

**Kulturdepartementet**  
**v/statsråd Thorhild Widvey**

Bergen 13. juni 2014

## **EN BREDERE GJENNOMGANG AV KRINGKASTINGSPOLITIKKEN**

### **Innledning og oppsummering**

I øyeblikket nyter norske TV-seere godt av betydelig mangfold; de kan velge mellom to norske allmennkringkastere med nyheter, en egen norsk 24-timers nyhetskanal, et stort antall norsktilpassede underholdningskanaler. I dag er beste sendetid forbeholdt norsk innhold av høy kvalitet.

Dette er resultat av en langsiktig mediepolitikk, hvor man har lagt til rette for en balansert konkurranse mellom offentlige og private aktører. Samtidig er TV-markedet inne i en omveltningssfase, hvor brukervaner endres, forretningsmodeller utfordres og store globale aktører inntar stadig nye markedsposisjoner. Disse endringene skaper nye utfordringer, spesielt for de aktørene som henter sine inntekter i et konkurranseutsatt marked, som TV 2.

Fundamentet for mediemangfold legges gjennom kringkastingspolitikken, og i løpet av de neste årene skal norske myndigheter ta stilling til hvordan man skal sikre mediemangfoldet i fremtidens mediemarked. Slik TV 2 ser det, er det helt avgjørende for å oppnå dette formålet at man sikrer balansen mellom den statsfinansierte aktøren NRK og de private allmennkringkasterne på TV og radio. Arbeidet med å gjennomgå NRKs allmennkringkastingsmandat er derfor ikke tilstrekkelig, men må ses i en større sammenheng. For å lykkes med en ny kringkastingspolitikk må alle de ulike virkemidlene ses i sammenheng, deriblant statens avtale med en kommersiell allmennkringkaster. Dersom man ikke lykkes med dette står man i reell fare for å havne i en situasjon hvor det ikke finnes noen fullverdige konkurrenter til NRK.

TV 2 mener det er nødvendig med en bredere gjennomgang av hvilke betingelser som må innfris for å sikre grunnlaget for private allmennkringkastere i en ny mediehverdag. Det er i den sammenheng viktig å se på de samlede virkemidlene på kringkastingssektoren og sikre regulatoriske rammebetingelser bidrar til reell teknologinøytralitet og like konkurransevilkår mellom norske kringkastere og utenlandske aktører.

## TV 2s rolle i mediepolitikken

Medie- og kringkastingspolitikken står sentralt i den norske demokratimodellen, noe som er understreket i Ytringsfrihetskommisjonens innstilling fra 1999<sup>1</sup> og i det såkalte infrastrukturkravet i Grunnlovens § 100, 6. ledd, hvor staten pålegges aktivt å sikre borgernes kanaler og institusjoner som ivaretar fri offentlig debatt og ytringsmuligheter. Allmennkringkasterne har en nøkkelrolle i oppfyllelsen av dette kravet.

Synet på allmennkringkasterne og NRKs rolle endret seg på 80-tallet, da man innså at kringkastingsmonopolet innebar en fare for ensretting og en trussel mot utøvelse av reell ytringsfrihet. Derfor fikk vi først nærradioreformen, som etter hvert ble til en kringkastingsrevolusjon, med konkurranse der det før hadde vært monopol. I 1992 fikk NRKs TV-tilbud en reell og fullverdig konkurrent i TV 2. Etableringen av TV 2 som privat allmennkringkaster i 1992, representerte derfor et viktig skift i kringkastingspolitikken.

Lokaliseringen av TV 2 utenfor Oslo ble betraktet som viktig for økt mangfold og bredde i nyhetsdekningen og det offentlige ordskiftet. Det har siden 1992 vært bred politisk enighet om å opprettholde to allmennkringkastere på fjernsynsområdet, en offentlig og en privatfinansiert. Formålet er at konkurransen mellom disse to allmennkringkasterne skal sikre mediemangfold og oppfyllelsen av infrastrukturkravet. Denne politikken har vært vellykket, og bidratt til at Norge i dag har et TV-marked preget av høy kvalitet, stor andel norsk innhold og høy oppslutning om allmennkringkasterne. TV 2 har derfor siden etableringen i 1992 vært garantisten for mediemangfold på fjernsynsområdet.

## TV 2s utfordringer som allmennkringkaster

### Verdien av TV 2s privilegier er redusert

Staten har ansett det som helt nødvendig å tilby støtte i form av privilegier til de private kringkasterne i bytte mot de forpliktelser som ligger i et allmennkringkastingsoppdrag. TV 2 fikk derfor i 1992 enerett til å sende landsdekkende reklamefinansiert fjernsyn i det analoge bakkenettet, en enerett som hadde betydelig verdi. I TV 2s avtale med staten i 2010 ble TV 2 gitt status som allmennkringkaster med formidlingsplikt på markedsvilkår i kabelnett. Dette sikret at TV 2 kunne få distribusjonsinntekter fra kabelnett på linje med øvrige distribusjonsplattformer. En lignende løsning er senere etablert for dansk TV2 gjennom det såkalte medieforliket.

Avtalen med staten i 2010 bidro imidlertid i første rekke til å *rette opp en skjevhet* som hadde oppstått som følge av reguleringen av kabelnett og kabelnettenes rett til å få en avtalelisens med prisfastsettelse ved nemnd. Denne reguleringen hadde som konsekvens at vederlaget for å distribuere TV 2 i kabelnett var uforholdsmessig lavt sett i forhold til distribusjonsplattformer hvor prisdannelsen skjedde gjennom frie forhandlinger. De privilegier TV 2 har i dag er således på et helt annet nivå enn det staten anså som nødvendig den gang TV 2 ble etablert.

### Lønnsomhet ved å drive allmennkringkasting er under sterkt press

---

<sup>1</sup> NOU 1999:27

En stor andel av TV 2s kostnader kan føres direkte tilbake til allmennkringkastingsoppdraget. Både lønnskostnader og kostnader til rettigheter, som utgjør en viktig del av TV 2s kostnader ved allmennkringkastingsoppdraget har økt vesentlig mer enn prisstigningen de senere år. Å drive en allmennkringkastingskanal som TV 2 innebærer derfor et høyt kostnadsnivå, sammenlignet med rene kommersielle aktører som TV 2 også konkurrerer med. TVNorge la som kjent ned sin satsing på aktualitet og nyheter i 2009 for å bli en rendyrket underholdningskringkaster.

### TV-bransjen står foran store omveltninger

I likhet med avishusene har kringkasterne sine hovedinntekter fra reklame. Denne inntektsmodellen er sårbar for konjunkturedringer, og økonomiske nedgangstider vil kunne medføre store inntektsbortfall, slik TV 2 opplevde etter finanskrