerkt medieavgift, som ikkje er knytt til bruk av bestemte apparat. Når utgreiinga av modellane er fullført vil departementet vurdere dei opp mot ordinær finansiering over statsbudsjettet, før eit konkret lovfor-slag blir lagt fram for Stortinget. I den vidare utgreiinga og den avsluttande vurderinga, vil departementet leggje vekt på at ein framtidig finansieringsmodell må gi låge administrative kostnader, lite byråkrati, stabil finansiering og sjølvstende for NRK. Samtidig bør ikkje ein ny finansieringsmodell gi urimelege fordelingsmessige utslag.

I dag tillèt regelverket at ein kan sleppe lisens dersom fjernsynsmottakaren blir plombert. Departementet meiner at å fjerne tilgangen til plombering kan bidra til at ein overgang til ny finansieringsmodell blir mindre krevjande, og at inntektsgrunnlaget blir halde oppe i noko større grad i overgangsperioden. Departementet vil derfor sende på høyring eit forslag om at plombering av fjernsynsmottakar ikkje skal gi fritak for kringkastingsavgift.

Kapittel 3 inneheld ei vurdering av endringane i detaljgraden i NRK-plakaten og dei konkrete innhaldspliktene i plakaten. Departementet vurderer vidare behovet for ytterlegare endringar i NRKs innhaldsplikter. I lys av Stortinget sitt oppmodingsvedtak og merknader legg departementet fram ny NRK-plakat. Departementet vidarefører

¹ Grunnlova § 8, Samelova, FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 og ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i sjølvstendige statar.

konklusjonen frå allmennkringkastingsmeldinga om at NRK-plakaten skal ha færre punkt og meir overordna innhaldsplikter enn plakaten har i dag. Vidare tek ein inn eit forbod mot reklame på internett og ei føresegn om at NRK skal vere til stades på og utvikle nye tenester på alle viktige medieplattformer, også internett, for å nå breiast mogleg ut med det samla programtilbodet. Departementet vidarefører forslaget frå allmennkringkastingsmeldinga om å presisere at NRK skal ha eit sjølvstendig ansvar for å bidra til det norske mediemangfaldet. Det blir vidare innført eit krav om at NRK skal vere representert i alle fylke. Av omsyn til sjølvstendet og ønsket om å ha ei mest mogleg rasjonell drift meiner departementet at NRK framleis bør ha handlefridom til sjølv å bestemme korleis distriktskontora skal organiserast. Departementet presiserer derfor at kravet ikkje kan lesast som at NRK til dømes skal ha eit eige distriktskontor i kvart enkelt fylke. Plakaten skal vidare presisere at NRK skal ha eit særleg beredskapsansvar. Til slutt i kapitlet legg departementet fram ny NRK-plakat.

Kapittel 4 inneheld ei vurdering av korleis ein modell for å fastsetje eit fireårig styringssignal for dei økonomiske rammene til NRK bør innrettast og gjennomførast, i tråd med oppmodingsvedtak frå Stortinget. Kringkastingsavgifta blir i dag fastsett gjennom Stortinget si årlege behandling av statsbudsjettet. I kapitlet konkluderer departementet med at det skal innførast eit fireårig styringssignal for storleiken på dei økonomiske rammene til NRK kvart fjerde år frå og med statsbudsjettet frå 2019. I samband med fastsetjinga av styringssignalet vil departementet vurdere om det er behov for endringar i allmennkringkastingsoppdraget, og korleis NRK sitt tilbod påverkar kommersielle medium og det totale medietilbodet til publikum.

I *kapittel 5* vurderer departementet om det statlege eigarskapet i NRK bør bli overført til ei stifting. Departementet viser til at omsynet til det redaksjonelle sjølvstendet til NRK, omsynet til eigarstyring og kontroll, og omsynet til rollekonflikt er relevante her. Departementet meiner at overføringa ikkje vil ha noko å seie for det redaksjonelle sjølvstendet til NRK sidan det er vareteke gjennom lov om redaksjonell fridom i media og kringkastingslova. Departementet kan elles ikkje sjå at tilknytingsforma i dag bidreg til å svekkje tiliten til og truverdet til NRK. Departementet viser òg til at det tidlegare er gjort grep for å unngå ei

rolleblanding, mellom anna ved at Medietilsynet i 2011 blei meir uavhengig av Kulturdepartementet. Ei løysing med ei eigarstifting vil innebere at ansvaret for å følgje opp NRK blir delt mellom Kulturdepartementet og stiftinga. Det vil kunne medføre ein risiko for uklar ansvarsdeling og meir byråkrati. På bakgrunn av desse vurderingane meiner departementet at ei eventuell overføring av eigarskapet i NRK til ei stifting ikkje vil bidra til å skape større avstand mellom regjeringa og journalistikken. Sidan det ikkje er nokon openberre fordelar knytte til ei slik overføring av eigarskapet, legg departementet til grunn at NRK bør vidareførast som eit statleg aksjeselskap som staten ved Kulturdepartementet eig heilt og fullt.

I *kapittel 6* vurderer departementet korleis store idrettshendingar av nasjonal interesse i framtida kan vere tilgjengelege for det norske folket på ein allmennkringkastar eller ein annan open kanal, i tråd med oppmodingsvedtak frå Stortinget. Departementet meiner at det gjeldande regelverket om hendingar som er viktige for samfunnet, varetek formålet med oppmodingsvedtaket til Stortinget. Dagens forskriftsføresegn om utnytting av rettane til fjernsynsoverføring av hendingar som er viktige for samfunnet, gjer at det per i dag ikkje er behov for å endre kringkastingsforskrifta på dette punktet.

I *kapittel 7* vurderer departementet vidarebruk av NRK-arkivet, i tråd med Stortinget sitt oppmodingsvedtak. Stortinget har slutta seg til konklusjonen i allmennkringkastingsmeldinga om vidarebruk av arkivmaterialet til NRK. Departementet legg derfor til grunn at Stortinget ikkje ønskjer å endre desse prinsippa. Departementet vil fastsetje prinsipp for vidarebruk av klipp og utdrag frå arkivmaterialet til NRK i NRK-vedtekene i tråd med konklusjonane i allmennkringkastingsmeldinga. Desse slår fast at arkivmaterialet til NRK skal gjerast tilgjengeleg for vidarebruk så langt det er praktisk og juridisk mogleg og presseetisk forsvarleg. Dersom NRK tek betalt for å levere ut arkivmateriale, skal det skje til sjølvkost. Departementet presiserer elles at det er viktig at NRK òg gjer informasjon om arkivmaterialet, såkalla metadata, tilgjengeleg. Det er ein føresetnad for at dei som ønskjer å bruke NRK-materiale, kan finne fram til det.

Kapittel 8 gjer greie for dei økonomiske og administrative konsekvensane av tiltaka i meldinga.

2 Framtidig finansiering av NRK

2.1 Innleiing

NRK har vore finansiert ved ei apparatbasert kringkastingsavgift heilt frå etableringa i 1933 og fram til i dag. Fram til 1. juli 1994 fekk NRK i tillegg inntektene frå ei avgift på mottakarmateriell. Ein lisensmodell knytt til bestemte mottakarapparatar har lang tradisjon i fleire europeiske land og er framleis ein utbreidd finansieringsmodell for allmennkringkastarar i Nord-Europa. Samtidig har utviklinga i teknologi og medievanar ført til at mange land alt har revidert, eller er i ferd med å revidere, finansieringsmodellane sine for å møte desse endringane. Framleis er det mange land som har vidareført former for apparatbaserte lisensordningar, mellom anna Sverige, Danmark, Storbritannia og Frankrike.

Allmennkringkastingsoppdraget til NRK er plattformnøytralt og omfattar òg nye ikkje-lineære innhaldstilbod som strøyming. Konvergensen – samansmeltinga av ulike medium og mediemarknader – har komme langt i Noreg. Nordmenn er òg langt framme når det gjeld å ta i bruk nye måtar å konsumere medieinnhald på. Når færre bruker eit fjernsynsapparat for å konsumere allmennkringkastingsinnhald, utfordrar det avgiftsgrunnlaget i dagens kringkastingsavgift, som er knytt til tradisjonell, lineær TV.

På bakgrunn av dette sette regjeringa hausten 2015 ned ei ekspertgruppe som skulle vurdere alternative modellar for offentleg finansiering av NRK. Utvalet leverte rapporten *Finansiering @NRK – Alternative fremtidige modeller for offentlig finansiering av NRK* 1. juli 2016. Rapporten følger som uttrykt vedlegg til denne meldinga. Departementet viser til ekspertgruppa sin rapport for ei meir utdjupande framstilling av medieutviklinga og finansieringsmodellar i andre land, og ei grundigare beskriving av ulike finansieringsmodellar. I det følgjande vil departementet kort beskrive utvalet si vurdering av dei ulike modellane og innspela frå høyringa av rapporten, og leggje fram departementets vurdering av korleis NRK bør finansierast i framtida.

2.2 Bakgrunn

2.2.1 Utvikling i teknologi og medievanar

Inntil for få år sidan var ei avgift knytt til det å eige ein fjernsynsmottakar rekna som ei stabil og sikker form for finansiering av NRK. Den teknologiske utviklinga dei seinare åra inneber at allmennkringkastingsinnhald blir distribuert via fleire ulike plattformer. Publikum kan dermed i aukande grad skaffe seg tilgang til og konsumere allmennkringkastingsinnhald frå andre apparat enn det tradisjonelle fjernsynsapparatet, til dømes gjennom smarttelefonar og nettbrett.

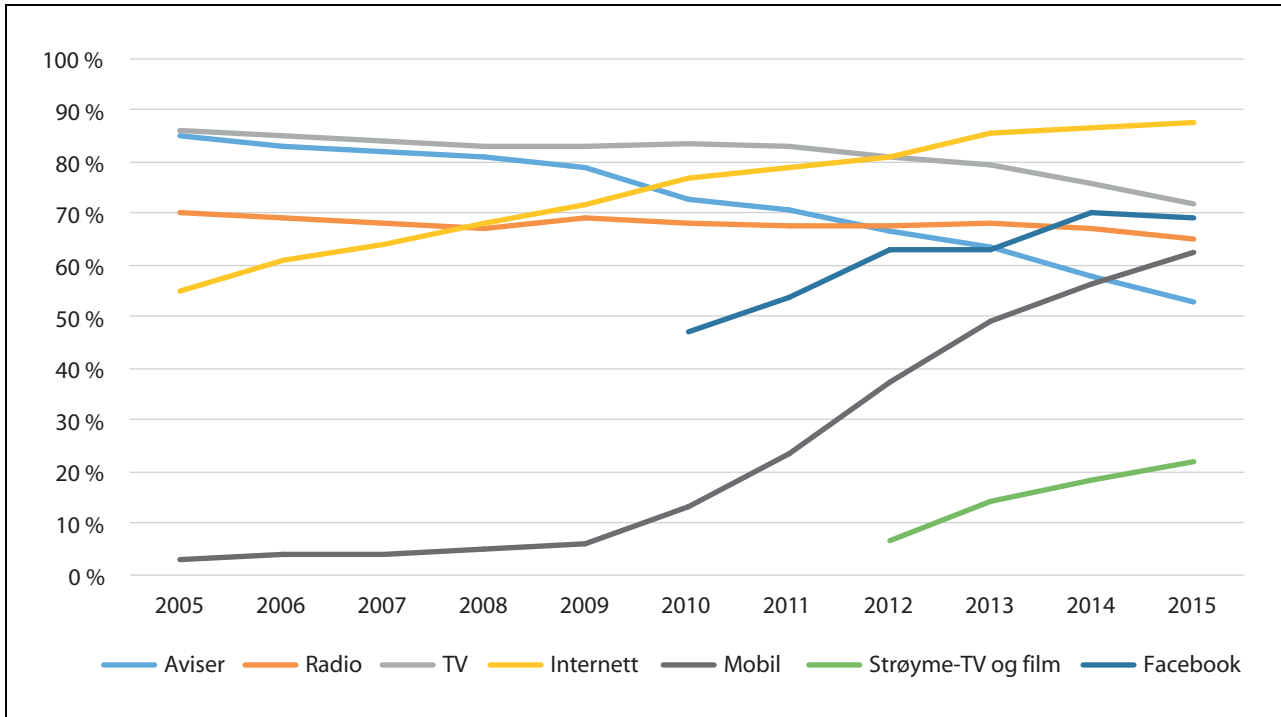
Figur 2.1 viser at mediebruken til befolkninga har endra seg mykje den siste tiårsperioden, og at det er nokre klare hovudtrekk i utviklinga. Nye plattformer og innhaldstilbod som strøyming aukar markert, mens tradisjonelle medium som TV og aviser går klart tilbake.

I 2015 var det ein kraftig tilbakegang for tradisjonelle medium som lineær TV, samtidig som bruken av strøymetenester og mobilt innhald auka. Tal frå Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) viser at datatrafikken frå mobiltelefonar nesten er dobla frå 2014 til 2015.¹ Tilgangen til ulike medium er òg i rask endring.²

Det er særleg dei unge som i stor grad vel bort tradisjonell, lineær tv-sjåing. For dei eldste har tv-sjåinga auka noko. Figur 2.2 viser prosentdelen i ulike aldersgrupper av befolkninga som ser på lineær tv dagleg. Figuren viser at aldersgapet aukar i den daglege bruken av tradisjonell, lineær TV.

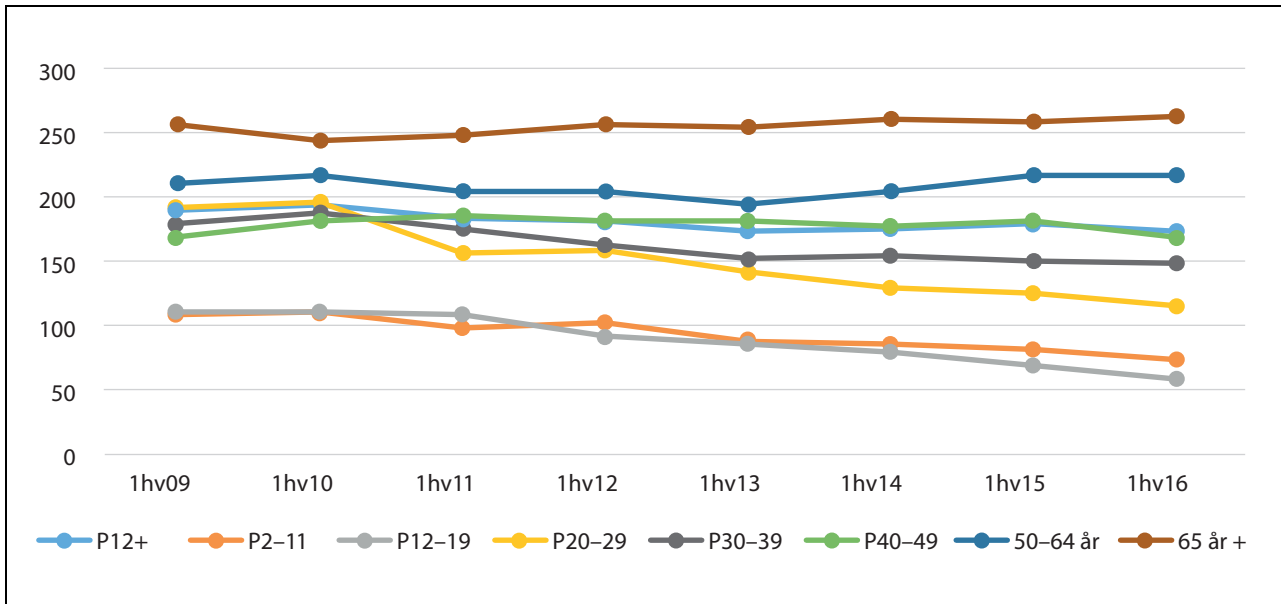
¹ Nkom har sidan 2008 samla inn statistikk over mobilabonnement der det blir nytta mobildata. Det totale talet på mobilabonnement har auka frå vel 5,2 millionar i 2008 til vel 5,7 millionar i 2015, og av desse har talet på abonnement som genererer datatrafikk som indikerer bruk av nett, auka frå knapt 2,8 millionar til nesten 4,7 millionar.

² Den årlege mediebruksundersøkinga til SSB: Tilgangen til nettbrett heime har dobla seg frå 37 prosent i 2012 til 75 prosent i 2015. Andelen som har eigen smarttelefon, har i same periode auka med 30 prosentpoeng, og i 2015 hadde 85 prosent tilgang til smarttelefon og 98 prosent til mobiltelefon.



Figur 2.1 Dagleg oppslutning om avis, radio, tv, internett, mobilt innhald, strøyming og Facebook i perioden 2005 til 2015

Kjelde: TNS Forbruker og Media, TNS Interbus og NRK

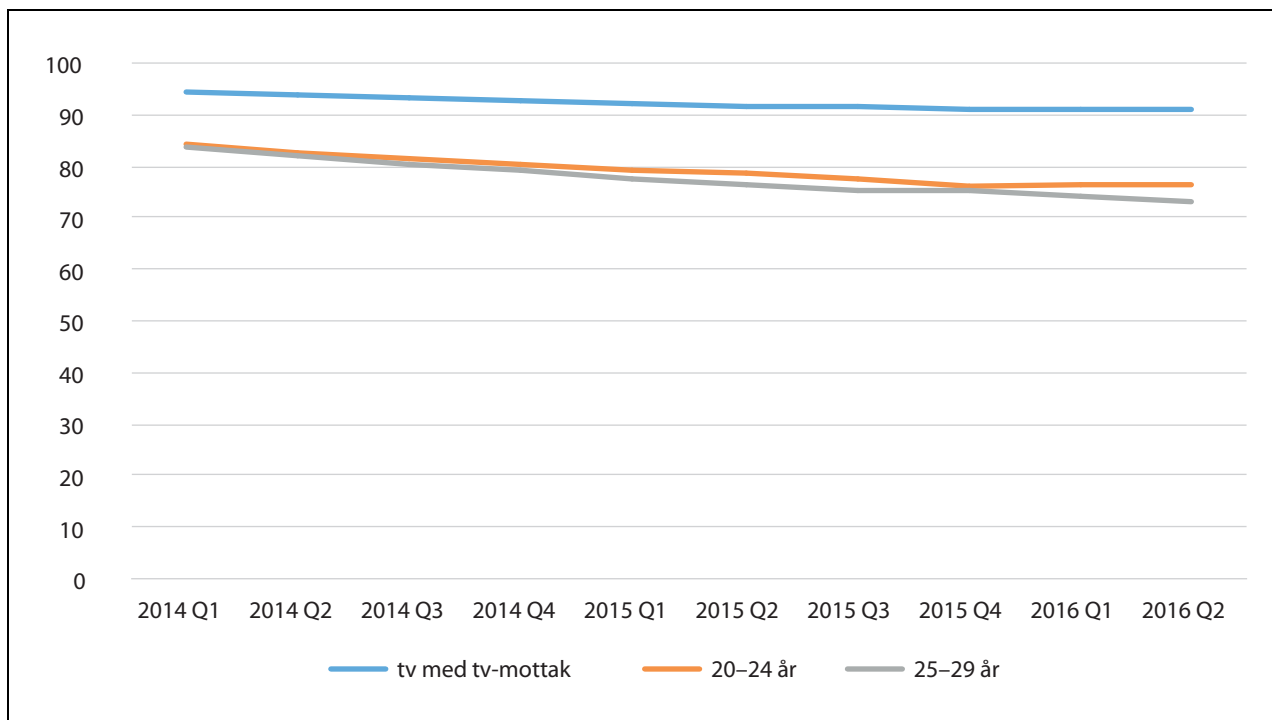


Figur 2.2 Dagleg konsum av tradisjonell, lineær tv (kringkasta og sett i opptak 0–8 dagar)

Kjelde: Kantar TNS tv-meterundersøkelsen og NRK

Tal frå den årlege mediebruksundersøkinga til Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at sjølv om prosentdelen som ser på lineær tv ein gjennomsnittsdag framleis er høg, har dei siste åra vore prega av tilbakegang. Prosentdelen låg lenge

på 80, men gjekk ned til 74 i 2013 og 2014. I 2015 gjekk prosentdelen ytterlegare ned til 67. Tida vi brukte til å sjå på tv ein gjennomsnittsdag, gjekk òg kraftig ned, frå 2 timar og 12 minutt i 2014 til 1 time og 47 minutt i 2015. Den høgaste sjårpro-



Figur 2.3 Prosentdel husstandar som har tv med signal frå tv-distributør, 2014–2016 (totalt og aldersgruppene 20–24 år og 25–29 år)

Kjelde: Kantar TNS ES til tv-meterundersøkelsen og NRK

sentdelen finn vi blant dei eldre, som òg bruker mest tid til å sjå på tv. Som figur 2.1 viser er det stadig fleire som strøymar innhald dagleg. Mediebruksundersøkinga til SSB viser at blant dei som nyttar video/filmmedium har prosentdelen som ser på strøymetenester ein gjennomsnittsdag auka frå 11 i 2012 til 65 i 2015. Prosentdelen er endå høgare i dei yngre aldersgruppene. I aldersgruppa 16 til 24 år var det 79 prosent som strøymde dagleg i 2015. Det er òg stadig fleire som ser direktesend tv på nett, og det har vore ein relativt sterk auke frå berre 3 prosent i 2014 til 11 prosent i 2015. I 2015 hadde 96 prosent av befolkninga tilgang til internett heime, og internett har blitt ein reell alternativ distribusjonskanal for tv.

2.2.1.1 Prosentdel av befolkninga som betaler kringkastingsavgift

Den teknologiske utviklinga gjer det lettare å omgå plikta til å betale kringkastingsavgifta. Ekspertgruppa viste i rapporten sin at andelen husstandar i Noreg med lisenspliktig fjernsynsmottakar lenge låg stabilt på 98 prosent. Men på svært få år har no prosentdelen husstandar utan fjernsynsmottakar auka frå 2 til 6,5. Tal frå TNS

Gallup viser at prosentdelen husstandar som ikkje har tv, har auka frå 5 til 8 berre sidan hausten 2013. Nye tal frå NRK Analyse viser at berre 73 prosent av 25–29-åringane har eit fjernsynsapparat med signal frå tv-distributør (sjå figur 2.3). Når vi ser på heile befolkninga samla, er det òg ein svak nedgang. I løpet av 2016 må fjernsynsdistributørane avvikle praksisen med tvunge koplingssal mellom kabel-tv (tv-pakkar) og breiband, noko som kan føre til at fleire seier opp tv-pakkane sine.

2.2.2 Historikk

Spørsmålet om korleis den teknologiske utviklinga og endringar i medievanane til befolkninga kan komme til å utfordre den eksisterande modellen for NRK-finansieringa, har vore eit tema i fleire stortingsmeldingar om kringkasting dei seinare åra. I St.meld. nr. 30 (2006–2007) *Kringkasting i en digital framtid* la departementet til grunn at ei vidareføring av kringkastingsavgifta, kombinert med tiltak for å få færre tjuvsjåarar, ville sikre NRK eit tilfredsstillande finansieringsgrunnlag. Samtidig peikte departementet på at det ikkje er gitt at ei slik løysing på lengre sikt vil vere nok til å avgrense omgåing og sikre stabile inntek-

ter frå kringkastingsavgifta. Allmennkringkastingsmeldinga drøfta sentrale tendensar i mediebruk og konsekvensar av konvergens og plattformekspansjon og viste til at allmennkringkastingsinnhald i dag blir distribuert via fleire ulike plattformar i tillegg til fjernsyn. Departementet konkluderte med at «kringkastingsavgifta vil gje relativt stabile og føreseielege inntekter for NRK i nokre år til, men at medieutviklinga på sikt kan gjere det naudsynt å endre NRKs finansieringsgrunnlag».

For å gjere ei nærmare vurdering av alternativa for offentleg finansiering av NRK sette regjeringa 2. oktober 2015 ned ei ekspertgruppe leidd av Tore Olaf Rimmereid.³ Mandatet var å vurdere i kva grad ulike finansieringsmodellar varetek NRK sitt behov for redaksjonelt sjølvstende, legitimitet i befolkninga og finansiell stabilitet over tid. Éin av modellane skulle ta utgangspunkt i dagens kringkastingsavgift. Ekspertgruppa skulle òg beskrive alle modellar med omsyn til praktisk organisering av innkrevjing, handtering av føretak, organisasjonar mv. og overslag over administrative kostnader etc., og vurdere korleis kostnadseffektivitet ved ulike innkrevjingsmetodar kan optimaliserast slik at mest mogleg blir målretta til formålet samtidig som kostnadene for forbrukarane blir reduserte.

Regjeringa blei i oppmodingsvedtak romartal V i Stortingets innstilling til allmennkringkastingsmeldingabedd om «å fremme forslag om fremtidig finansiering av NRK til Stortinget etter at ekspertgruppen hadde levert sin anbefaling, og innen utgangen av 2016». I tillegg bad komiteens fleirtal, regjeringa «forsikre seg om at det som en del av ekspertutvalgets arbeid med alternative finansieringsmodeller for NRK blir utredet en ordning etter finsk modell» (vedtak romartal IV). Vidare skrev eit fleirtal at den framtidige finansieringsmodellen må verne om sjølvstendet til NRK, vere ubyråkratisk og ha ein sosial profil i større grad enn i dag. Departementet følgde dette opp med ei presisering av ekspertgruppa sitt mandat om at ei ordning etter finsk modell skulle vere ein av modellane som blei utgreidde og vurderte, og at kriteria om sjølvstende, mindre byråkrati og ein større sosial profil skulle inngå i vurderinga av dei ulike modellane.

2.2.3 Gjeldande rett

Kringkastingslova⁴ § 8-1 gir alle rett til å ha kringkastingsmottakar og plikt til å melde frå til NRK om overdraging (sal, utleige og utlån) av mottakar. I § 8-2 i lova er det vidare fastsett meldeplikt for næringsverksemdar ved innførsel og innanlandsk sal, utleige eller utlån av kringkastingsmottakarar. Kapittel 8 i lova inneheld sentrale reglar om kontroll med denne meldeplikta og om fastsetjing og innkrevjing av kringkastingsavgifta og tilleggsavgifter. § 8-3 slår fast Stortinget sin rett til å fastsetje avgifta og gir Kongen heimel til å fastsetje nærmare reglar i forskrift og frita frå avgifta når det er særlege grunnar til det. § 8-4 gir panterett for å drive inn avgift med vidare. § 8-5 gir NRK rett til innsyn i opplysningar om kundane til tilbydarar av betalingsfjernsyn. Med unntak for § 8-4 gir alle føresegnene heimel for Kongen til å gi nærmare reglar i forskrift. Følgjande forskrifter regulerer innkrevjinga av kringkastingsavgifta:⁵

- Forskrift 23. oktober 1980 nr. 8777 om radiohandlernes meldeplikt til Norsk rikskringkasting
- Forskrift 15. juni 1981 nr. 8629 om radiohandlerkontroll
- Forskrift 23. oktober 1980 nr. 8798 om fjernsynsmottakere

Desse forskriftene rettar seg både mot den som har fjernsynsmottakar i bruk (avgiftspliktige), og mot dei som omset avgiftspliktige apparat (forhandlarar). Forskriftene inneheld mellom anna reglar som definerer avgiftsobjektet, regulerer rettar og plikter knytte til meldeplikta, avgiftsplikt og unntak frå avgifta, kontroll med betaling av avgifta og sanksjonar ved brot på forskriftene.

Dagens ordning baserer seg på at alle som har ein fjernsynsmottakar i bruk, er pliktige til å betale kringkastingsavgift. Utgangspunktet er at det skal betalast éi avgift for kvar enkelt mottakar, men den dekker òg ektefelle og andre husstandsmedlemmer som heilt eller delvis vert forsørgja av betalaren. Den som har trygd, føderåd eller studielån vert ikkje rekna som forsørgd av andre. Ordninga er innretta slik at ein normalt berre

³ Andre medlemmer i ekspertgruppa var Sissel Jensen (dr.oecon. og førsteamanuensis ved NHH), Bente Sollid Storehaug (CEO i ESV Digital AS) og Johann Roppen (professor i journalistikk og rektor ved HVO).

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

⁵ I tillegg inneheld forskrift om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester ei føresegn som slår fast at Medietilsynet er klageinstans for enkeltvedtak som Norsk rikskringkasting har gjort, og som gjeld innkrevjing av kringkastingsavgift og fritak frå avgiftsplikta.

betaler avgift for eitt apparat per husstand, uavhengig av kor mange mottakarar ein har.

Forskrift om fjernsynsmottakere definerer ikkje omgrepet *fjernsynsmottakar* nærmare, og det blir i dag tolka teknologinøytralt ved at alle tekniske innretningar som det er mogleg å ta inn fjernsynssendingar på, i utgangspunktet er omfatta av ordlyden. Sjølv om ordlyden gir vide tolkingsrammer, blir avgifta i dag berre knytt til mottak av lineær kringkasting formidla via tradisjonelle tv-distributører. Ein må dermed ikkje betale dersom ein berre mottar NRK sitt ikkje-lineære innhald via internett. I forskrift om fjernsynsmottakere er det lagt inn ei føresegn om at dersom NRK ønskjer det, «skal det også være adgang til å plombere mottaker og/eller antenneinntak». I dag tillèt NRK dette, noko som inneber at dersom ein kan dokumentere at mottakaren er teknisk sperra og ikkje kan ta imot fjernsynssignal, kan ein lovleg bruke NRK sine tenester utan å betale avgift. I dag er det å sjå lineær tv distribuert via nett (direktesend TV) heller ikkje omfatta av plikta til å betale kringkastingsavgift.

Kontrollen med apparat som er avgiftspliktige, byggjer på eit system med meldeplikt ved overdraginga av mottakarar og når mottakarar ikkje lenger er i bruk. Mens reglane i utgangspunktet definerer fleire typar apparat som avgiftspliktige, omfattar meldeplikta for forhandlarar berre tradisjonelle fjernsynsapparatar. Det er praktiske omsyn som ligg bak denne praksisen. Så lenge eit stort fleirtal av norske husstandar har minst eitt tradisjonelt fjernsynsapparatar og éin lisens dekkjer alle dei andre avgiftspliktige apparata i ein husstand, vil ei utviding av meldeplikta til å omfatte andre typar avgiftspliktige apparat vere til liten nytte.

Etter ei lovendring i 2009 gir kringkastingslova § 8-5 NRK rett til innsyn i opplysningar om kundane til distributørar av fjernsynssendingar, slik at NRK kan bruke opplysningane til kontroll

mot sitt eige registrer over dei som betaler kringkastingsavgift.

Meirverdiavgift på kringkastingsavgifta blei innført frå 1. januar 2003. Hovudformålet med meirverdiavgiftsoplegginga var å fjerne prisbarrieren som meirverdiavgifta representerte for NRK i valet mellom eigenproduksjon (utan avgift) og eksterntproduksjon (med avgift) i NRKs allmennkringkastingsverksemd. Det skal i dag betalast meirverdiavgift ved omsetjing av kringkastings-tenester som er finansiert av kringkastingsavgifta med ein avgiftssats på 10 prosent. NRK har frådragsrett for inngåande meirverdiavgift på innkjøp til bruk i denne del av verksemda.

2.3 Ekspertgruppa si utgreiing av finansieringsmodellar

2.3.1 Innleiing

I rapporten *Finansiering @NRK – Alternative fremtidige modeller for offentlig finansiering av NRK* vurderte ekspertgruppa seks ulike finansieringsmodellar. Vurderinga var basert på ein gjennomgang av relevante modellar i andre europeiske land som har ein allmennkringkastar med høg offentleg finansieringsdel. Modellane blei beskrivne ut frå grunnlaget for betalinga, kven som er omfatta av betalingsplikta, og korleis midla blir kravde inn og administrerte. I vurderinga av dei ulike modellane la ekspertgruppa vekt på korleis dei ulike modellane kan forventast å fungere med tanke på robustheit, sjølvstendet til NRK, finansieringskostnader, fordelingsverknader og legitimitet.

Tabell 2.4 gir ei stikkordsmessig oppsummering av kjenneteikn ved dei ulike modellane som ekspertgruppa vurderte. I det følgjande er ekspertgruppa si beskriving og vurdering av modellane summert opp.

Tabell 2.1 Kjenneteikn ved ulike finansieringsmodellar

Kjenneteikn/modell	Dagens kringkastingsavgift	NRK-avgift («dansk modell»)	NRK-bidrag («tysk modell»)	NRK-skatt på alminneleg inntekt (finsk modell)	NRK-skatt på personinntekt («finsk modell utan føretak»)	Alminneleg skattefinansiering («nederlandsk modell»)
Betalar	Person(ar) med felles forsørging (husstand)	Person(ar) som disponerer ein bustad	Person(ar) som disponerer ein bustad	Person og selskap	Person	Person og selskap
Grunnlag, private	Fjernsyn (i bruk)	Alle plattformer (tv, pc, nettbrett, smarttelefon mv.)	Bustad	Alminneleg inntekt	Personinntekt	Inntekt, forbruk mv.
Grunnlag, føretak	Fjernsyn per institusjon eller per 10 rom	Fritak (hovudregel)	Fritak (hovudregel)	Fritak	Fritak	Alminneleg inntekt mv.
Administrasjon	Lisensavdelinga	Lisensavdelinga	Lisensavdelinga	Skatteetaten	Skatteetaten	Skatteetaten
NRK sine inntekter	Direkte	Direkte	Direkte	Øyremerkt løyving	Øyremerkt løyving	Løyving
Administrative kostnader	Lisensavdelinga Meldeplikt Rapportering	Lisensavdelinga Meldeplikt Rapportering	Lisensavdelinga	Ekstrakostnad i Skatteetaten	Ekstrakostnad i Skatteetaten	Ekstrakostnad i Skatteetaten
Robustheit	Avhengig av tv-bruken	Inkluderer nye plattformer	Mobilitet og nye buformer	Inntektsutvikling, konjunkturar og rentenivå	Utvikling i lønns- og pensjonsinntektene	Skatteinngang generelt og prioritering på statsbudsjettet
Fordeling	Må avstå frå tv for ikkje å betale	Må avstå frå tv, pc, nettbrett, smarttelefon mv. for ikkje å betale	Må bu fleire saman for ikkje å betale	Skjermar dei med lågast inntekt, rammar husstandar med fleire inntekter	Skjermar dei med lågast inntekt, rammar husstandar med fleire inntekter	Som skattesystemet generelt
Legitimitet	Betalar sjølv om ein ikkje ser NRK på tv «Gratispassasjerar» «Tjuvkikkjarar»	Betalar sjølv om ein ikkje ser NRK «Framleis tjuvkikkjarar»	Svak tilknytning til bruk Lite omgåing	Beløpstak, elles ikkje tilknytning til bruk Blir gjort synleg for skattyaren Dei med store frådrag betaler ikkje/lite	Beløpstak, elles ikkje tilknytning til bruk Blir gjort synleg for skattyaren Næringslivet friteke Dei som lever av kapital, betaler ikkje	Inga tilknytning til bruk NRK likestilt med andre formål

2.3.2 Dagens kringkastingsavgift

2.3.2.1 *Beskriving av modellen*

Alle som har ein fjernsynsmottakar i bruk, er pliktige til å betale kringkastingsavgift etter dagens ordning. I utgangspunktet skal ein betale éi kringkastingsavgift for kvar enkelt mottakar, men for privatpersonar er ordninga innretta slik at ein normalt berre betaler éi avgift per husstand. Bedrifter, institusjonar, offentlege verksemdar mv. betaler for kvar enkelt mottakar, med visse unntak. Sjukehus, aldersheimar, asylmottak, fengsel, barnehagar, grunnskular og vidaregåande skular mv. betaler berre éi kringkastingsavgift per institusjon, og unntaksregelen kan òg brukast for andre liknande institusjonar. For fjernsynsmottakarar som blir brukte av tilsette, gjeld likevel hovudregelen om éi avgift per apparat. Unntaksregelen om éi avgift per verksemd gjeld òg for norske skip, boreriggar og liknande. For verksemdar som hotell og liknande er regelen at éi kringkastingsavgift omfattar mottakarar på inntil ti rom som berre blir brukte av tilfeldige gjester.

NRK kan òg gi frilicens for eitt år om gongen til enkelte svært avgrensa grupper. Det gjeld mellom anna personar som er varig sterkt funksjonshemma, slik at det er vanskeleg for dei å bevege seg utanfor bustaden eller få kontakt med andre, og som ikkje har økonomisk evne til å betale kringkastingsavgifta sjølv. Utanlandske diplomatiske tenestemenn, utsende konsulære tenestemenn og utsende diplomatiske funksjonærar ved utanlandske misjonar, medlemmer av NRKs kringkastingsråd og tenestemenn i NRK kan òg få frilicens.⁶

2.3.2.2 *Inntekter, innkrevjing og administrasjon*

Stortinget vedtek kringkastingsavgifta kvart budsjettår, og det er inntektene frå kringkastingsavgifta som utgjer hovuddelen av finansieringa av NRK. Knappt 3 prosent kjem frå andre kjelder, inkludert kommersiell verksemd.

Det er NRK sjølv som krev inn kringkastingsavgifta, og denne verksemda er organisert i Lisensavdelinga. Kontrollen med apparat som er avgiftspliktige, byggjer på eit system med meldeplikt. Den som eig, leiger eller låner ein fjernsynsmottakar, er pliktig til å melde frå til NRK. Forhandlarar sender egne rapportar over sal og utle-

vering av avgiftspliktige mottakarar basert på garantiregistera. I tillegg har NRK rett til innsyn i opplysningar om kundane til dei som distribuerer fjernsynssendingar.

2.3.3 NRK-avgift (apparatnøytral avgift)

2.3.3.1 *Beskriving av modellen*

Modellen som ekspertgruppa kallar NRK-avgift, er i hovudsak ei vidareføring av dagens kringkastingsavgift, der avgiftsgrunnlaget er utvida til å omfatte alle apparat som er eigna for konsum av audiovisuelt innhald. Betalingsplikta vil i tillegg til fjernsynsmottakarar omfatte datamaskiner, nettbrett, smarttelefonar mv. På den måten blir ordninga teknologi- og plattformnøytral og inkluderer dei apparata befolkninga i dag bruker for å ta imot tv-innhaldet til NRK.

Ekspertgruppa meinte at med ei utviding av avgiftsgrunnlaget til pc og smarttelefonar vil det vere urimeleg å vidareføre hovudregelen for bedrifter om å betale avgift per apparat. Ettersom næringslivet i hovudsak bruker internett, pc og smarttelefonar som arbeidsverktøy og i mindre grad til mediekonsum, foreslår ekspertgruppa at bedrifter og institusjonar som hovudregel ikkje skal omfattast.

2.3.3.2 *Inntekter, innkrevjing og administrasjon*

I denne modellen vil Stortinget framleis fastsetje satsar som for kringkastingsavgifta i dag. Lisensavdelinga vil administrere ordninga og avgjere kven som skal betale, krevje inn og kontrollere betalinga av ei NRK-avgift.

Det vil framleis vere slik at éi avgift normalt dekkjer alle apparata i husstanden. Ekspertgruppa foreslår å leggje om betalingsplikta, ved at ho blir knytt til bustadeining og den/dei som disponerer bustaden, og at det blir definert eit solidaransvar for betalinga. Det inneber at Lisensavdelinga kan rette kravet til andre bebuarar dersom avgifta ikkje er betalt til rett tid av den som i utgangspunktet har motteke fakturaen.

Systemet med meldeplikt for den som eig, leiger eller låner ein fjernsynsmottakar, og rapportering frå forhandlarar og distributørar blir vidareført i denne modellen. Meldeplikta kan utvidast til å omfatte pc, nettbrett og smarttelefon i tillegg til fjernsynsapparat. Rapporteringa frå distributørar kan omfatte reine internett-abonnement i tillegg til kanalpakkar for fjernsyn.

⁶ Ved inngangen til 2016 opplyser NRK at dei hadde 5660 frilisensar. Berre 583 av desse var knytte til fritaket for varig sterkt funksjonshemming og manglande økonomisk evne (§ 5-1d).

2.3.4 NRK-bidrag (husstandsavgift)

2.3.4.1 *Beskriving av modellen*

I modellen som ekspertgruppa kallar NRK-bidrag, blir betalingsplikta lagd på bueininga. Dette er likevel ikkje ein bustadskatt, ettersom det ikkje er eigar som er betalingspliktig, og beløpet er uavhengig av bustadens verdi. Avgifta er knytt til den eller dei som disponerer bustaden, og skal krevjast inn uavhengig av om ein eig eller leiger. Modellen blir ofte omtalt som ei husstandsavgift. Ekspertgruppa har føresett at husstandsavgifta til liks med kringkastingsavgifta blir ei særskild betalingsordning utanfor statsbudsjettet, og ikkje ein del av skatteoppgjeret.

Ekspertgruppa legg til grunn at når betalingsplikta er knytt til bueining, vil bedrifter og institusjonar som eit utgangspunkt falle utanfor. Sjølv om næringsbygg òg er registrerte med brukseineringsnummer, er det komplisert å bruke det som grunnlag. Det er fordi det kan vere ganske vilkårleg kor stor bygningsmasse som er på ei bruks-eining, og om det er lokale som blir brukte til eller er eigna til å ta imot eit audiovisuelt tenestetilbod. Ekspertgruppa meiner at det er uheldig å definere andre grunnlag i tillegg for å inkludere bedrifter og institusjonar, men at næringsverksemd med karakter av bustadtilbod bør inkluderast. Det vil mellom anna gjelde hotell, hospits og skip med passasjerlugarar. Dersom bedrifter og institusjonar likevel skal omfattast, såg ekspertgruppa det som ei moglegheit at dagens ti-roms regel for hotell og liknande blir nytta generelt på lokalar for kontorarbeid, opphald eller overnatting.

2.3.4.2 *Inntekter, innkrevjing og administrasjon*

Stortinget vil fastsetje satsar som for dagens kringkastingsavgift. Ein overgang frå kringkastingsavgift til bustadmodell føreset ei presisering i regelverket når det gjeld kven som er pliktig til å betale, og reglar for når betalingsplikta tek til å gjelde. Betalingsperioden for kringkastingsavgifta følgjer av meldeplikta for apparat, mens for eit NRK-bidrag vil denne meldeplikta bli avvikla. Derfor må det etablerast reglar for kor lenge ein kan disponere ein bustad før avgiftsplikta tek til å gjelde.

Lisensavdelinga vil administrere ordninga og avgjere kven som skal betale, krevje inn og kontrollere betalinga av eit NRK-bidrag. Ekspertgruppa foreslår at avgiftsplikta både for ei utvida apparatavgift og ei husstandsavgift skal knytast til dei/den som disponerer bustadeininga, noko som føreset samankopling av opplysningar frå offentlege register som matrikkelen, grunnboka og

folkeregisteret. Det er Skatteetaten som er ansvarleg for folkeregisteret. For begge desse modellane foreslår derfor ekspertgruppa at Lisensavdelinga og Skatteetaten vurderer eit nærmare samarbeid om informasjonsutveksling og kontrolltiltak.

2.3.5 NRK-skatt (øyremerkt skatt på inntekt)

2.3.5.1 *Beskriving av modellen*

Ekspertgruppa har greidd ut to alternative utformingar av ein skatt med utgangspunkt i den finiske modellen: éin med grunnlag i alminneleg inntekt, der både personar og selskap er omfatta, og éin med grunnlag i personinntekt.⁷ NRK-skatten vil gå fram i likninga til den enkelte skattytaren. Inntekta frå denne særskatten vil deretter bli synleg som ein eigen post på statsbudsjettet. I berekningane har ekspertgruppa brukt dei same satsane som i Finland: 0,68 prosent for personar og 0,35 prosent for selskap. Med desse satsane blir det berekna ein flat skatt opp til eit tak, noko som vil seie at alle betaler den same prosentdelen av inntekta si opp til eit maksimumsbeløp.

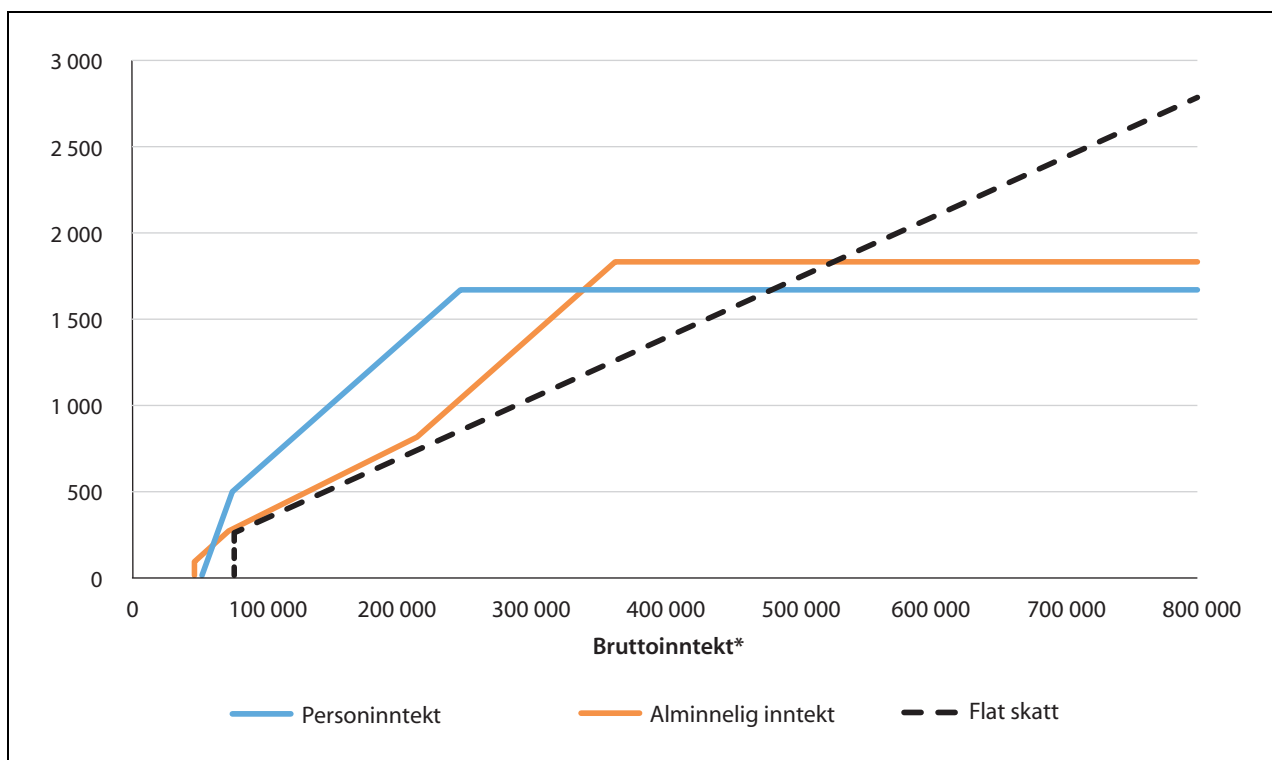
Ekspertgruppa tilrår personinntekt som grunnlag for NRK-skatten, mellom anna for å unngå at personar med høge frådrag fell utanfor betalingsplikta. Personinntekt gir eit meir stabilt grunnlag enn alminneleg inntekt. Offentlege institusjonar, bedrifter og personar med berre kapitalinntekt betaler ikkje NRK-skatt på dette grunnlaget. Så sant ikkje andre skattar blir lågare, vil ein NRK-skatt auke den totale personskattlegginga.

2.3.5.2 *Inntekter, innkrevjing og administrasjon*

Ein særskatt på inntekt vil bli fastsett av Stortinget og vere ein eigen post på statsbudsjettet. For ein skatt vil både inntekta til staten og overføringa til NRK bli løyvd året før. Inntektene frå særskatten vil bli tekne inn på statsbudsjettet, og inntektene til NRK vil vere ei utgiftsløyving på statsbudsjettet.

Ein NRK-skatt på inntekt vil bli berekna av Skatteetaten og kravd inn av dei kommunale skatteoppkrevjarane. Lisensavdelinga vil dermed bli overflødig og kan leggjast ned.

⁷ Alminneleg inntekt er ein nettostorleik der alle typar skattepliktige inntekter er omfatta, med frådrag for frådragsgodkjende kostnader. Både selskap og personar betaler skatt av alminneleg inntekt. Personinntekt er ein brutto-storleik, det vil seie at ein ikkje får frådrag i inntekta. I personinntekta er lønns-, trygde- og pensjonsinntekt pluss berekna personinntekt frå enkeltpersonføretak rekna med. Kapitalinntekter inngår ikkje i personinntekta, i motsetning til i alminneleg inntekt.



Figur 2.4 NRK-skatt (finsk modell) og flat skatt på personinntekt, overslag for 2016 i kroner

* Person med kun lønns- eller trygdeinntekt og standard fradrag

Kjelde: Statistisk sentralbyrå, Finansdepartementet og ekspertgruppa

Det vert ikkje berekna meirverdiavgift av direkte skattar. Å oppheve kringkastingsavgifta og erstatte den med ein skatt vil derfor medføre bortfall av inntekter for staten. For NRK vil ei oppheving av kringkastingsavgifta medføre at frådragsretten for inngåande meirverdiavgift knytt til innkjøp av varer og tenester til den avgiftspliktige delen av verksemda fell bort.

2.3.6 Alminneleg skattefinansiering

2.3.6.1 Beskriving av modellen

Alminneleg skattefinansiering inneber at det blir gitt ei årleg løyving over statsbudsjettet. Forskjellen frå ein NRK-skatt er at bidraget frå den enkelte ikkje vil vere synleg på likninga med alminneleg skattefinansiering, og det vil ikkje vere nokon inntektspost i statsbudsjettet.

2.3.6.2 Inntekter, innkrevjing og administrasjon

Med alminneleg skattefinansiering ligg det ingen føringar i finansieringsforma for inntekta til NRK, som vil bli bestemt på grunnlag av politisk prioritering av statlege utgifter. Ekspertgruppa har vist at finansiering over statsbudsjettet på same inn-

tektsnivå som lisensen gir NRK i dag, svarer til eit løyvingsbehov på 6 milliardar kroner. Inndekking på statsbudsjettet vil vere avhengig av politiske prioriteringar på utgiftssida og eventuelle skatteaukingar på inntektssida. Ekspertgruppa berekna at inndekking gjennom auka personskattar til dømes vil innebere at trygdeavgifta må setjast opp med 0,35 prosentpoeng for alle, bortsett frå for dei med dei aller lågaste inntektene. Desse låginntektsgruppene får fritak etter gjeldande reglar i skattesystemet.

Ved skattefinansiering vil Lisensavdelinga bli overflødig, og ho kan leggjast ned.

2.3.7 Tilrådinga til ekspertgruppa

Ut frå vurderinga av den teknologiske utviklinga og nye medievanar tilrår ekspertgruppa at dagens kringkastingsavgift ikkje blir vidareført. For å sikre ei stabil framtidig finansiering av NRK meiner ekspertgruppa at ordninga bør vere plattformnøytral, slik at ho omfattar både lineære og ikkje-lineære medietenester. Ekspertgruppa meiner at finansiering som ikkje er øyremerkt, vil svekkje sjølvstendet til NRK, og vurderer derfor ikkje alminneleg skattefinansiering som noko aktuelt alternativ.

Ekspertgruppa gir ikkje ei samla tilråding om framtidig finansieringsmodell. Fleirtalet i ekspertgruppa, medlemmene Rimmereid, Jensen og Sollid Storehaug, foreslår eit bustadbasert finansieringsbidrag der inntekta blir halden utanfor statsbudsjettet (NRK-bidrag, husstandsavgift). Dei legg vekt på eit stabilt og føreseieleg inntektsgrunnlag for NRK og meiner at ein modell som vidarefører kringkastingsavgifta si tilknytning til husstand, vil ha brei aksept. Fleirtalet meiner at mange vil oppleve NRK-bidrag som ei vidareføring av den godt innarbeidde ordninga vi har i dag.

Medlemmen Roppen foreslår ei apparatnøytral avgift, som utvidar dagens kringkastingsavgift i fleirmedial retning (NRK-avgift). Roppen legg vekt på at tilknytning mellom brukar og leverandør styrkjer legitimiteten til kringkastingsavgifta, og at usikkerheit om framtida ikkje endrar hovudinntrykket av ei betalingsordning som fungerer godt i dag.

Fleirtalet si tilråding av NRK-bidrag byggjer på ein føresetnad om at ordninga kan haldast utanfor statsbudsjettet, slik som kringkastingsavgifta er i dag. Dersom føresetnaden ikkje held, vil medlemmene Rimmereid og Sollid Storehaug subsidiært støtte forslaget frå medlemmen Roppen om ei apparatnøytral NRK-avgift utanfor statsbudsjettet. Medlemmen Jensen held fast ved ei universell finansieringsordning, og dersom eit NRK-bidrag må førast på statsbudsjettet, foreslår Jensen subsidiært ein øymerkt skatt på personinntekt av omsyn til fordelingsverknader mellom personar.

2.4 Syntet til høyringsinstansane

Rapporten til ekspertgruppa blei send på høyring i juli 2016. Kulturdepartementet fekk 16 høyringsfråsegner med merknader, der hovudvekta av fråsegnene kom frå sentrale aktørar i mediebransjen. Det er brei semje blant høyringsinstansane om at dagens kringkastingsavgift ikkje er eigna til å finansiere NRK i framtida. Omsyna sjølvstende, legitimitet og føreseielegheit blir av dei fleste høyringsinstansane trekte fram som hovudprinsipp for ein framtidig finansieringsmodell.

Høyringsinstansane *Amedia*, *Norsk Tenestemannslag (NTL)*, *Telenor*, *LO* og *Schibsted*, *Rana kommune* og *Nordland fylkeskommune* støttar fleirtalet i ekspertgruppa sitt forslag om ei husstandsavgift. Dei resterande instansane som uttrykkjer ei klar meining om den framtidige modellen, ser både husstandsavgift og NRK-avgift som gode løysingar (*NRK*, *Mediebedriftenes landsforening*, *Norsk Journalistlag*, *Mediemangfaldsutvalet* og *Medietilsynet*).

Fleire trekkjer fram at husstandsavgifta vil vere mindre administrativt krevjande enn ei NRK-avgift, fordi behovet for å konstatere at husstanden har eit avgiftspliktig apparat, fell bort. Dei to kontrollmekanismene i dagens ordning, med forhandlarane si meldeplikt om omsetning av avgiftspliktige apparat og NRK sin rett til innsyn i opplysningar om kundane til fjernsynssendingsdistributørar, vil falle bort med overgang til ei husstandsavgift. *Telenor* ser dette som positivt og viser til at dei har vore svært kritiske til å innføre ei plikt til å utlevere kundelister med tanke på personvernomsynet. *Schibsted* skriv at ei offentleg finansiering av NRK bør vere universell, og at husstandsavgifta vil gi betre føreseielegheit, meir sjølvstende og mindre byråkrati enn andre ordningar.

Høyringsinstansane *MBL*, *Amedia* og *Schibsted* meiner at avgjerda om ein framtidig finansieringsmodell for NRK bør sjåast i samanheng med konklusjonane til *Mediemangfaldsutvalet*, som skal levere innstillinga si 1. mars 2017. Dei peiker på at mandatet til utvalet har vore for avgrensa, at til dømes konkurranseverknadene burde ha vore vurderte, og at det burde ha vore vurdert om delar av finansieringa bør gå til andre medieaktørar.

Mediemangfaldsutvalet viser i høyringsfråsegna si til at mandatet deira i utgangspunktet ikkje inneber å vurdere eller foreslå korleis staten skal skaffe seg inntekter for å dekkje inn utgiftene til tiltak for å fremje mediemangfaldet. Likevel skriv utvalet at det kan tenkjast at forhold ved innkrevjinga av statlege midlar kan påverke mediemangfaldet, og at rapporten blir kommentert med dette som utgangspunkt. Utvalet konkluderer med at NRK-bidrag (tysk modell) og NRK-avgift (dansk modell) best vil vareta omsyna sjølvstende, legitimitet og føreseielegheit.

Prinsippet om sjølvstende blir trekt fram av dei fleste høyringsinstansane som grunngeving for å ikkje flytte finansieringa av NRK til statsbudsjettet. *LO* rår frå å innføre ein finansieringsmodell etter finsk mønster og skriv at modellen vil bryte med prinsippet om størst mogleg grad av politisk sjølvstende, vere administrativt byrdefull og skape usikkerheit rundt det framtidige finansieringsgrunnlaget.

Norsk Redaktørforening skriv at dei vil åtvare mot finansieringsmodellar som medfører at finansieringa av NRK blir ein del av den ordinære skatteinnkrevjinga, og at det vil vere uheldig om ein uavhengig journalistisk institusjon på den måten blir gjort avhengig av reine politiske stemningsskifte og forhandlingar.

NRK held fram sjølvstende som det viktigaste kriteriet ved val av finansieringsmodell og at dette

omsynet tilseier at alminneleg skattefinansiering over statsbudsjettet ikkje er ønskjeleg:

«Norske politikere har sterk og grunnfestet respekt for NRKs uavhengighet, likevel løper vi en risiko dersom NRKs inntekter skal være resultat av årlige politiske prioriteringer på statsbudsjettet, i stedet for direktefinansiering fra publikum. Bare tanken om at NRKs journalistiske valg og prioriteringer kan være indirekte påvirket av slike budsjettforhandlinger, vil i ytterste konsekvens kunne undergrave folks tillit til vår uavhengighet.»

Fleire av høyringsinstansane meiner at det er eit viktig prinsipp at ingen betaler avgifta meir enn ein gong. *Schibsted, MBL, Telenor, NTL, LO* og *Amedia* støttar forslaget frå ekspertgruppa om at bedrifter og institusjonar bør haldast utanfor.

Rana kommune og *Nordland fylkeskommune* støttar ekspertgruppa sitt forslag om ei husstandsavgift. Rana kommune legg vekt på at denne modellen vil byggje vidare på ei ordning som fungerer svært effektivt. Dei viser òg til at Lisensavdelinga og Statens innkrevjingsentral (SI) er ein del av eit stort kompetansmiljø av IKT-baserte etableringar, og at innkrevjing av kringkastingsavgifta er eit godt døme på korleis verksemdene samarbeider tett og godt om å løyse nasjonale oppdrag på ein effektiv måte. *Statens innkrevjingsentral* har i dag ansvaret for å tvangsinnkrevje kringkastingsavgift. I høyringssvaret viser dei til at ei omlegging til ei NRK-avgift eller eit NRK-bidrag vil krevje minimale tekniske tilpassingar, mens ein NRK-skatt kan komme til å få relativt store konsekvensar for verksemda til SI.

2.5 Departementet si vurdering

2.5.1 Behovet for å endre finansieringsmodell

Fjernsynsapparatet er framleis attraktivt for mange på grunn av skjermstorleik og god biletkvalitet, men prosentdelen husstandar som har fjernsynsmottakar, går ned. Fram til 2010 var det fjernsynsapparat i meir enn 98 prosent av husstandane, mens prosentdelen er redusert til 93 i dag. Mykje tyder på at medievanane til befolkninga står ved eit vegskilje, og at utviklinga kan gå raskt.

Det er dei unge som vel bort fjernsynsapparatet, og dersom dei tek med seg dette utover i livet, vil grunnlaget for NRK-finansieringa bli svekt. I dag er det mogleg å kjøpe ferdig plomberte fjernsynsapparat og bruke NRK sitt nett-tv-tilbod for både lineært og ikkje-lineært innhald utan å måtte

betale lisens. Truleg vil stadig fleire nytte dette høvet dersom ordninga ikkje blir endra. Dei aller fleste husstandar vil nok framleis ha fjernsynsmottakar i mange år framover, men med ein redusert prosentdel vil det bli relativt færre som bidreg til å finansiere NRK. Når fleire blir lovlege «gratispassasjerar», vil det svekkje legitimiteten til ordninga, noko som kan bidra til å svekkje finansieringsgrunnlaget endå meir.

At lisenstalet så langt nesten har klart å halde tritt med veksten i talet på husstandar, heng mellom anna saman med den nye kontrollmekanismen som blei innført etter ei lovendring i 2009 om rapportering av kundelister frå fjernsynsdistributørane. Det har bidrege til å vege opp for reduksjonen i prosentdelen husstandar som har fjernsynsmottakar. Knapt 90 prosent av dei lisenspliktige husstandane betalte kringkastingsavgift i 2006, mot knapt 94 prosent i 2015. Prosjektet med å få desse dataa frå fjernsynsdistributørane blei fullført i 2016, og Lisensavdelinga oppgir at effekten av denne nye kontrollmekanismen no er teken ut. Denne utviklinga er dermed ikkje venta å halde fram, og NRK reknar ikkje med nokon auke i talet på lisensbetalarar framover.

Den raske endringa i medievanane til befolkninga og det faktum at det særleg er dei unge som vel bort fjernsynsapparatet, gjer at kringkastingsavgifta i dag ikkje lenger utgjer ei stabil og føreseieleg finansiering av NRK. Erfaringar frå andre land, til dømes Finland, viser at det kan innebære ein stor risiko å vente for lenge med å endre ordningar som ikkje lenger er tilpassa utviklinga i teknologi og medievanar. Når fleire husstandar sluttar å betale, svekkjer det finansieringsgrunnlaget samtidig som ein stadig mindre del av befolkninga vil vere med på å betale for den offentlege allmennkringkastaren. Det kan svekkje den breie oppslutninga om offentleg finansiering av allmennkringkasting. På bakgrunn av dette meiner departementet at det er nødvendig å endre finansieringsmodell mens oppslutninga om ordninga framleis er god. Departementet meiner at endringane i teknologi og mediebruk gjer det nødvendig med ein ny modell for offentleg finansiering av NRK.

Boks 2.1 Behovet for å endre finansieringsmodell

- Departementet meiner at endringar i teknologi og mediebruk gjer det nødvendig med ein ny modell for offentleg finansiering av NRK.

2.5.2 Vurdering av finansieringsmodellene

Kringkastingsavgifta er ikkje lenger eit framtidsetta og stabilt finansieringsalternativ for NRK. Det er derfor behov for ein ny finansieringsmodell. I det følgjande vurderer departementet alternative modellar. Utgangspunktet for vurderingane er at ein ny finansieringsmodell bør gi låge administrative kostnader, lite byråkrati, stabil finansiering, sjølvstende for NRK og ikkje gi urimelege fordelingsmessige utslag. Der departementet viser til beløp for avgifter eller skattar, er det i berekningane tatt utgangspunkt i at NRKs inntektsnivå skal vere om lag det same som i dag.

2.5.2.1 NRK-avgift (apparatnøytral avgift)

Ei apparatnøytral kringkastingsavgift vidarefører ei ordning som har stor oppslutning i dag. Samtidig tettar ho smothølet i dagens ordning ved å inkludere apparat for mottak av ikkje-lineært innhald i tillegg til tradisjonell, lineær TV. Lisensfinansiering er ein anerkjend modell i europeisk samanheng for å sikre sjølvstende for allmennkringkastaren. Modellen vidarefører leverandørkunde-forholdet, noko som er positivt for legitimiteten til avgifta i befolkninga, sidan det etablerer eit direkte forhold mellom NRK og publikummet NRK lagar innhaldet sitt for.

Ei apparatnøytral avgift vidarefører prinsippet om brukarbetaling ved at det framleis vil vere slik at berre dei som har skaffa seg bruksmoglegheit, blir pliktige til å betale. Samtidig vil utvidinga av apparatgrunnlaget gjere det vanskelegare å unngå å betale avgifta, ettersom tilnærma alle husstandar har eit apparat som vil vere omfatta av ordninga. Derfor kan modellen kritiserast for at dei som ikkje bruker tilbodet til NRK eller ikkje har økonomisk evne til å betale lisensen, mister høvet til å sleppe unna han ved å kvitte seg med fjernsynsapparatet eller plombere det. For dei aller fleste husstandar vil likevel ei utviding av betalingsplikta til fleire apparat ikkje innebere noka endring ettersom eit stort fleirtal framleis har fjernsynsapparat og betaler kringkastingsavgift. Det vil framleis vere slik at éi avgift dekkjer alle apparata i husstanden, og det vil ikkje vere nødvendig å rapportere inn eventuelle tilleggsapparat i husstanden.

Avgiftsplikta til apparat som nettbrett og smarttelefon kan gi eit lausare samband mellom avgiftsobjektet og det ein betaler for, enn det lisensen har gitt til no. Det er òg usikkert korleis mediekonsumet blir i framtida, og kva apparat befolkninga kjem til å nytte. Dermed kan det bli krevjande å utforme ein apparatnøytral modell

som er framtidsetta, og som ikkje vil bli utdatert om få år. Det er vanskeleg å seie kva slags apparat som i framtida vil falle inn under regelverket.

Ei NRK-avgift kan òg bli administrativt krevjande og gjere det nødvendig med utvida kontrollmekanismer. Kontinuerleg oppfølging og justering må mellom anna til for å sikre at meldeplikta heile tida treff dei apparata som bør omfattast.

2.5.2.2 NRK-bidrag (husstandsavgift)

Ei husstandsavgift med eit fast beløp for den eller dei som disponerer ei bustadeining, vil gi eit stabilt og føreseieleg inntektsgrunnlag for NRK. Til liks med den apparatnøytrale kringkastingsavgifta (NRK-avgift) vil ei omlegging til denne ordninga innebere lite endring for dei som alt betaler kringkastingsavgift, og dei som alt betaler, kan oppfatte henne som positiv fordi fleire blir med på å betale. Samtidig kan det bli rom for å setje satsen noko ned når fleire betaler. Modellen er teknologi-nøytral og vil dermed vere framtidsetta.

Betalingsplikt som er knytt til å disponere bustad, inneber at ein går bort frå prinsippet om brukarbetaling ved at det ikkje lenger er nødvendig å kontrollere om husstanden har skaffa seg høve til å ta imot audiovisuelt innhaldstilbod, for å fastslå betalingsplikt. Tilsvarande som med NRK-avgift inneber husstandsavgifta ei lausare tilknytting mellom avgiftsobjektet og det ein betaler for, enn det lisensen har gitt til no. Det kan oppfatast som urimeleg for dei som i liten grad bruker eller ønskjer å bruke NRK sitt tilbod. Det høge nivået på audiovisuelt mediekonsum og tilgangen til ulike medium i Noreg i dag tilseier likevel at dette vil gjelde svært få. Samtidig er det gode grunnar til at alle bør bidra til å finansiere NRK, ettersom oppdraget NRK er pålagt å utføre, dekkjer grunnleggjande demokratiske, sosiale og kulturelle funksjonar i samfunnet.

Modellen inneber ei avgift for alle som disponerer ein bustad, uavhengig av om ein eig eller leiger. Inntektene frå ei husstandsavgift bør etter departementet sitt syn vere øyremerka finansieringa av NRK. Sjølv om husstandsavgifta er knytt til bustad, kan ikkje modellen karakteriserast som ein rein bustadskatt. Det er fordi det er den som disponerer bustaden, og ikkje bustadeigaren som er avgiftspliktig, og ein betalar same beløp uavhengig av bustadens verdi.

Ekspertgruppa har lagt til grunn at inntektene kan krevjast inn av NRK og inntektsførast direkte i NRK. På mange måtar vil ei husstandsavgift innebere ei forenkling samanlikna med ordninga vi har i dag, mellom anna fordi det vil bli slutt på mel-

deplikta for forhandlarane og rapporteringa frå distributørane. Dersom ordninga blir enkel, bør det ikkje vere vesentlege kostnader knytte til omlegginga, og kostnadene til innkrevjing kan truleg reduserast noko. Det vil vere behov for ei nærmare avgrensing av kva slags bueningar som er omfatta av ordninga, og det kan bli behov for nye tekniske løysingar for å kople saman registerdata som identifiserer bueningar og kven som er betalingspliktige. Skatteetaten har ikkje eit slikt register i dag. Dersom bedrifter og institusjonar skal vere omfatta av ein bustad- og bygningsdefinisjon, må det etablerast eigne avgiftsgrunnlag, noko som kan komplisere ordninga og auke innkrevjingskostnadene.

I dag må husstandsmedlemmer med uavhengig økonomi betale ei avgift kvar, mens dei med husstandsavgift vil kome inn under éi betaling. Husstandsavgift vil dermed vere gunstig for eksempel for dei som bur i kollektiv og for studentar som bur hos foreldra. Ei husstandsavgift har i utgangspunktet ingen fordelande eigenskapar utover dette, ettersom alle som disponerer ein bustad må betale det same, uavhengig av inntekt. Det kan likevel utgreiast om ein kan gi husstandsavgifta ein større sosial profil, mellom anna ved å gi ulike grupper rabattar eller fritak for avgifta, eller å utvide høvet til å søke om frilisens. Husstandsavgifta (Rundfunkbeitrag) i Tyskland, har til dømes fritak eller redusert sats for dei som mottar enkelte sosiale ytingar.

2.5.2.3 *NRK-skatt – prosent av inntekt eller fast beløp per person*

I Innst. 178 S (2015–2016) bad Stortinget i eit oppmøningsvedtak om at regjeringa skulle forsikre seg om at ein finsk modell blei vurdert av ekspertgruppa. NRK-skatten er primært blitt trekt fram som ein finansieringsmodell som vil gi ein klarare sosial profil enn dagens kringkastingsavgift. Ekspertgruppa konkluderer med at modellen vil gi ein gunstig fordelingsverknad for åleinebuarar og for åleineforsørgjarar med dei aller lågaste inntektene. Dei fleste husstandar som har to eller fleire personar med normal eller høg inntekt, vil betale meir enn i dag med ein NRK-skatt. Modellen vil skjerme personar med dei lågaste inntektene, men samtidig vil personar med svært høg inntekt betale like mykje som personar med moderat inntekt. Med eit tak for kor mykje ein kan betale i NRK-skatt er modellen regressiv for moderate til høge inntekter. Det vil seie at modellen ikkje nødvendigvis får ein sosial profil som heile befolkninga vil oppfatte som rettferdig.

Ekspertgruppa tilrådde personinntekt som grunnlag for NRK-skatten for å unngå at personar med høge frådrag fell utanfor betalingsplikta. Samtidig er det svake sider ved grunnlaget i personinntekt. Personinntekt omfattar ikkje kapitalinntekter og vil medføre at dei som i hovudsak lever av kapitalinntekter ikkje betaler NRK-skatt.

Ein alternativ måte å utforme ein øyremerkt skatt er å nytte eit fast beløp per person med fritak for dei med svak betalingsevne, til dømes dei under ei nedre aldersgrense og mottakarar av ein-skilde sosiale ytingar. Dette vil vere ein form for «koppeskatt» med fritak for særskilde grupper. Denne modellen blei ikkje utgreidd av ekspertgruppa. Fritak for å betale ein slik skatt krev at det kan definerast fritakskriterier eller eit innslagspunkt for å skjerme personar med svak betalingsevne. Ein slik modell vil ha fellestrekk med ein finsk modell, men denne modellen vil ikkje ha ei gradvis innfasing av NRK-skatten slik som i modellen ekspertgruppa utgreidde. Han vil òg ha fellestrekk med husstandsavgifta (Rundfunkbeitrag) i Tyskland, som har fritak eller redusert sats for grupper som mottar ein-skilde sosiale ytingar. Ei inntektsgrense kan skape terskeeffektar ved at det er mykje å spare på å ha berre litt lågare inntekt. Det kan medføre uheldige tilpassingar av inntekta, noko som kan tale for at fritak blir knytte til behovsprøvde sosiale ytingar. Ein slik modell må eventuelt utgreiast nærmare.

Med ein skattemodell blir betalingsgrunnlaget lausrive frå tilgangen til NRK-tilbodet ved at alle som har ei viss inntekt, må bidra til å finansiere NRK. Mange fleire vil betale NRK-skatt enn med dei modellane som byggjer på husstand eller buening, ettersom skatt blir kravd inn per person. Det er rimeleg å tru at dei som alt betaler kringkastingsavgift vil vere positive til at alle med ei viss inntekt bidreg til å finansiere NRK, men samtidig vil husstandar med fleire inntekter betale meir enn i dag.

Om NRK ikkje skal stå for innkrevjinga lenger, kan leverandør-kunde-forholdet mellom NRK og den enkelte brukaren bli svekt. Med ein øyremerkt NRK-skatt som blir synleg på likninga, vil det kome tydeleg fram kva den enkelte bidreg med. Det er vanskeleg å spå om dette vil styrkje eller svekkje legitimiteten av finansieringsordninga.

I dag skal det betalast 10 prosent meirverdiavgift på kringkastingsavgifta. Om det ikkje blir rekna meirverdiavgift på NRKs inntekter vil NRK miste frådragsretten for inngåande meirverdiavgift. Bakgrunnen for å innføre meirverdiavgift for NRK var mellom anna å auke NRKs insentiv til å kjøpe eksterne produksjonar. Å auke andelen

eksterne produksjonar var eit av måla som ble lagt fram i allmennkringkastingsmeldinga, og Stortinget slutta seg til dette målet. Ei omlegging til skattefinansiering kan stride mot dette.

Bortfall av frådragsretten for inngåande meirverdiavgift vil innebere at meirverdiavgifta blir ein kostnad for NRK. Kor stor denne kostnaden blir og i kor stor grad NRK vil ha frådragsrett vil avhenge av omfanget av innkjøpa og korleis frådragsreglane slår ut i praksis.

Å leggje om til ein skattemodell vil òg ha provenykonsekvensar for staten. Staten har i dag inntekter på om lag 500 mill. kroner i meirverdiavgift på kringkastingsavgifta. Ein skattemodell vil innebere at denne inntekta fell bort. Samtidig vil ikkje NRK lenger kunne frådragsføre inngåande meirverdiavgift på sine innkjøp, noko som isolert sett vil gi staten auka meirverdiavgiftsinntekter. Om NRK skal kompenseras for bortfallet av frådragsbeløpet, vil resultatet bli et provenytap på om lag 500 mill. kroner for staten. Konsekvensane av ei omlegging til ein skattemodell og eventuell kompensasjon for bortfall av frådragsrett, må vurderast nærmare og behandlast i den ordinære budsjettprosessen.

2.5.2.4 Alminneleg skattefinansiering

Statsbudsjettet er ei samla oppstilling av statens inntekter og utgifter for eitt kalenderår. Løyvingsreglementet fastslår det såkalla heilskapsprinsippet, som inneber at budsjettet skal innehalde «alle statlige utgifter og inntekter knyttet til virksomheter og tiltak som får sine utgifter og inntekter fastsatt ved Stortingets bevilgningsvedtak»⁸. Inntekter til statlege verksemdar som er organisert som sjølvstendige rettssubjekt, slik som statlege aksjeselskap, statsforetak og særlovselskap av ulik art, vil ikkje framkomme i statsbudsjettet. Enkelte av desse selskapa, mellom anna NRK, har finansiering frå betalingsordningar som Stortinget har fastsett i sektorlovgivinga. Stortinget fastset satsen på kringkastingsavgifta som ein del av den årlege budsjettbehandlinga, men inntektene frå avgifta blir verken inntekts- eller utgiftsførte i statsbudsjettet. Det inneber at inntektene til NRK ikkje er eit resultat av årlege politiske prioriteringar på statsbudsjettet.

Ved alminneleg skattefinansiering vil NRK få ei årleg løyving over statsbudsjettet. Forskjellen på dette og ein øyremerkte NRK-skatt vil liggje på inntektssida til staten. Med alminneleg skattefinansiering vil det ikkje vere nokon inntektspost i statsbudsjettet som utgiftsløyvinga kan motreknast mot, og bidraget frå den enkelte skatt-

ytaren vil ikkje vere synleg på likninga. Dei fordelande eigenskapane i dagens skattesystem vil verke automatisk utan at ein må etablere nye og kompliserande skattegrunnlag eller fritak.

Ekspertgruppa la vekt på prinsippet om arm-lengds avstand til løyvingsmaktene og meinte at ein modell der inntektene frå innkrevjinga kan inntektsførast direkte i NRK, er å føretrekkje. Ekspertgruppa meinte derfor at finansiering over statsbudsjettet ville svekkje sjølvstendet til NRK samanlikna med andre finansieringsmodellar. Men ein kan òg argumentere for at ei løyving over statsbudsjettet ikkje er til hinder for at NRK framleis kan ha ei uavhengig stilling. Fleire uavhengige institusjonar er finansierte over statsbudsjettet i dag, til dømes domstolane, Sivilombodsmannen, Statistisk sentralbyrå og Datatilsynet.

Sjølvstende er ein kjerneverdi i utøvinga av allmennkringkastingsoppdraget og må etter departementet si mening stå sterkt når ein skal velje den framtidige finansieringsmodellen. Europarådet og EØS-avtalen sine sentrale prinsipp⁹ for allmennkringkasting er sjølvstende, stabilitet og føreseielegheit i finansieringa, openheit og etterprøvarheit og at det skal vere nok middel til å utføre det pålagde samfunnsoppdraget. Det er sentralt i oppdraget til NRK å avdekkje kritikkverdige forhold i samfunnet på ulike område og opptre uavhengig av personar og grupper som vil påverke det redaksjonelle innhaldet. Befolkninga sin tillit til at NRK opptre uavhengig av politiske forhold, er viktig for legitimiteten til NRK.

Ekspertgruppa viste i rapporten sin til at det for å vidareføre inntektsnivået til NRK vil vere behov for ei årleg løyving på om lag 6 milliardar kroner om ein går bort frå dagens lisensfinansiering. Det vil vere krevjande å innpasse ein så stor utgiftspost på statsbudsjettet til erstatning for ei ordning som ligg utanfor det alminnelege inntektsgrunnlaget i budsjettet, enten gjennom

⁹ Official Journal C340, 10/11/1997 P.0001-0144: *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union. The Treaties establishing the European Communities and certain related acts – Contents, Recommendation CM/Rec (2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of content*, adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007 at 985th meeting of the Ministers' Deputies, *Recommendation CM/Rec (2007)2 of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society*, adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007 at 985th meeting of the Ministers' Deputies, *Recommendation CM/Rec (2012)1 of the Committee of Ministers to member states on public media governance*, adopted by the Committee of Ministers on 15 February 2012, og ESA: *State aid guidelines, Part IV The application of the state aid rules to public service broadcasting*.

⁸ Løyvingsreglementet § 3 andre leddet første punktumet.

omprioriteringar på budsjettets utgiftsside eller gjennom å auke det generelle skattenivået.

Med ei tilskotsløyving over statsbudsjettet vil løyvinga til NRK vere resultat av årlege politiske prioriteringar på statsbudsjettet. Alminneleg skattefinansiering er ingen utbreidd finansieringsmodell i Europa. Utanom i Spania og Benelux-landa er direkte løyvingar over statsbudsjettet mest vanleg på Balkan og i Aust-Europa, der lisenstradisjonen ikkje står så sterkt. Omsynet til at allmennkringkastarane skal vere uavhengige, er hovudgrunnen til at til dømes Storbritannia, Danmark, Sverige og Sveits har vald å vidareføre former for apparatbasert lisens, og ikkje vurderte alminneleg skattefinansiering som aktuell modell for den framtidige finansieringa av dei offentlege allmennkringkastarane sine.

2.5.3 Forslag om framtidig finansiering av NRK

NRK si oppgåve som offentleg allmennkringkastar er å tilby innhald av demokratisk, sosial og kulturell verdi for samfunnet og er såleis eit offentleg gode som fellesskapet bør vere med på å finansiere. Dei raske og uføresielege endringane i mediebruken til befolkninga og teknologien gjer at departementet reknar det som lite formålstenleg å knyte finansieringa av NRK til bestemte teknologiske plattformer i framtida. Skal finansieringa av NRK vere langsiktig og framtidsetta, bør finansieringsmodellen vere teknologinøytral.

Departementet vil på dette grunnlag arbeide vidare med ein øyremerkt medieavgift, som ikkje er knytt til bruk av bestemte apparat. Ei medieavgift som ikkje er knytt til bestemte apparat vil gi ei framtidsetta og stabil finansiering. NRKs oppgåve som allmennkringkastar kan berre bli ivare tatt av eit NRK som både er, og blir oppfatta å vere, uavhengig. Øyremerking av medieavgifta vil støtte opp om dette.

Det er ei rekkje spørsmål som må avklarast i den vidare utgreiinga. Departementet vil setje i gang eit lovarbeid og vil i samband med dette arbeide vidare med ei øyremerkt medieavgift. Når utgreiinga er fullført, vil departementet vurdere modellane opp mot ordinær finansiering over statsbudsjettet før eit konkret lovforslag blir lagt fram for Stortinget.

I den vidare utgreiinga og den avsluttande vurderinga, vil departementet leggje vekt på at ein framtidig finansieringsmodell må gi låge administrative kostnader, lite byråkrati, stabil finansiering og sjølvstende for NRK. Samtidig bør ikkje ein ny finansieringsmodell gi urimelege fordelingsmessige utslag.

Å leggje om til ein ny finansieringsmodell krev eit omfattande lovarbeid. Departementet legg til grunn at ei ny ordning tidlegast kan innførast 1. januar 2019.

I lovarbeidet vil departementet vurdere om ei øyremerkt medieavgift skal krevjast inn som:

- ei husstandsavgift,
- ein øyremerkt skatt etter finsk modell, eller
- ein øyremerkt skatt på eit fast beløp per person, med fritak under ei viss inntekt og/eller andre kriterier

Når modellane er utgreidde vil dei bli vurdert opp mot ei ordning med ordinær finansiering over statsbudsjettet.

Departementet viser til stortingsmelding om kommersiell allmennkringkasting, Meld. St. 14 (2016–2017), som varslar at departementet vil komme tilbake til Stortinget med ein samla gjennomgang av heile det mediepolitiske verkemiddelapparatet etter at Mediemangfaldsutvalet si NOU er levert og har vore på høyring. Utvalet skal vurdere det samla norske medietilbodet med særleg fokus på to område: 1) nyheits- og aktualitetsmedium og media sin funksjon i nyheits- og debattformidlinga, og 2) allmennkringkastarar og kva dei har å seie for norsk språk og kultur. I samband med dette vil ein vurdere om ei eventuell framtidig medieavgift på sikt òg kan finansiere andre medieformål enn NRK, herunder kommersiell allmennkringkasting.

2.5.4 Spørsmål som må avklarast i det kommande lovarbeidet

Det er ei rekkje spørsmål som må vurderast før det kan leggjast fram eit lovforslag med ein konkret finansieringsmodell. Grunnlaget for innkrevjing, kven som skal stå for innkrevjinga, og nærmare avgrensingar må avklarast i det kommande lovarbeidet. Ved ei eventuell omlegging til innkrevjing via skattesystemet må dei skattepolitiske sidene avklarast og modellen må vurderast opp mot prinsippa i skattereforma. Departementet meiner det er viktig at modellen som blir vald, ikkje gir uheldige fordelingsutslag som kan svekkje legitimiteten til ordninga. Det er mellom anna uheldig om nullskattytarar og personar som lever av kapitalinntekter, ikkje bidreg til finansieringa av NRK.

I presiseringa av mandatet blei ekspertgruppa bedd om å vurdere om modellane varetek ein sosial profil i større grad enn dagens ordning. I vurderinga av ei husstandsavgift har ekspertgruppa konkludert med at det ligg ei viss omforde-

ling i at dei som ikkje disponerer bustad, ikkje betaler. Ekspertgruppa utgreidde derimot ikkje om ei husstandsavgift kan få ein klarare sosial profil, til dømes ved å gi ulike grupper rabattar eller fritak for avgifta eller utvide tilgangen til frilisen.¹⁰ Departementet vil derfor greie ut moglege måtar å gi ei husstandsavgift ein klarare sosial profil, og om det kan gjerast på ein treffsikker og kostnads-effektiv måte.

Ein øyremerkt skatt etter finsk modell har i noko grad ein sosial profil ved at den skjermar dei aller lågaste inntektene, men samtidig kan ulike grunnlag, satsar, innslagspunkt og tak ha forskjellige fordelingsmessige konsekvensar. Ein skatt som blir kravd inn etter finsk modell, vil komplisere skattesystemet. Ein skatt på eit fast beløp per person vil vere enklare å krevje inn, men òg for denne modellen må konsekvensane av ulike grunnlag, satsar og fritaksregler avklarast. I lovarbeidet vil departementet derfor avklare den mest formålstenlege innretninga av ein slik modell og dei administrative kostnadene for Skatteetaten.

Ved utgangen av 2015 betalte bedrifter og institusjonar for 95 000 lisensar, fordelt på 58 000 verksemder. I dag er inntektene frå bedrifter og institusjonar eksklusiv meirverdiavgift på rundt 250 millionar kroner. NRK mister i utgangspunktet denne inntekta dersom betalingsplikta blir fjerna for verksemder. Næringslivet og offentlege institusjonar vil oppnå ei tilsvarende innsparing. I tillegg vil verksemdene spare kostnadene som dei i dag har med å unngå lisenskravet, mellom anna til plombering av fjernsynsapparat som berre skal brukast som monitor.

Dei fleste andre europeiske land har betalingsplikt for bedrifter i finansieringsordningane for allmennkringkasting.¹¹ Departementet meiner at ein bør vurdere om bedrifter og institusjonar òg skal betale medieavgift. Departementet vil vurdere om det skal etablerast eit nytt betalingsgrunnlag for bedrifter og institusjonar. Ein legg til grunn at avgiftsgrunnlaget for verksemdene skal bereknast slik at dei ikkje må betale høgare avgifter enn dei må med kringkastingsavgifta som er i dag. Eit eventuelt nytt betalingsgrunnlag for bedrifter vil bli vurdert og høyrte i samband med det kommande lovarbeidet.

¹⁰ I dagens kringkastingsavgift kan NRK gi frilisen til enkelte grupper, jf. forskrift om fjernsynsmottakarar § 5.

¹¹ Inkludert Finland, Sverige, Tyskland, Frankrike, Storbritannia og Island. Danmark avskaffa medielisensen for næringsverksemder, institusjonar og foreiningar i 2015 som eit ledd i «Vækstpakken 2014», som er ein politisk avtale om å lette vilkåra for private næringsverksemder i Danmark.

Boks 2.2 Departementet sine konklusjonar om framtidig finansieringsmodell for NRK

- Departementet arbeider vidare med ein modell for å finansiere NRK gjennom ei øyremerkt medieavgift. Ein legg til grunn at medieavgifta skal krevjast inn anten som
 - ei husstandsavgift,
 - ein øyremerkt skatt etter finsk modell, eller
 - ein øyremerkt skatt på eit fast beløp per person, med fritak under ei viss inntekt og/eller andre kriterier
- Når modellane er utgreidde vil dei bli vurdert opp mot ei ordning med ordinær finansiering over statsbudsjettet.
- Regjeringa sitt endelege val av innkrevjingsmodell vil vere basert på kva modell som gir låge administrative kostnader, lite byråkrati, stabil finansiering, sjølvstende for NRK og ikkje gir urimelege fordelingsmessige utslag.
- I det kommande lovarbeidet vil departementet avklare grunnlaget for innkrevjing, kven som skal stå for innkrevjing, og nærmare avgrensingar, og leggje fram eit høyringsnotat før eit konkret lovforslag blir lagt fram for Stortinget.

2.5.5 Behovet for ei overgangsordning

I dag tillèt regelverket at ein kan sleppe lisens dersom fjernsynsmottakaren blir plombert. Rundt 200 husstandar gir kvar månad NRK beskjed om at dei har plombert fjernsynsapparatet sitt. Omfanget kan auke framover, mellom anna fordi kabelselskapa i løpet av året vil avslutte praksisen med tvungen kopling mellom sal av tv-pakke og bredbånd. For å sikre nok inntekter i perioden fram mot omlegging til ein ny finansieringsmodell meiner departementet at det kan vere nødvendig å justere dagens ordning og fjerne høvet til å plombere fjernsynsmottakarar. Det vil framleis vere mogleg å bruke NRK sitt tilbod via andre apparat enn fjernsynsapparatet (til dømes nettbrett) for å sleppe å betale lisens, og tiltaket vil derfor ha avgrensa effekt. Likevel kan det ha ein positiv signaleffekt i ein overgangsperiode, og det vil motverke reine omgåingar av avgiftsplikta.

Ein eventuell overgang til ei medieavgift inneber at ein må betale uavhengig av om ein har til-

gang til NRK sitt tilbod. Å fjerne tilgangen til plombering kan redusere risikoen for at mange plomberer fjernsynsmottakaren for å sleppe å betale, før dei eventuelt vil bli omfatta av ei ny medieavgift om få år. Dermed kan det bidra til at ein overgang blir mindre krevjande, og at inntektsgrunnlaget blir halde oppe i noko større grad i overgangsperioden. Departementet vil derfor sende på høyring eit forslag om at plombering av fjernsynsmottakar ikkje skal gi fritak for kringkastingsavgift.

Ettersom mange bedrifter nyttar seg av dette høvet for apparat dei berre bruker som monitor, legg departementet til grunn at det framleis bør

vere mogleg for bedrifter å få unntak frå avgiftsplikta ved plombering.

**Boks 2.3 Departementet sin
konklusjon når det gjeld ei
overgangsordning**

- Departementet vil sende på høyring eit forslag om at plombering av fjernsynsmottakar ikkje skal gi fritak for kringkastingsavgift.

3 Ny NRK-plakat

3.1 Innleiing

Departementet viser til oppmodingsvedtak (nr. 493) som blei fremma i samband med Stortingets behandling av allmennkringkastingsmeldinga Meld. St. 38 (2015-2016) *Open og opplyst*, der regjeringa blir bedd om å «fremme forslag om ny NRK-plakat og komme tilbake til Stortinget på egnet måte». Til oppmodingsvedtaket har familie- og kulturkomiteen komme med merknader om detaljgraden i den nye NRK-plakaten. Komiteen har i tillegg bedd om konkrete endringar i NRK-plakaten.

Departementet anbefaler i dette kapitlet endringar i detaljgraden i NRK-plakaten og i dei konkrete innhaldspliktene i plakaten. Departementet vurderer i tillegg behovet for ytterlegare endringar i innhaldspliktene til NRK. Ny NRK-plakat følgjer til sist i kapitlet.

Departementet presiserer at endringar i detaljgraden og dei konkrete innhaldspliktene i NRK-plakaten nedanfor må ta omsyn til det redaksjonelle sjølvstendet til NRK.

3.2 Bakgrunn

NRK-plakaten inneheld Stortinget sine overordna krav og rammer for NRK og fastset dermed fellesskapet sine forventingar til NRK sitt tilbod. Stortinget vedtok plakaten i 2007, og sidan er han blitt endra fleire gonger. Introduksjonen av NRK-plakaten blei grunnlagt mellom anna med eit ønske om at dei overordna krava Stortinget har til NRK si allmennkringkastingsverksemd er samla i eitt dokument. Det blei vidare framheva at NRK-plakaten skulle fungere som eit politisk styringsdokument og eit utgangspunkt for diskusjonar på politisk nivå.¹ Ved at overordna krav til NRK sitt allmennkringkastaroppdrag blir avgjorde i Stortinget, sikrar ein òg ein demokratisk prosess rundt oppdraget.

NRK-plakaten er det politiske styringsdokumentet for allmennkringkastingstilbodet og verksemda til NRK. Generalforsamlinga står for den formelle eigarstyringa av NRK. Det inneber at heile NRK-plakaten må takast inn i selskapsvedtektene for å bli formelt bindande for NRK. Plakaten legg på denne måten føringar for generalforsamlinga sitt høve til å fastsetje meir detaljerte reglar i vedtektene.

3.3 Endringar i NRK-plakaten

3.3.1 Ein meir overordna NRK-plakat

Det går fram av Stortingets innstilling til allmennkringkastingsmeldinga at komitéfleirtalet «ønsker en mer overordnet og forenklet NRK-plakat vedtatt i Stortinget. Flertallet viser til dagens NRK-plakat og ønsker følgende justeringer: [...]» Kulturdepartementet forstår Stortinget slik at *dagens* NRK-plakat er utgangspunktet for innhaldsjusteringane som er etterspurde, men at departementet sine forslag til forenkling og innhaldsjusteringar i allmennkringkastingsmeldinga kan leggjast til grunn.

Dagens NRK-plakat er relativt detaljert og inneheld 38 punkt med overordna og detaljerte føringar for NRK si verksemd. Heile plakaten er teken inn i vedtektene til NRK. I allmennkringkastingsmeldinga la departementet opp til eit skilje mellom NRK-plakaten og NRK sine vedtekter ved at oppdraget til NRK blir fastsette i ein meir overordna NRK-plakat, mens meir detaljerte reglar for oppdraget til NRK heller burde komme fram av vedtektene. NRK-plakaten departementet la fram var mindre detaljert, men vidareførte i all hovudsak innhaldet i den gjeldande NRK-plakaten med nokre få justeringar. Plakaten blei redusert frå 38 til 12 punkt. Departementet tok inn ei føresegn som presiserte at NRK har eit sjølvstendig ansvar for mediemangfaldet. Vidare blei det understreka at NRK har eit særleg beredskapsansvar. Departementet tok òg inn eit generelt prinsipp om universell utforming av allmennkringkastingstilbodet, og ville at NRK sin tilgang til å ha reklame på internett blir fjerna. Departementet la i tillegg til at allmenn-

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

kringkastingsoppdraget til NRK skal oppfyllest ved å tilby tenester som i hovudsak er av redaksjonell karakter.

Departementet legg til grunn at NRK-plakaten blir oppheva og erstatta med ein ny og meir overordna plakat i tråd med den plakaten som blei lagt fram i allmennkringkastingsmeldinga. Ny NRK-plakat blir presentert i punkt 3.5 til sist i kapitlet. Prinsippa som følgjer av denne plakaten, skal takast inn i vedtektene til NRK og leggjast til grunn for meir detaljerte føresegner i vedtektene som generalforsamlinga i NRK fastsett.

Boks 3.1 Departementet sin konklusjon om detaljgrad for ny NRK-plakat

- NRK-plakaten skal opphevast og erstattast av ein ny og meir overordna NRK-plakat.
- NRK-plakaten skal takast inn i vedtektene til NRK og leggjast til grunn for meir detaljerte føresegner som generalforsamlinga i NRK fastsett.

3.3.2 Endring av innhaldsplikter i NRK-plakaten

Familie- og kulturkomiteen har i merknadene sine bedd om enkelte konkrete endringar i NRK-plakaten. I tråd med merknadene vurderer departementet endringar knytte til mediemangfald, geografisk nærvær, beredskap og reklame og innhaldstilbod på internett.

3.3.2.1 Reklame på internett

Komitéfleirtalet meinte at «[d]agens adgang til reklame på nett bør fjernes», og at NRK-plakaten bør justerast i tråd med dette. Vidare går det fram av ein fleirtalsmerknad at «NRK ikke skal ha inntekter fra reklame».

Den gjeldande NRK-plakaten § 16b har eit forbod mot reklame på radio, fjernsyn og tekst-tv. Allmennkringkastingstilbodet skal heller ikkje innehalde spesielle salsfremjande tilvisingar til tenesta og produkta til konsernet. Ifølgje NRK-plakaten § 16c kan NRK på nærmare oppgitte vilkår ha reklame på internett, med unntak for nettsider som har barn som målgruppe. NRK har frå 2010 ikkje nytta seg av tilgangen til å ha reklame på internett.

Departementet viser til forslaget i allmennkringkastingsmeldinga om å fjerne NRK sitt løyve til å ha reklame på internett. Det blei då foreslått å ta føresegna om forbod mot reklame inn i selskapsvedtektene. Departementet la til grunn at NRK i all hovudsak bør finansierast med kringkastingsavgifta, og at NRK er i ein sær-eigen posisjon i den norske mediemarknaden fordi selskapet ikkje treng å ta kommersielle omsyn i den daglege drifta. Omsynet til dei kommersielle konkurrentane til NRK, som i motsetning til NRK er avhengige av marknadsfinansiering, tilseier at NRK i stor grad bør avstå frå kommersielle inntekter. Vidare viste departementet til at det er ønskjeleg å markere prinsippet om at NRK i størst mogleg grad skal vere ikkje-kommersiell, med å fjerne det formelle løyvet til å tilby reklame. Det er mellom anna positivt for mediemangfaldet at NRK har tilbod til publikumsgrupper som skil seg frå publikumsgruppene som dei reklamefinansierte aktørane siktar seg inn mot.

NRK sitt generelle forbod mot reklame i alle medium bør vere tydeleg spegla i eit forbod i NRK-plakaten mot reklame på internett. Departementet tar derfor inn ei føresegn i NRK-plakaten som generelt forbyr reklame i allmennkringkastingstilbodet til NRK.

3.3.2.2 Innhaldet i allmennkringkastaroppdraget på internett

Komitéfleirtalet peiker på at «viktigheten av å ivareta allmennkringkastaroppdraget på nett bør utdypes og presiseres», og ønskjer at NRK-plakaten blir justert i tråd med dette. Komiteen legg vidare vekt på at «NRK – som andre medier – bør ha full frihet til å ta i bruk de plattformer de ønsker, for å nå ut til befolkningen».

Departementet viser til at NRK sin posisjon på internett, mellom anna den nasjonale nyheits- og aktualitetstenesta, blei drøfta i allmennkringkastingsmeldinga. Departementet meiner det er viktig at NRK kan nå ut på dei plattformene publikum bruker. Det gjer det lettare for selskapet å vere innovativt og relevant for publikum. NRK må få rom til å utvikle innhaldstilbodet sitt i tråd med interessene til publikum, og dei må ha fri-dom til å publisere innhaldet sitt der dei ønskjer, jf. òg Stortinget sine merknader på dette punktet.

NRKs tilgang til å etablere nye tenester på nett er elles avgrensa av kravet til førehandsgodkjenning av framtidige tenester som vesentleg skil seg frå det eksisterande allmennkringkastingstil-

bodet til NRK, jf. kringkastingsforskrifta § 6-1. I samsvar med kringkastingslova § 6-1a er det Kongen i statsråd som kan førehandsgodkjenne nye NRK-tenester. I allmennkringkastingsmeldinga varsla departementet at det vil vurdere å flytte kompetansen til å førehandsgodkjenne nye NRK-tenester frå Kongen i statsråd til Medietilsynet. Departementet vil komme tilbake til dette spørsmålet i samband med den varsla revisjonen av kringkastingslova.

Departementet anbefaler at NRK sitt allmennkringkastaroppdrag på nett blir synleggjort i NRK-plakaten i ei føresegn om at NRK skal vere til stades og utvikle nye tenester på alle viktige medieplattformer, også internett, for å nå breiast mogleg ut med det samla programtilbodet.

3.3.2.3 *Mediemangfald*

I innstillinga til allmennkringkastingsmeldinga påpeiker komitéfleirtalet at «et selvstendig ansvar for å bidra til mediemangfold bør understrekes» i NRK-plakaten.

Departementet viser til konklusjonen i allmennkringkastingsmeldinga om å presisere NRK sitt ansvar for mediemangfaldet i NRK-plakaten. Departementet understreker at NRK skal fungere som eit korrektiv til marknaden ved å tilby innhald og program som kommersielle aktørar ikkje tilbyr. Vidare bør NRK halde ved like eller styrkje mediemangfaldet ved å ta omsyn til kommersielle aktørar. Det kan mellom anna gjerast ved at NRK er tilbakehaldne med å sitere saker som kommersielle medium har lagt bak ein betalingsmur, eller ved at NRK i større grad lenkjer til andre medium når ein siterer frå saker.

Departementet vil vidareføre konklusjonen frå i allmennkringkastingsmeldinga. Føresegna presiserer at NRK skal ha eit sjølvstendig ansvar for å bidra til det norske mediemangfaldet, som skal takast inn i NRK-plakaten.

3.3.2.4 *Nærvær i alle fylke*

Komitéfleirtalet meiner at eit «krav om tilstedeværelse i alle fylker bør inkluderes» i NRK-plakaten. Komiteen viser til «viktigheten av at allmennkringkastere dekkjer det geografiske mangfoldet i Norge, både gjennom distriktstilbud på radio, tv, nett og ved lokalt nærvær».

Den gjeldande NRK-plakaten § 14a) krev at «NRK skal reflektere det geografiske mangfoldet i

Norge og ha et godt lokalt tilbud og lokal tilstedeværelse». I allmennkringkastingsmeldinga foreslo departementet å vidareføre denne føresegna i NRK-plakaten.

NRK er alt representert i alle fylke. Av omsyn til sjølvstendet og ønsket om å ha ei mest mogleg rasjonell drift bør NRK framleis ha handlefridom til sjølv å bestemme korleis distriktskontora skal organiserast. På dette grunnlaget presiserer departementet at kravet om nærvær i alle fylke ikkje kan lesast som at NRK til dømes skal ha eit eige distriktskontor i kvart enkelt fylke.

Departementet vil presisere eit krav om at NRK skal vere til stades i alle fylke i NRK-plakaten.

3.3.2.5 *Beredskap*

Komitéfleirtalet ønskjer at «NRKs beredskapsansvar konkretiseres i plakaten».

I allmennkringkastingsmeldinga foreslo departementet å tydeleggjere det særskilde beredskapsansvaret til NRK. Følgjande ordlyd blei derfor foreslått i NRK-plakaten: «NRK skal legge til rette for at styremaktene kan nå ut til befolkningen med informasjon over kringkastingsnett ved nasjonale kriser og katastrofer.» NRK har som offentleg finansiert allmennkringkastar særskilde plikter under beredskap og krig. NRK er etter kringkastingslova § 2-4 pålagd å sende meldingar frå statsmyndigheiter når det har vesentleg betydning. Vidare har NRK plikt til å treffe særskilde beredskapstiltak for å sikre at informasjon frå regjeringa når befolkninga under beredskap og krig, jf. forskrift om beredskapspliktene til NRK § 1². Av den same føresegna følgjer det at NRK skal ta beredskapsomsyn når dei byggjer ut anlegget sitt. NRK er òg pålagd ei aktivitetsplikt knytt til utarbeiding av relevante beredskapsplanar, planlegging av eigne anlegg med tanke på beredskap og deltaking i øvingar som ledd i det sivilmilitære samarbeidet om totalforsvaret.

Departementet vil på dette grunnlaget, i samsvar med oppmodinga frå Stortinget, vidareføre ordlyden om beredskap i NRK-plakaten frå allmennkringkastingsmeldinga, samtidig som det blir understreka at NRK skal ha eit særleg beredskapsansvar.

² Forskrift om virksomheten i Norsk rikskringkasting under beredskap og i krig.

Boks 3.2 Departementet sine konklusjonar om innhaldspliktene i NRK-plakaten

Plakaten som blei lagt fram i allmennkringkastingsmeldinga vidareføres med følgjande justeringar:

- Det blir innført eit krav om at NRK skal vere til stades i alle fylke.
- Det blir presisert at NRK skal ha eit særleg beredskapsansvar.
- Det blir teke inn ei føresegn om at 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.
- Det blir teke inn ei føresegn om at NRKs allmennkringkastingstilbod skal vere reklamefritt og ikkje skal innehalde spesielle salsfremjande tilvisingar til dei kommersielle tenestene og produkta til konsernet.

3.4 Vurdering av andre innhaldsplikter

Departementet har i punkt 3.3.2 lagt fram endringar i NRK-plakaten på bakgrunn av merknader frå Stortinget. Stortinget har i tillegg knytt merknader til enkelte andre tema i innhaldstilbodet til NRK som departementet vurderer nedanfor.

3.4.1 Norskspråkleg musikk

Komitéfleirtalet viser til at «den norske musikkbransjen står overfor flere utfordringer som potensielt kan påvirke eksponeringen og konsumet av norsk musikk. [...] NRK har et særskilt, kulturpolitisk grunngitt ansvar for å fremme norsk kultur. Flertallet støtter meldingens forslag om at plikten til å sende norsk musikk i NRK P1, P2 og P3 blir økt fra 35 prosent til 40 prosent». Komitéfleirtalet meiner at «det også bør vurderes om en andel av dette skal være norskspråklig musikk».

Kulturdepartementet har i vurderinga av eit eventuelt innhaldskrav om norskspråkleg musikk henta inn tal frå NRK, som viser at prosentdelen norsk språk i kategorien norsk musikk er 66,3 for P1, 18,6 for P2 og 29,23 for P3. NRK kommenterer at norskspråkleg musikk er godt eigna for radiomediet, for lyttarane opplever då musikken, artisten

og innhaldet som nærmare. Vidare peiker NRK på at rolla deira er å spegle det norske musikklivet, og at det er formålstenleg å sjå norsk musikk i eit større perspektiv med ein global marknad for å bidra til å skape store artistar frå Noreg.

NRK viser at selskapet er bevisst på rolla som viktig bidragsytar til det norske musikklivet. Ein stor del av den norske musikken NRK spelar i P1, P2 og P3, er norskspråkleg. NRK viser til at musikkindustrien er stadig meir globalisert, og mange norske artistar når langt ut over landegrensene med musikken sin – fortrinnsvis på engelsk. Eit eventuelt krav om ein større prosentdel norskspråkleg musikk vil kunne gjere det vanskelegare å løfte fram norske artistar med eit internasjonalt potensial. Departementet vil derfor ikkje fastsetje ei plikt for NRK til å spille ein viss prosentdel norskspråkleg musikk.

3.4.2 Nye talent og lokale artistar

Komitéfleirtalet ønskjer at «NRK forpliktes til å ta et større ansvar for å løfte frem nye talenter og lokale artister, for eksempel i distriktssendingene».

NRK prioriterer i dag å presentere ukjende norske artistar både på P1, P2 og P3 i tillegg til i nye kanalar. Døme på program er Nitimen, Norsk på norsk, Musikkjefen, Stjernepose og Spillerom. NRK arrangerer òg P3 Gull – eit musikkshow og ei prisutdeling som når igjennom til eit stort ungt nasjonalt publikum med nye stjerner innanfor popmusikk. Programma på nye kanalar er ei utviding av musikktilbodet til NRK og kan dermed vere ein dørøpnar for nye norske talent. Eit meir etablert tilbod for nye talent er Urørt. Programmet kårar vekas, månadens og årets Urørt og sørgjer for at talenta blir eksponerte på riksdekkande radio. Til dømes er artistar som Kygo og Lars Vaular blitt eksponerte gjennom Urørt.

For lokale artistar er distriktssendingane til NRK viktige. NRK har gjennom lokalkontora kontakt med lokale musikkmiljø i distrikta. Distriktskontora samarbeider med musikkredaksjonen i Trondheim for å fange opp musikk i distriktet sitt.

Departementet meiner det er viktig at NRK bidreg til å løfte fram nye talent og lokale artistar. NRK har allereie eit omfattande programtilbod som vernar om nye talent og lokale artistar. Omsynet til det redaksjonelle sjølvstendet tilseier at NRK ikkje bør bli pålagt meir detaljerte føringar på dette punktet. Departementet ser det derfor ikkje som formålstenleg med ei meir spesifikk føring for NRK om å løfte fram nye talent og lokale artistar.

3.4.3 Tilbod til personar som ikkje meistrar norsk

Komitéfleirtalet viser til at

«meldingen nevner at NRK har lavere oppslutning i innvandrerbefolkningen enn i befolkningen totalt sett. Siden meldingen ble lagt frem, har situasjonen knyttet til flyktninger, mangfold og integrering blitt aktualisert ytterligere. Det er mange som ikke behersker det norske språket, og i enkelte tilfeller er det også en realitet at slik språkmestring ikke kommer til å finne sted i resten av levetiden. Komiteen ønsker at allmennkringkasterrollen kan benyttes til å gi informasjon om norske tilstander og norsk offentlig debatt også til dem som ikke mestrer norsk».

Departementet understrekar at NRK har ein viktig demokratisk funksjon for heile det norske samfunnet. Det er derfor naturleg å vurdere i kva grad NRK skal vere tilgjengeleg for den delen av den norske befolkninga som ikkje meistrar norsk, slik Stortinget ber om. I allmennkringkastingsmeldinga presiserte departementet at NRK kontinuerleg må vurdere korleis dei best formidlar kunnskap om det fleirkulturelle Noreg og speglar mangfaldet i befolkninga. I samband med det poengterte departementet at det er viktig at NRK har fokus på å nå ut til heile befolkninga.

Departementet har bedd NRK om å greie ut om i kva grad tilbodet skal gjerast tilgjengeleg for dei som ikkje meistrar norsk. NRK har opplyst at dei våren 2016 kartla behov og moglegheiter for å lage eit innhaldstilbod for denne gruppa. NRK er no i gang med å teste ut enkelte prosjekt som er berekna på grupper som ikkje meistrar norsk.

Mellom anna arbeider NRK med å leggje til rette aktuelle saker frå norsk kvardagsliv som skal sendast ein gong i veka. Innhaldet vil hovudsakleg bestå av «Norge i dag»-reportasjar, som NRK Skole lagar nye versjonar av på ulike språk og publiserer på nettsida si. Vidare har NRK starta prosjektet «Skole for flere», som er retta mot einselege mindreårige asylsøkjjarar (12–18 år) som sit på mottak, og som skal få eit alternativt undervisningsopplegg på sitt eige språk. NRK tilbyr her utvalde program og innslag dubba på fem forskjellige språk (arabisk, pashto, dari, kurmanji og tigrinja).

NRK Super jobbar med ein nettstad som inneheld ein digital velkomstpakke til barn som er nye i Noreg. Her skal barna få informasjon om ulike sider av livet i Noreg – på barna sine premisser. Målgruppa er barn i alderen 4–12 år. Nettstaden vil ha innhald som er spesielt produsert for dette formålet, og lenkjer til anna relevant innhald. Ambisjonen er å bidra til at barn som er nye i Noreg, opplever at dei blir sette og forståtte – og at dei får hjelp til å finne den nye identiteten som barn i Noreg. Lanseringstidspunktet for nettstaden er ikkje klart.

Departementet meiner at NRK gjennom dei nemnde prosjekta ovanfor viser at dei arbeider med å lage innhald for personar som ikkje meistrar norsk. Det viser mellom anna til at det går fram av § 14c i NRK sine vedtekter at «NRK skal formidle kunnskap om ulike grupper og om mangfaldet i det norske samfunnet. NRK skal skape arenaer for debatt og informasjon om Norge som et flerkulturelt samfunn». Departementet meiner derfor at det ikkje er behov for ytterlegare plikter om å ha eit tilbod til personar som ikkje meistrar norsk.

Boks 3.3 Ny NRK-plakat

Nedanfor følgjer ein ny versjon av departementet sitt forslag til NRK-plakat. Endringane frå forslaget i allmennkringkastingsmeldinga er kursiverte.

- § 1 NRK skal ha som formål å oppfylle demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet.
- § 2 NRK skal vareta ytringsfridom og ytringsvilkår for borgarane. NRK skal vere redaksjonelt uavhengig og vere balansert over tid. NRK skal bidra til å fremje den offentlege samtala og medverke til at heile befolkninga får tilstrekkeleg informasjon til å kunne vere aktivt med i demokratiske prosessar.
- § 3 NRK skal ha eit sjølvstendig ansvar for å bidra til det norske mediemangfaldet.
- § 4 NRKs allmennkringkastingstilbod skal vere tilgjengeleg for heile befolkninga. NRK skal ta omsyn til funksjonshemma i utforminga av tilbodet sitt.
- § 5 NRK skal styrkje det norske og dei samiske språka, og styrkje norsk og samisk identitet og kultur. Ein stor del av tilbodet skal ha norsk forankring og avspegle det kulturelle mangfaldet i folket. NRK skal ha daglege sendingar for den samiske befolkninga. NRK skal ha program for nasjonale og språklege minoritetar.
- § 6 NRK skal formidle norsk kultur og ein brei variasjon av norske kunstuttrykk frå mange ulike kunstnarar, 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 norskspråkleg innhald, og minst 25 pst. av innhaldet skal vere på nynorsk.
- § 9 NRK skal reflektere det geografiske mangfaldet i Noreg og ha eit godt lokalt tilbod. *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.
- § 11 NRK skal fremje borns rett til ytringsfridom 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 samiske språka.
- § 12 *NRK skal ha eit særleg beredskapsansvar.* NRK skal leggje til rette for at styremaktene 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 tenestene og produkta til konsernet.*

4 Fastsetjing av fireårig styringssignal

4.1 Innleiing

Kringkastingsavgifta blir i dag fastsett gjennom Stortinget si årlege behandling av statsbudsjettet, vanlegvis berre nokre dagar før budsjettåret tek til. I samband med Stortingets behandling av allmennkringkastingsmeldinga Meld. St. 38 (2014–2015) gjorde Stortinget følgjande oppmodingsvedtak (nr. 495): «Stortinget ber regjeringa sørge for at NRK og lisensbetalerne gis økt forutsigbarhet gjennom et styringssignal hvert fjerde år.»

I Innst. 178 S (2015–2016) ber fleirtalet i familie- og kulturkomiteen òg om at oppdraget til NRK blir omfatta av eit fireårig styringssignal: «Flertallet ønsker at lisensen og NRKs oppdrag gis med større forutsigbarhet gjennom et styringssignal for en fireårsperiode.»

I dette kapitlet vurderer departementet korleis ein modell for å fastsetje eit fireårig styringssignal kan innrettast og gjennomførast.

4.2 Bakgrunn

4.2.1 Slik blir kringkastingsavgifta fastsett i dag

Inntektene til NRK blir i dag fastsette ved at regjeringa foreslår nivået på kringkastingsavgifta i samband med at statsbudsjettet blir lagt fram. Forslaget til regjeringa tek utgangspunkt i lisensbrevet som NRK sender departementet kvart år, der NRK gjer greie for planlagde aktivitetar og forventade kostnader i det påfølgjande budsjettåret. I brevet gjer NRK òg greie for forventade utvikling i talet på lisensbetalarar. Stortinget gjer kvart år vedtak om nivået på kringkastingsavgifta ved behandlinga av statsbudsjettet.

I 2015 hadde NRK ei omsetning på nærare 5,5 milliardar kroner, og ein stor del av utgiftsida er knytt til faste og langsiktige kostnader (mellom anna lønn og distribusjon). Til liks med andre større verksemdar har NRK behov for stabile og føreseielege rammer for å kunne drive rasjonelt.

4.2.2 Praksis i andre land

Fleire land i Norden og Nord-Europa fastset mål for lisensnivået for fleire år om gongen eller knytter inntektene til ein indeks. Sverige, Danmark, Finland og Storbritannia har alle vedteke prinsipp for inntektsveksten til allmennkringkastarane dei seinare åra.

I Sverige har Riksdagen for perioden 2014–2019 vedteke at inntektene til allmennkringkastarane SR, SVT og UR skal auke med 2 prosent kvart år i perioden selskapa har sendingsløyve.

I Finland fastset Riksdagen nivået på inntektene til allmennkringkastarane YLE i ei eiga lov som har som formål å sikre finansieringa.¹ Av lova går det fram at inntektene til YLE blir fastsette til 500 millionar euro i 2013. Inntektene til YLE skal ifølgje lova indeksjusterast kvart år, dels i samsvar med auka KPI (1/3), dels i samsvar med lønnsvekst (2/3). Men i 2014 og 2015 endra Riksdagen lova, slik at indeksreguleringa for 2015 og 2016 i praksis blei oppheva. Det blei grunngitt med den vanskelege økonomiske situasjonen til Finland.

I Danmark blir nivået på medielisensen fastsett av partia i Folketinget i fireårige medieavtaler. Gjeldande medieavtale inneber at lisensen blir regulert i samsvar med utviklinga av KPI kvart år i avtaleperioden, med utgangspunkt i 2014-nivået. Avtalen fastslår i tillegg eit eingongs effektivitetskutt for 2015 på 2 prosent for DR og dei regionale TV 2-verksemdene på lik linje med det andre danske offentlege institusjonar blei pålagde i 2015.² Eit eventuelt større proveny frå lisensen utover KPI-justering skal fordelast med 50 prosent til DR og 50 prosent til andre mottakarar. Eit eventuelt mindre proveny fører til reduserte inntekter til DR.³

¹ Lag av 9. oktober 1998 nr. 745 om statens televisions- og radiofond.

² Kulturministeriet (2014) Mediepolitisk aftale for 2015–2018.

³ Dei største lisensinntektsmottakarane utanom DR er regionale TV 2-verksemdar, lokalradio og tv og FM 4. I tillegg får mellom anna lokalradio og tv, filmstøtteordningar og Station Next inntekter frå lisensavgifta.

I Storbritannia fastset regjeringa nivået på kringkastingsavgifta med heimel i lov, etter forhandlingar mellom styringsmaktene og BBC. Nivået på lisensen skal godkjennast årleg av parlamentet. Lisensen har sidan 2012 vore frosen til 145,5 britiske pund fram til utgangen av nove-rande charterperiode⁴ i 2016, det vil i praksis seie 31. mars 2017. Kultur-, medie- og idrettsdepartementet foreslår i eit «white paper», *A BBC for the future: a broadcaster of distinction*, at lisensnivået i fem år frå og med 2017 blir justert årleg i samsvar med inflasjonsnivået.

4.3 Departementet si vurdering

Ein stor del av utgiftene i NRK er lønnskostnader som på kort sikt må reknast som faste. Andre kostnadselement er meir variable, til dømes kostnader knytte til større dramaproduksjonar. Dersom inntektene svingar frå år til år, kan det vere vanskeleg for NRK å gjere formålstenlege tilpassingar til endra budsjettføresetnader. Departementet legg til grunn at det vil gjere det lettare for NRK å planleggje verksemda på lengre sikt på ein rasjonell måte dersom dei økonomiske rammene er meir føreseielege. Departementet tilrår derfor, i tråd med oppmodingsvedtaket til Stortinget, å innføre eit fireårig styringssignal om dei økonomiske rammene til NRK.

4.3.1 Innretning av eit fireårig styringssignal

Styringssignalet bør gå fram i statsbudsjettet, slik at ein kan sjå det i samanheng med det årlege budsjettvedtaket. Det norske budsjettssystemet byggjer på eittårsprinsippet med heimel i Grunnlova § 75 bokstav a, som inneber at Stortinget berre kan gjere vedtak om skattar, avgifter og toll for eitt kalenderår om gongen.

Departementet legg til grunn at regjeringa legg fram eit forslag til eit fireårig styringssignal om NRK sine økonomiske rammer i statsbudsjettet. Budsjettproposisjonen vil innehalde ei framskrivning av NRK sine kostnader og potensialet for å effektivisere drifta for dei neste fire åra. Stortinget blir i samband med behandlinga av statsbudsjettet invitert til å ta stilling til styringssignalet. Styringssignalet vil berre vere ein politisk ambisjon. Det faktiske finansieringsnivået vil

bli fastsett i det årlege budsjettvedtaket til Stortinget.

Departementet ser det som mest formålstenleg at styringssignalet følgjer stortingsperiodane. Ved eit regjeringsskifte etter eit stortingsval vil ei ny regjering av praktiske grunnar ha avgrensa høve til å gjere endringar i det første statsbudsjettet. Departementet legg derfor til grunn at styringssignalet bør følgje stortingsperioden, men med eitt års forseinking. Det vil seie at eit fireårig styringssignal om dei økonomiske rammene til NRK for første gong vil bli lagt fram i statsbudsjettet for 2019.

Departementet viser til at ein i kapittel 2 legg til grunn å innføre ein ny modell for å finansiere NRK. Eit fireårig styringssignal gjeld storleiken på dei økonomiske rammene til NRK og kan vurderast uavhengig av kva innkrevjingsmodell som blir vald for den framtidige finansieringa av NRK. Systemet med eit fireårig styringssignal kan derfor innførast frå og med budsjettåret 2019, uavhengig av om ein ny modell for NRK-finansieringa er innført.

Departementet meiner vidare at praksisen med at NRK utarbeider ei utgreiing før kringkastingsavgifta blir fastsett, bør vidareførast, men bør tilpassast systemet med fireårige styringssignal. Det inneber at NRK året etter stortingsvalet utarbeider eit finansieringsbrev der selskapet gjer greie for planane for dei neste fire åra og kva finansieringsbehov dei har for å realisere desse planane.

Det vil framleis vere behov for årleg kontroll av inntekts- og kostnadsrammene til NRK, både for å følgje opp effektiviteten og for å sikre at bruken av midlane oppfyller krava i EØS-avtalen sine reglar om offentleg støtte. NRK må derfor kvart år sende inn budsjett og statusrapport om bruk av inntektene frå kringkastingsavgifta til departementet. I statusrapporten kan NRK ved særskilde behov melde inn om det er nødvendig med justeringar av framskrivne økonomiske rammer.

4.3.2 Fastsetjinga av styringssignalet

Kva moment som skal leggjast til grunn for å fastsetje styringssignalet, vil vere eit politisk spørsmål. I kapittel 12 i allmennkringkastingsmeldinga er det tilrådd at departementet med jamne mellomrom vurderer ambisjonsnivået for allmennkringkastingstilbodet og korleis omfanget av NRK si verksemd påverkar kommersielle medium og det totale medietilbodet til publikum.

I tråd med konklusjonen til departementet i allmennkringkastingsmeldinga og merknaden frå

⁴ BBCs allmennkringkastingsoppdrag blir fastsett i eit såkalla Royal Charter for ti år om gongen. BBC-charteret fastlegg rammene for korleis BBC skal styrast og finansierast.

komitéfleirtalet i innstillinga meiner departementet at det vil vere formålstenleg å vurdere behovet for eventuelle endringar i allmennkringkastingsoppdraget i samband med at regjeringa kvart fjerde år fastset eit styringssignal for dei økonomiske rammene til NRK.

Departementet meiner vidare at det vil vere formålstenleg å vurdere korleis NRK si verksemd påverkar kommersielle medium og det totale medietilbodet til publikum i samband med fastsetjinga av styringssignalet. Departementet viser til at ei vurdering av korleis NRK si verksemd påverkar konkurransen i mediemarknaden i praksis kan gjennomførast ved at det blir innhenta ein rapport frå eit fagmiljø, til dømes slik SNF vurderte dei konkurransemessige verknadene av utvalde NRK-nettenester i 2015.⁵

Boks 4.1 Departementet sin konklusjon om fireårig styringssignal

- Frå og med statsbudsjettet frå 2019 blir det innført eit fireårig styringssignal for dei økonomiske rammene til NRK.
- I samband med fastsetjinga av dei fireårige styringssignala vurderer departementet om det er behov for endringar i allmennkringkastingsoppdraget, og korleis NRK sitt tilbod påverkar kommersielle medium og det totale medietilbodet til publikum.

⁵ SNF (2015). Konkurransmessige virkninger av noen utvalgte NRK-tjenester.

5 Overføring av statleg eigarskap til ei stifting

5.1 Innleiing

I samband med Stortinget si behandling av allmennkringkastingsmeldinga, Meld. St. 38 (2015–2016) *Open og opplyst*, blei det gjort eit oppmødingsvedtak (vedtak nr. 494) der Stortinget ber «regjeringa utrede en delegering av NRKs generalforsamling til en stiftelse etter svensk modell». Dei tre offentlege allmennkringkastarane i Sverige er eigde av ei stifting. Departementet legg derfor til grunn at Stortinget ønskjer ei vurdering av om eigarskapet til NRK skal overførast til ei stifting, sjølv om det ikkje går uttrykksleg fram av oppmødinga.

Familie- og kulturkomiteen si innstilling til meldinga, Innst. 178 S (2015–2016), presiserer at formålet med ei eventuell delegering vil vere «å skape større avstand mellom regjeringa og journalistikken og understreke NRKs rolle som folkets felleseie».

I tråd med Stortinget si oppmøding gir departementet i det følgjande si vurdering av ei eventuell overføring av statleg eigarskap til ei stifting.

5.2 Bakgrunn

5.2.1 Generelle prinsipp for eigarstyringa til regjeringa og departementet

Staten ved Kulturdepartementet eig Norsk rikskringkasting AS (NRK). NRK er eit såkalla sektorpolitisk selskap. Det vil seie at det statlege eigarskapet er grunnlagt med eit ønske om å oppnå dei politiske måla som er sette for NRK. Statleg eigarskap i NRK må sjåast i samanheng med styringa av selskapet, som skjer dels gjennom generelle reglar i kringkastingslova med tilhøyrande forskrifter, dels via kulturministeren si rolle som eigar og generalforsamling. I tillegg kan det knytast føresetnader til stortingsvedtaket om å fastsetje kringkastingsavgifta, som i realiteten inneber ei styring av NRK-verksemda. NRK er dessutan underlagt reglane i aksjelova med tilpas-

singane som går fram av kapittel 20 II om statsaksjeselskap.

Dei overordna prinsippa og rammene for regjeringa si eigarstyring av statleg eigde selskap går fram av eigarskapsmeldinga.¹ Departementet har i tillegg utfyllande retningslinjer for eigarstyring som tek utgangspunkt i eigarskapspolitikken til regjeringa, aksjelova og økonomireglementet i staten. Retningslinjene gir nærmare føringar for eigarstyring og kontakt med dei ni selskapa som Kulturdepartementet forvaltar eigarskapet til (mellom anna NRK). I tillegg til felles reglar for styring og kontroll som gjeld for alle selskapa, inneheld retningslinjene egne kapittel om det enkelte selskapet som gjer greie for mål, krav til styrekompetanse, resultatoppfølging og kontroll og andre krav til eigarstyringa. I samsvar med retningslinjene for eigarstyring har departementet i dialogen med NRK utarbeidd ein kalender som fastset viktige merkedagar.

5.2.2 Eigarstyringa av NRK

Ei sentral styringsoppgåve for den ansvarlege statsråden er å velje NRK-styret. I samsvar med § 6 i NRK-vedtektene har styret åtte medlemmer. Generalforsamlinga vel fem medlemmer, inkludert leiaren og nestleiaren, for to år om gongen. Generalforsamlinga kan velje to varamedlemmer til desse medlemmene. I tillegg vel dei tilsette i NRK tre styremedlemmer med varamedlemmer gjennom direkte val blant dei tilsette etter reglane i aksjelova.

Statsministerens kontor har fastsett prosedyrar for å velje styre og klarere kandidatar for alle statleg eigde selskap. I samband med val av nytt styre skal NRK-styret i samsvar med styringskalenderen gjennomføre ei eigenvaluering. Departementet intervjuar deretter alle styremedlemmer, kringkastingsssjefen og styresekretæren.

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

Eigarstyringa av NRK skjer på generalforsamlinga, i samsvar med reglane i aksjelova. For at departementet skal kunne utøve eigarrolla på ein forsvarleg måte, er det likevel nødvendig å ha jamleg kontakt med selskapet gjennom året. I samsvar med retningslinjene held departementet to gonger kvart år kontaktmøte med NRK med bestemte tema. I begge møta gjer NRK greie for økonomi, marknadsutvikling, organisasjon og aktuelle saker. I vårmøtet gjer NRK i tillegg i detalj greie for premissane som ligg til grunn for lisensbrevet. I haustmøtet gjer NRK greie for konsekvensane av regjeringa sitt forslag til kringkastingsavgift for neste år og for selskapet sitt arbeid med samfunnsansvar.

I tillegg til dei formaliserte møta har departementet kontakt med NRK i andre samanhengar, mellom anna i samband med

- lisensbrevet og forslaget til NRK om lisensnivå
- rapporteringa om effektiv drift
- informasjonsutveksling i samband med større saker (til dømes forvaltingsrevisjonen til Riksrevisjonen, digitaliseringa av radiomediet og beredskap)
- informasjonsinnhenting i mindre saker, til dømes ved spørsmål frå Stortinget om aktuelle tema, hendingar som har beredskapsmessige konsekvensar, og brev frå organisasjonar, enkeltindivid etc.

NRK sender kvart år ein rapport til Kulturdepartementet om kostnadseffektiviteten i selskapet. Som beskrive i allmennkringkastingsmeldinga er det fleire formål med denne rapporten. For det første skal han gi eit grunnlag for regjeringa sitt arbeid med å fastsetje lisensnivået for det kommande året. For det andre skal han gi publikum innsyn i ressursbruken i selskapet og såleis vareta både demokrati- og kontrollomsyn. For det tredje går det fram av regjeringa sin politikk for eigarstyring at staten skal leggje vekt på at dei sektorpolitiske måla blir nådde mest mogleg effektivt.

Medietilsynet fører tilsyn med om allmennkringkastarane oppfyller sine allmennkringkastingsplikter, og utarbeider ein årleg rapport. Rapporten blir behandla på den ordinære generalforsamlinga til NRK. I den grad Medietilsynet har avdekt manglar i korleis NRK har oppfylt oppdraget, vil det bli kommentert av den ansvarlege statsråden under generalforsamlinga. Medietilsynet kan ikkje instruerast av Kongen eller departementet ved utarbeidinga av rapporten, jf. kringkastingslova § 2-13.

5.3 Eigarskap og eigarstyring av allmennkringkastarar i andre land

5.3.1 Sverige

Dei tre lisensfinansierte allmennkringkastarane i Sverige, Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) og Sveriges Utbildningsradio AB (UR), er organiserte som aksjeselskap og eigde av ei felles stifting (Förvaltningsstiftelsen). Allmennkringkastarane inngår i eit konsern der stiftinga fungerer som «morselskap». I konsernet inngår òg dotterselskapa til allmennkringkastarane, mellom andre Sveriges Radio Förvaltnings AB (SRF), som tilbyr felles service- og støttefunksjonar til allmennkringkastarane, og Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB), som har ansvar for å krevje inn kringkastingsavgifta.

Det er eit styre på tolv medlemmer pluss ein styreleiar som leier stiftinga. Styreleiaren blir vald av regjeringa, mens dei andre medlemmene blir peikte ut av regjeringa etter forslag frå dei politiske partia i Riksdagen. Alle parti som er representerte i Riksdagen, skal vere representerte i styret. Det overordna formålet til stiftinga er å fremje sjølvstendet til allmennkringkastarane og vere ein buffer mellom myndighetene og allmennkringkastingsselskapa. Formålet med og arbeidet til stiftinga er beskrive slik:

«Förvaltningsstiftelsens uppgift är att vara en buffert mellan statsmakten och programforetagen Sveriges Radio, SVT och UR. Stiftelsen skapades för att – genom att äga och förvalta samtliga aktier i programforetagen – främja oberoendet för radio och tv i allmänhetens tjänst, public service. Detta ger programbolagen en självständig ställning eftersom de inte ägs av vare sig staten eller kommersiella intressen. En av de viktigaste uppgifterna för stiftelsen är att utse ledamöter i de tre programforetagens styrelser».

Hovudoppgåva til Förvaltningsstiftelsen er å velje styre for dei tre lisensfinansierte allmennkringkastarane. Som eigar av alle aksjane i allmennkringkastarane har stiftinga dessutan plikt til å følgje opp selskapa på generalforsamlingane. Sidan stiftinga utgjer morselskapet i eit konsern der allmennkringkastarane utgjer dotterselskap, er stiftinga pålagt å utarbeide årlege konsernrekneskapar. Stiftinga har inga rolle i tildelinga av midlar til allmennkringkastarane og har inga avgjerdsrett når det gjeld organiseringa av, oppdraget til og innretninga av allmennkringkastaren.

Den svenske regjeringa fastset føringar for å tildele lisensmidlar, og ho fastset konsesjonsvilkår, såkalla «sändningstillstånd». Granskningsnämnden för radio och TV² er eit statleg tilsyn som fører tilsyn med om programselskapa oppfyller samfunnsoppdraget sitt i samsvar med lova, «sändningstillstånd» og «anslagsvillkor»³. «Anslagsvillkoren» blir kvart år bestemte av regjeringa og regulerer forhold knytte til korleis allmennkringkastingsselskapa er organiserte, til økonomien og til verksemd som heng saman med allmennkringkastingsverksemda.

5.3.2 Danmark

Danmark har elleve allmennkringkastarar: Danmarks Radio (DR), TV 2 / DANMARK AS (TV 2), åtte regionale TV 2-verksemdar og Radio24syv.

DR er organisert som ein sjølvstendig, offentleg institusjon med eit styre som utgjer den øvste leiinga, og som har det overordna ansvaret for programverksemda. Kulturministeren peiker ut tre av styremedlemmene, inkludert styreleiaren, seks medlemmer blir peikte ut av Folketinget, og dei siste to av medarbeidarane i DR. DR-styret tilset direktøren, som har ansvaret for den daglege leiinga av allmennkringkastingsverksemda.

TV 2 er eit statleg eigd aksjeselskap og blir òg leidd av eit styre der seks medlemmer er peikte ut av kulturministeren og tre av medarbeidarane i TV 2. Styret tilset den administrerande direktøren og leiinga elles. Dei åtte regionale TV 2-kanalane er sjølv eigde aksjeselskap og er eigde av eit fond som er uavhengig av politiske og økonomiske interesser. Dei regionale kanalane produserer nyheiter og aktualitetar som blir sende i såkalla vindaug i sendeskjemaet til TV 2 og i egne blokker hos dei regionale, ikkje-kommersielle kanalane i det digitale bakkenettet i Danmark. Desse regionale allmennkringkastarane blir leidd av styre som er valde av «representantskapa» i dei regionane som dei har verksemda si i. Representantskapa representerer ulike organisasjonar frå kultur- og samfunnslivet i den aktuelle regionen og skal sikre den folkelege forankringa i regionen.

² Granskningsnämnden er eit organ under Myndigheten för radio och tv. Hovudoppdraget er å vurdere om programma som blir sende, er i samsvar med radio- og tv-lagen og dei programrelaterte vilkåra som måtte gjelde for tenestene.

³ Regjeringa vurderte i SOU 2012:59 om Förvaltningsstiftelsen kunne overta Granskningsnämndens oppdrag med å føre tilsyn med om allmennkringkastarane oppfyller oppdraget sitt med tanke på ressursforvaltning, kostnadseffektivitet og produktivitet, men konkluderte med at det ikkje er tilrådeleg, primært fordi stiftinga ikkje har ei uavhengig nok stilling til selskapa.

Radio24syv er eit privateigd aksjeselskap som er eigd av Berlingske People AS. Med konsesjonen til å sende allmennkringkasting i det fjerde nasjonale radionettet følgjer det òg lisensmidlar.

5.3.3 Finland

Den finske allmennkringkastaren, Yleisradio Oy (YLE), er organisert som eit aksjeselskap der staten eig 99,9 prosent av aksjane. Eigarskapet er regulert i lov om Yleisradio Oy, der det er fastsett at staten alltid skal eige minst 70 prosent av aksjane i selskapet. Det statlege eigarskapet av verksemda til YLE blir forvalta av eit administrativt råd på 21 medlemmer som den finske riksdagen vel. Funksjonstida til rådet følgjer dei fireårige regjeringsperiodane, så rådet blir valt på nytt etter kvart val. Rådsmedlemmene blir valde frå ulike samfunns- og språkgrupper og innanfor områda vitskap, kunst, kulturarbeid og økonomi. Det administrative rådet vel både styret og kringkastingsjefen og har avgjerdsrett på overordna nivå. Rådet ser òg til at YLE utfører allmennkringkastingsoppdraget sitt.

5.3.4 Island

Den islandske allmennkringkastaren, Ríkisútvarpið RUV (RUV), er organisert i eit statseigd aksjeselskap, og det er kulturministeren som administrerer eigarskapet. Styret i RUV består av sju medlemmer og sju varamedlemmer og blir valde for to år om gongen på generalforsamlinga. Kulturministeren nominerer styreleiaren (og éin varamedlem). Dei tilsette i RUV nominerer éin styremedlem (og éin varamedlem) som ikkje har stemmerett. Dei resterande fem styremedlemmene er det éin valkomité som peiker ut. Kulturministeren peiker ut fem medlemmer og varamedlemmer til valkomiteen for ein toårsperiode. Alltingets komité for utdanning og administrasjon nominerer tre medlemmer og varamedlemmer, mens den islandske artistforeininga og foreininga for høgskule- og universitetsrektorar nominerer éin medlem og éin varamedlem kvar.

5.3.5 Storbritannia

British broadcasting corporation (BBC) er etablert ved eit kongeleg charter som forklarar korleis selskapet skal organiserast. Det noverande charteret gjeld fram til utgangen av 2016, og det nye charteret kjem til å medføre store endringar i styringsmodellen. Den tidlegare modellen opererte med to instansar, «BBC Trust» og «Exe-

utive Board» (styret). BBC Trust hadde det overordna og strategiske ansvaret for BBC og var mellom anna ansvarleg for å velje kringkastings sjef og følgje opp arbeidet til styret. Det var regjeringa som utnemnde medlemmene i BBC Trust. Styret hadde ansvaret for den redaksjonelle og operative verksemda i tråd med rammene som BBC Trust hadde fastsett. Styret blei leidd av kringkastings sjefen og bestod i tillegg av seks andre direktørar frå BBC internt (executive directors) og fire medlemmer utanfrå (non-executive directors). Styret utpeikte sjølv medlemmene på grunnlag av forslag frå ein nominasjonskomité. Den todelte styringsmodellen «internt» i BBC blir no endra, slik at desse funksjonane blir delte mellom eit nytt og større internt styre og eit eksternt tilsynsorgan.⁴ Det nye styret skal ha 12 til 14 medlemmer og vil erstatte BBC Trust frå april 2017. BBC vil sjølv peike ut minst halvparten av medlemmene til dette styret. Styret vil ha det redaksjonelle og operative ansvaret for å utføre allmennkringkastingsoppgjøret, men vil òg overta fleire av dei overordna oppgåvene som er knytte til strategi og til å verne om interessene til lisensbetalarane. Vidare vil den britiske uavhengige medie- og telekommunikasjonsmyndigheita Ofcom bli den eksterne tilsynsmyndigheita som vil operasjonalisere pliktene til BBC i samsvar med charteret, og som vil følgje opp verksemda til BBC og vere ankeinstans for klagar på innhaldet i BBC.

5.4 Departementet si vurdering

Departementet meiner at omsynet til det redaksjonelle sjølvstendet, omsynet til eigarstyring og kontroll og omsynet til rollekonflikt er relevant i vurderinga av om det statlege eigarskapet til NRK bør flyttast til ei stifting.

Det er fleire mekanismar som bidreg til å sikre det redaksjonelle sjølvstendet til NRK. For det første følgjer det av lov om redaksjonell fridom i media § 4 andre leddet at eigaren av eit medieføretak ikkje kan instruere eller overprøve redaktøren i redaksjonelle spørsmål.⁵ For det andre følgjer det av kringkastingslova § 6-3 at kringkastings sjefen har ansvaret for den daglege programverksemda i selskapet.⁶ Begge føresegnene inneber at verken styret eller generalforsamlinga har makt

når det gjeld den daglege programverksemda i NRK.

NRK er finansiert av offentlege middel. Det er derfor legitimt å sikre demokratisk kontroll med bruk av desse midla. Det inneber at staten må kunne fastsetje overordna mål for NRK og utøve eigarstyring og kontroll for å sikre at målet med eigarskapet i selskapet blir nådd. Samtidig er det etablert skrankar for innblanding i daglege redaksjonelle spørsmål. Prinsippet om at eigaren har rett til å definere formålet med og det overordna oppdraget til det enkelte mediet er elles vel etablert og nedfelt i redaktørplakaten.

Kulturministeren har fleire roller på mediefeltet. På den eine sida er kulturministeren generalforsamlinga og eigaren av NRK. På den andre sida er kulturministeren ansvarleg for å forvalte regelverk og løyvingar som påverkar rammevilkåra både for NRK og andre mediebedrifter. Tilknytingsforma mellom NRK og myndigheitene bør vere slik at ho reduserer risikoen for rollekonfliktar.

Overføring av eigarskapet til NRK frå Kulturdepartementet til ei stifting kan skape større avstand mellom NRK som institusjon og staten, noko som i utgangspunktet kan styrkje den institusjonelle autonomien til NRK. Departementet legg vidare til grunn at det vil vere mogleg å konstruere ei arbeidsdeling mellom ei eigarstifting og myndigheitene tilsvarande den i Sverige ved at styreleiaren blir vald av regjeringa, mens dei andre medlemmene blir peikte ut av regjeringa etter forslag frå dei politiske partia på Stortinget. Ein kan vidare sjå for seg at stiftinga til dømes får ansvar for å utnemne NRK-styret og for å utøve den overordna eigarstyringa med selskapet, samtidig som Stortinget fastset allmennkringkastingsoppgjøret til NRK og storleiken på kringkastingsavgifta.

På den andre sida vil overføring av eigarskapet til ei stifting i praksis ikkje ha noko å seie for det redaksjonelle sjølvstendet til NRK. Denne er som nemnt alt vareteken gjennom kringkastingslova og lov om redaksjonell fridom.

I dag er allmennkringkastingsoppgjøret formelt nedfelt i selskapsvedtektene. Ein stiftingsmodell ville innebære at oppdraget måtte gjerast formelt bindande for NRK på ein annan måte, til dømes i form av ein konsesjon. I Sverige fastset regjeringa kvart år konsesjonsvilkår for allmennkringkastarane gjennom «anslagsvillkoren», som følgjer dei årlege budsjettvedtaka om inntektene til allmennkringkastarane. Desse inneheld relativt omfattande plikter for allmennkringkastarane med omsyn til økonomi, verksemd, organisering

⁴ Endringa er basert på utgreiinga som sir David Clementi la fram i mars 2016

⁵ Jf. lov 13. juni 2008 nr. 41 om redaksjonell fridom i media

⁶ Jf. lov 12. april 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstenester

og rapportering.⁷ Dette illustrerer at den svenske løysinga, der det er ei stifting som eig selskapa, likevel inneheld sterke element av detaljstyring og kontroll frå svenske myndigheiter. Truleg ville det konstitusjonelle og politiske ansvaret statsråden har for korleis NRK bruker avgiftsmidla, gjere det nødvendig å innføre ein tilsvarande mekanisme i Noreg. I praksis ville ei stiftingsløysing derfor måtte innebere at departementet framleis ville ha ei stor grad av styring av NRK, men gjennom andre verkemiddel enn eigarstyring. Departementet viser i denne samanheng til at stiftinga som eig dei svenske allmennkringkastarane ikkje har avgjerdsrett når det gjeld organisering, oppdrag og innretning av allmennkringkastarane. Etter departementet sitt syn kan ei slik arbeidsdeling innebere risiko for auka byråkrati og uklarheit om ansvarsdelinga mellom departementet og stiftinga.

Sidan det redaksjonelle sjølvstendet til NRK uansett er sikra i dagens løysing, kan ikkje departementet sjå at det ville gi tydelege gevinstar å leggje eigarskapet til NRK til ei stifting. Departementet kan vidare heller ikkje sjå at tilknytingsforma i dag bidreg til å svekkje tilliten og truverdet til NRK. NRKs eiga profilundersøking for 2016 viser at befolkninga jamt over har god tillit til NRK sitt tilbod på radio, tv og nett. På spørsmål om kva for ein radiokanal ein har størst tillit til, svarte 41 prosent NRK P1. Til samanlikning svarte 10 prosent av respondentane at dei har tillit til P4. Den same tendensen gjer seg gjeldande for tv, der 67 prosent av dei spurde har størst tillit til NRK1, mens 13 prosent av dei spurde har størst tillit til

TV 2. Over 80 prosent meiner at NRK oppfyller målsetjinga om å vere upartisk og upåverka.

Departementet viser til at kompetansen til å førehandsgodkjenne nye NRK-tenester blei anbefalt flytta frå Kongen i statsråd til Medietilsynet i allmennkringkastingsmeldinga. Ei viktig grunngeving var for å minske faren for rollekonfliktar på mediefeltet. Departementet vil komme tilbake til dette spørsmålet i samband med revisjonen av kringkastingslova som blei varsla i allmennkringkastingsmeldinga. Departementet viser òg til at det tidlegare er gjort grep for å unngå rolleblending, mellom anna ved at Medietilsynet i 2011 blei meir uavhengig av Kulturdepartementet. Eit av grepa var at departementet ikkje lenger skulle behandle klager over Medietilsynet sine vedtak etter kringkastingslova, men at ei uavhengig klagenemnd skulle ta seg av dette.

På bakgrunn av desse vurderingane meiner departementet at ei overføring av eigarskapet i NRK til ei stifting ikkje vil bidra til å skape større avstand mellom regjeringa og journalistikken og understreke NRK si rolle som folkets felleseige. Samtidig vil ei løysing med ei eigarstifting innebere at ansvaret for å følgje opp NRK blir delt mellom Kulturdepartementet og stiftinga. Det kan medføre ein risiko for ei uklar ansvarsdeling og meir byråkrati. Sidan det ikkje er nokon klare fordelar knytte til ei slik overføring av eigarskapet, legg departementet til grunn at NRK bør vidareførast som eit statleg aksjeselskap som staten ved Kulturdepartementet eig heilt og fullt.

Boks 5.1 Departementet sine konklusjonar om eigarskapet til NRK

- NRK skal framleis vere eit statleg aksjeselskap som staten ved Kulturdepartementet eig heilt og fullt.

⁷ Anslagsvillkoren for SVT i 2016 inneheld til dømes både overordna mål om at verksemda må drive effektivt og nytte ulike plattformer i distribusjon av innhald, og meir detaljerte krav om å vere forsiktig med tanke på bruk av ny (uprøvd) teknologi, at selskapet skal ha ein desentralisert organisasjon (minst 55 prosent skal produserast utanfor Stockholm), og at nyheitsredaksjonane skal organiserast sjølvstendig, slik at dei kan ta eigne, uavhengige avgjerder.

6 Direktesending av store idrettshendingar

6.1 Innleiing og bakgrunn

I samband med at Stortinget behandla allmennkringkastingsmeldinga Meld. St. 38 (2015–2016) *Open og opplyst*, blei det gjort eit oppmodingsvedtak (vedtak nr. 500) der Stortinget ber «regjeringa legge fram en sak om hvordan direktesending av store idrettsbegivenheter av nasjonal betydning i framtida kan vere tilgjengelig for det norske folk på en allmennkringkaster eller annan åpen kanal».

Bakgrunnen for oppmodingsvedtaket går fram av familie- og kulturkomiteen si innstilling til meldinga, Innst. 178 S (2015–2016), der komiteen viser til:

«(...) at store idrettsarrangementer av nasjonal interesse gjennom tidene har vært en viktig del av allmennkringkasternes tilbud og samlende begivenheter for det norske folk. Det er sterk konkurranse om tv-rettighetene til store internasjonale idrettsarrangementer, og det blir en større utfordring å sikre at slike er tilgjengelige for hele det norske publikum. Komiteen ser det som et mål at slike begivenheter bør vere tilgjengelig på en allmennkringkaster, eventuelt en annan åpen kanal. Dette kan sikres gjennom samarbeid mellom norske og nordiske kringkastingsaktører der det er naturleg. Det kan også kreve andre virkemiddel og vere avhengig av økonomiske prioriteringar.»

I tråd med oppmodinga frå Stortinget vurderer departementet i det følgjande om store idrettshendingar som er av nasjonal interesse, i framtida bør vere tilgjengelege for det norske folket på ein allmennkringkaster eller ein annan open kanal.

6.2 Gjeldande regelverk

6.2.1 Formål og heimel for reguleringa

I 2013 blei det vedteke reglar om utnytting av rettane til fjernsynsoverføring av hendingar som er viktige for samfunnet.¹ Formålet med reglane er å

leggje til rette for at hendingar som er viktige for samfunnet sendast på vederlagsfritt fjernsyn som ein stor del av fjernsynssjåarane får inn.

Reglane er vedtekne med heimel i kringkastingslova § 2-8.² Kringkastingslova § 2-8 gjennomfører AMT-direktivet³ artikkel 14 om listeføring av hendingar av vesentleg samfunnsmessig interesse. I samsvar med AMT-direktivet artikkel 14 kan den enkelte EØS-medlemsstaten sørge for at fjernsynsselskap som er underlagde jurisdiksjonen til denne staten, ikkje utnyttar einerettar til fjernsynsoverføring av hendingar som medlemsstaten reknar som viktige for samfunnet, på ein slik måte at store delar av befolkninga blir hindra i å kunne følgje slike hendingar på vederlagsfritt fjernsyn. Det er opp til medlemslanda sjølve å ta stilling til om dei ønskjer å innføre eit slikt regelverk. I tråd med føresegnene i direktivet, har mellom anna Belgia, Finland, Frankrike, Irland, Italia, Litauen og Storbritannia listeført store idrettsarrangement og enkelte kulturelle hendingar.

AMT-direktivet pliktar medlemsstatane å sikre at fjernsynskanalar som er under medlemsstaten sin jurisdiksjon, ikkje utnyttar einerettar på ein slik måte at ein «betydelig del av seerne» i ein annan medlemsstat ikkje får sjå hendingar som denne andre medlemsstaten har sett på ei liste som er godkjend av EU-kommisjonen eller EFTA sitt overvakingsorgan. Dei norske reglane blei godkjende av EFTA sitt overvakingsorgan i 2013.⁴ Det vil seie at til dømes fjernsynskanalen TV3, som er under britisk jurisdiksjon, må rette seg etter det norske regelverket om hendingar som er viktige for samfunnet.

¹ Forskrift 28. februar 1997 nr. 153 om kringkasting og audiovisuelle medietjenester (kringkastingsforskrifta), kapittel 5

² Lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle medietjenester (kringkastingslova)

³ Europaparlaments- og rådsdirektiv 2010/13/EU om audiovisuelle medietjenester (AMT-direktivet)

⁴ EFTA Surveillance Authority Decision No 309/13/COL of 16 July 2013

6.2.2 Hendingane på lista

Minst to av dei fire kriteria som EU-kommisjonen har utforma⁵ må vere oppfylte for at ei hending skal kunne listeførast:

1. Hendinga er tradisjonelt blitt send i vederlagsfritt fjernsyn og har vore følgd av ein stor del av fjernsynssjåarane i den aktuelle medlemsstaten.
2. Hendinga er av særleg allmenn kulturell vekt for befolkninga i den aktuelle medlemsstaten som ein del av den kulturelle identiteten til medlemsstaten.
3. Eit nasjonalt lag deltek i ei større internasjonal hending.
4. Hendinga har særleg allmenn vekt i den aktuelle medlemsstaten og ikkje berre for dei sjåarane som vanlegvis følgjer aktiviteten.

I samsvar med kringkastingsforskrifta § 5-1 er følgjande hendingar å rekne som hendingar som er viktige for samfunnet i Noreg:

- a. Heile OL, både sommar- og vinterleikane, arrangert av Den internasjonale olympiske komité (IOC)
- b. Heile VM i fotball for menn, inkludert kvalifiseringskampar med norsk deltaking, arrangert av Fédération Internationale de Football Association (FIFA)
- c. Heile EM i fotball for menn, inkludert kvalifiseringskampar med norsk deltaking, arrangert av Union of European Football Associations (UEFA)
- d. Heile VM i handball for kvinner, arrangert av International Handball Federation (IHF)
- e. Heile EM i handball for kvinner, arrangert av European Handball Federation (EHF)
- f. Cupfinalen i fotball for menn, arrangert av Norges Fotballforbund (NFF)
- g. Heile VM på ski i nordiske greiner, arrangert av Det internasjonale skiforbundet (FIS)
- h. Heile VM i alpint, arrangert av Det internasjonale skiforbundet (FIS)
- i. Holmenkollen FIS World Cup Nordic
- j. Heile VM i skiskyting, arrangert av International Biathlon Union (IBU)

6.2.3 Kvalifiserte fjernsynskanalar

Ein fjernsynskanal kan bli motteken av ein betydeleg del av sjåarane på vederlagsfritt fjernsyn dersom minst 90 prosent av sjåarane kan få han inn utan ekstra kostnader i tillegg til kringkastingsavgifta og/eller ei grunnpakkeavgift, jf. kringkastingsforskrifta § 5-2. I praksis vil det seie at fjernsynskanalar som ligg i grunnpakkane hos satellitoperatørane eller RiksTV, er kvalifiserte, sidan desse distribusjonsnetta kvar for seg har ei teknisk dekning på over 90 prosent. Dekningskravet er teknologinøytralt. Det vil seie at dekninga blir berekna etter tv-kanalen si samla dekning i alle nett som kan distribuere fjernsyn, inkludert distribusjon av fjernsynskanalar over internett.

6.2.4 Rettar og plikter

Regelverket inneber ikkje at kvalifiserte fjernsynskanalar har ei plikt til å kjøpe rettane til hendingane på lista. Kvalifiserte fjernsynskanalar har heller ikkje fortrinnsrett til å kjøpe rettane til hendingane på lista. Andre fjernsynskanalar (*ikkjekvalifiserte fjernsynskanalar*) kan dermed skaffe seg eksklusive senderettar til hendingane på lista. Dersom det skjer, inneber likevel regelverket ei plikt for den ikkje-kvalifiserte fjernsynskanalen å selje senderettane til ein kvalifisert tv-kanal så sant tv-kanalen ber om rettane innan ti månader før hendinga skal finne stad, og er villig til å kjøpe desse til marknadspris, jf. kringkastingsforskrifta § 5-3 bokstav e. Det følgjer av dette at dersom rettane blir tilbydde mot rimeleg vederlag og det blir takka nei, vil ikkje føresegna vere broten. I slike tilfelle kan ein ikkje-kvalifisert fjernsynskanal fritt utnytte eksklusive senderettar til hendingane på lista.

Dersom partane ikkje blir einige om vederlag for senderettane til hendingane på lista, kan kvar av partane seinast seks månader før hendinga skal finne stad, be Medietilsynet om å fastsetje vederlag for rettane til hendinga, jf. kringkastingsforskrifta § 5-3 bokstav d. Medietilsynet har vedteke retningslinjer for å fastsetje vederlag ved vidaresal av rettane i samsvar med marknadsmessige prinsipp.⁶

Kvalifiserte fjernsynskanalar som har erverva rettane til ei av hendingane på lista frå ein ikkje-kvalifisert kringkastar med heimel i § 5-3, må sende hendinga på lista direkte med mindre sen-

⁵ European Commission Working Document CC TVSF (97) 9/3

⁶ Retningslinjer juli 2014 – Fastsettelse av vederlag for senderettigheter av vesentlig samfunnsmessig betydning

dinga er om natta mellom klokka 24.00 og klokka 06.00, hendinga består av fleire parallelle hendingar, eller andre forhold tilseier at det vil vere av allmenn interesse at hendinga blir send delvis direkte eller heilt eller delvis i opptak. Andre forhold vil til dømes vere at ei direktesending kolliderer med ekstra nyheitssendingar eller andre forhold som tilseier at det er i sjåarane si interesse at sendinga blir send delvis direkte eller heilt eller delvis i opptak.

6.3 Departementet si vurdering

Etter departementet si vurdering tek det gjeldande regelverket om hendingar som er viktige for samfunnet, vare på formålet med oppmodingsvedtaket til Stortinget. Formålet med reglane er å leggje til rette for at dei store idrettshendingane som er av størst nasjonal interesse, blir viste på fjernsynskanalar som folk flest får inn.

Departementet er einig med komiteen om at prisane for tv-rettane til ei rekkje idrettsarrangement har auka dei siste åra. Men sidan regelverket tok til å gjelde 1. juli 2014, er likevel alle hendingane på lista blitt viste på tv-kanalar som folk kan få inn utan ekstra kostnader i tillegg til kringkastingsavgifta og/eller grunnpakkeavgifta. For framtidige idrettshendingar viser departementet til at NRK og TV 2 saman har fått rettane til å vise fotball-VM for menn i 2018 og 2022, og at TV 2 har kjøpt rettane til alle EM- og VM-kvalifiseringane i fotball for menn frå 2018 til 2022. Discovery (som eig den norske kanalen TVNorge og dei britiske kanalane Fem, Max og Vox, som rettar sendingane sine mot Noreg) har kjøpt alle OL-rettane for perioden 2018 til 2024. NRK har kjøpt dei internasjonale rettane til VM i nordiske greiner og VM i alpint fram til 2021. Departementet legg derfor til grunn at mange av dei store idrettshendingane som er av nasjonal interesse, vil vere tilgjengelege for det norske folket utan ekstra kostnader dei nærmaste åra. Departementet reknar òg med at idretten sjølv ønskjer at store idrettsarrangement skal nå ut til heile befolkninga.

Departementet registrerer at Stortinget ønskjer ei vurdering av korleis store idrettshendingar kan gjerast tilgjengelege for det norske folket på ein «allmennkringkaster eller annan åpen kanal». Departementet viser her til at blant dei etablerte tv-kanalane i Noreg, er det berre NRK sine tv-kanalar folk kan få inn ope og ukryptert utan særskild brukarbetaling. Enkelte nettaktørar, til dømes VGTV, tilbyr òg i nokon grad

større idrettshendingar gratis over internett. Det er likevel ein forretningsmodell med avgrensa omfang. Departementet vil derfor åtvare mot ei løysing der tilgjengeleggjing av store idrettshendingar skal avgrensast til ein «open kanal», for i praksis vil det berre omfatte NRK og nokre få nettbaserte tv-tenester. Departementet vil av same grunn åtvare mot ei avgrensing til allmennkringkastarar. Departementet viser til at definisjonen av vederlagsfrie tv-kanalar i det gjeldande regelverket omfattar kanalar som 90 prosent av befolkninga kan få inn utan ekstra kostnader i tillegg til kringkastingsavgifta og/eller grunnpakkeavgifta (den billegaste kanalpakken som fjernsynsdistributørane tilbyr eller krev at ein abonnerer på). Regelverket omfattar derfor kanalar som folk flest får inn, og som det i liten grad er økonomisk belastande å abonnere på. Samtidig opnar denne definisjonen for at fleire kanalar blir rekna som «kvalifiserte». Det bidreg til at regelverket er proporsjonalt, og avgrensar eventuelle uheldige konkurranseverknader av regelverket. Konkurransetilsynet har åtvare mot etableringa av regelverket fordi det vil kunne få uheldige konkurransemessige verknader, mellom anna for konkurransen mellom fjernsynskanalane.⁷ Dersom regelverket eventuelt skulle ha blitt endra til berre å omfatte «opne kanalar eller allmennkringkastarar», ville det avgrense talet på kvalifiserte kanalar og kunne svekkje konkurransen mellom fjernsynskanalane. Det ville vidare kunne redusere inntektene til idretten. Det kan òg vere EØS-rettslege hindringar mot å gjere dette.

Komiteen peiker på at tilgangen til store idrettsarrangement kan sikrast gjennom samarbeid mellom norske og nordiske kringkastingsaktørar der det er naturleg. Komiteen meiner vidare at tilgang til hendingane òg vil krevje andre verkemiddel og vere avhengig av økonomiske prioriteringar. Departementet viser til at det finst døme på samarbeid mellom norske kringkastarar om kjøp av rettar til store idrettsarrangement; som nemnt har NRK og TV 2 samarbeidd om å kjøpe rettane til fotball-VM i 2018 og 2022. Departementet har ingen motførestillingar mot slikt samarbeid, verken på norsk eller nordisk nivå, så lenge det ikkje strir mot konkurranseretten. Departementet meiner likevel at slikt samarbeid må initierast av kringkastarane sjølv, utan innblanding frå myndigheitene. Det same gjeld økonomiske prioriteringar. Departementet

⁷ Konkurransetilsynets høringsuttalelse – listeføring av begivenheter av vesentlig samfunnsmessig betydning

meiner at til dømes NRK si oppfyljing av allmennkringkastingsoppdraget bør skje ut frå selskapet sine egne redaksjonelle prioriteringar, og at det vil vere uheldig for den redaksjonelle fridommen til NRK om staten som eigar skal leggje detaljerte føringar for dei økonomiske prioriteringane til selskapet.

**Boks 6.1 Departementet sine
konklusjonar om direktesendingar av
store idrettshendingar**

- Dagens forskriftsføresegn om utnytting av rettane til fjernsynsoverføring av hendingar som er viktige for samfunnet, dekkjer formålet med oppmodingsvedtaket til Stortinget.

7 Vidarebruk av arkivet til NRK

7.1 Innleiing og bakgrunn

I samband med Stortinget si behandling av allmennkringkastingsmeldinga Meld. St. 38 (2014–2015) *Open og opplyst* blei det gjort eit oppmødingsvedtak (vedtak nr. 501) der Stortinget ber «regjeringen bidra til at NRKs arkiv i større grad gjerest tilgjengelig for vidarebruk, forutsatt at opphavsretten blir ivarettatt».

I familie- og kulturkomiteen si innstilling til allmennkringkastingsmeldinga (Innst. 178 S (2015–2016)) viser komiteen til:

«(...) at meldingen konkluderer med at NRKs arkivmateriale skal gjerest tilgjengelig for vidarebruk, så langt det er praktisk og juridisk presseetisk forsvarleg. Komiteen støtter denne konklusjonen. Ordningen med at fellesskapet finansierer NRK, talar for at allmennheten i størst mulig grad skal ha tilgang til det NRK produserer. På denne måten ivarettar NRK sine forpliktelser for et mediemangfold. Komiteen mener NRK i utgangspunktet bare bør kunne ta betalt for de kostnadene selskapet har med å hente ut og klargjøre klipp for vidarebruk. Samtidig er det en forutsetning at opphavsrettigheter blir ivarettatt».

I dette kapitlet vurderer departementet vidarebruk av arkivet til NRK.

7.2 Departementet si vurdering

Departementet viser til at Stortinget har slutta seg til konklusjonane i allmennkringkastingsmeldinga når det gjeld vidarebruk av arkivmateriale til NRK. Departementet legg derfor til grunn at Stortinget ikkje ønskjer å endre desse prinsippa.

NRK-arkivet er finansiert med offentlege middel. Departementet meiner derfor at det bør presiserast at det skal vere høve til å vidarebruke klipp frå arkivet i ein publisistisk samanheng så langt det er praktisk, juridisk og presseetisk mogleg. Vidarebruk av dei rikhaldige NRK-arkiva kan bidra til verdiskaping på fleire plan, til dømes gjennom bruk i dokumentarfilm, nyheits- og aktuali-

tetsmedium og tv-seriar. Departementet presiserer elles kor viktig det er at NRK òg gjer informasjon om arkivmateriale, såkalla metadata, tilgjengelig. Det er ein føresetnad for at dei som ønskjer å bruke NRK-materiale, kan finne fram til det.

Samtidig har Stortinget i oppmødingsvedtaket presisert at vidarebruk av NRK-arkivet krev at opphavsretten blir vareteken. Departementet viser til at det i allmennkringkastingsmeldinga blei føresett at NRK har opphavsrettar som tillèt vidarebruk av det aktuelle arkivmateriale. Departementet legg derfor til grunn at vidarebruk av klipp frå NRK-arkiva såleis må skje i samsvar med dei rettane og vilkåra som er knytte til det aktuelle klippet, inkludert opphavsretten.

Komiteen gir i ein merknad til meldinga uttrykk for at NRK i utgangspunktet berre bør kunne ta betalt for å dekkje dei kostnadene selskapet har med å hente ut og klargjøre klipp for vidarebruk. Departementet viser her til at det i allmennkringkastingsmeldinga blei understreka at dersom NRK tek betalt for å levere ut arkivmateriale, skal det skje til sjølvkost, det vil seie at NRK i utgangspunktet berre bør kunne ta betalt for å dekkje dei kostnadene selskapet har med å hente ut og klargjøre klipp for vidarebruk.

Departementet vil fastsette prinsipp for vidarebruk av klipp og utdrag frå arkivmateriale til NRK i NRK-vedtektene i tråd med konklusjonane i allmennkringkastingsmeldinga.

Boks 7.1 Departementet sine konklusjonar om vidarebruk av arkivmateriale til NRK

Konklusjonane frå allmennkringkastingsmeldinga blir vidareførte:

- Arkivmateriale til NRK skal gjerast tilgjengelig for vidarebruk så langt det er praktisk og juridisk mogleg og presseetisk forsvarleg.
- Dersom NRK tek betalt for å levere ut arkivmateriale, skal det skje til sjølvkost.

8 Økonomiske og administrative konsekvensar

I *kapittel 2* konkluderer departementet med at endringar i teknologi og mediebruk gjer det nødvendig med ein ny modell for offentleg finansiering av NRK. Departementet varslar på bakgrunn av dette at det vil arbeide vidare med ein modell for framtidig finansiering av NRK gjennom ei øyremerkt medieavgift. Når utgreiinga er ferdig vil departementet vurdere innkrevjingsmodellen opp mot ordinær finansiering over statsbudsjettet, før eit lovforslag blir fremja for Stortinget. Arbeidet vil bli gjennomført innanfor dei eksisterande budsjetttrammene. Ein ny finansieringsmodell for NRK kan tidlegast innførast i 2019. I mellomtida vil departementet sende på høyring eit forslag om at plombering ikkje skal gi fritak for kringkastingsavgift. Tiltaket kan bidra til at inntektsgrunnlaget til NRK blir halde oppe i noko større grad i perioden fram til ein ny finansieringsmodell er innført.

Kapittel 3 inneheld forslag til ny NRK-plakat. NRK-plakaten er forenkla samanlikna med den noverande plakaten. Føresegner som er tekne ut av plakaten vil i hovudsak bli vidareførte i NRK-vedtektene. I plakaten er det fastsett eit generelt prinsipp om at allmennkringkastingstilbodet til NRK ikkje skal innehalde reklame. NRK kan i dag ha reklame på nettilbodet sitt. Selskapet har likevel ikkje gjort seg nytte av dette sidan 2010. Endringa har i praksis ingen økonomiske konsekven-

sar for NRK. Det same er tilfellet for andre justeringar i plakaten.

I *kapittel 4* varslar departementet at det vil innføre eit system der det kvart fjerde år vil leggje fram eit styringssignal om storleiken på NRK sine økonomiske rammer for den kommande fireårsperioden. Det vil gi NRK eit betre grunnlag for å planleggje langsiktig, og det vil truleg gi ei meir effektiv ressursutnytting. Departementet vil i samband med utarbeidinga av styringssignalet vurdere allmennkringkastingsoppdraget og korleis NRK si verksemd verkar inn på konkurransen i mediemarknadene. Det vil bli gjort innanfor dei gjeldande budsjetttrammene.

Kapittel 5 inneheld ei drøfting av korleis eigarskapet i NRK bør forankrast. Departementet varslar ingen endringar, og det blir derfor heller ingen økonomiske eller administrative konsekvensar. Tilsvarende gjeld for *kapitla 7 og 8*, som tek for seg høvesvis direktesending av store idrettshendingar og vidarebruk av NRK-arkivet.

Kulturdepartementet

t i l r å r :

Tilråding frå Kulturdepartementet 16. desember 2016 om Eit moderne og framtidsetta NRK blir send Stortinget.

Tinging av publikasjonar

Offentlege institusjonar:

Tryggings- og serviceorganisasjonen til departementa

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonane er også tilgjengelege på

www.regjeringen.no

Trykk: 07 Xpress AS – 12/2016

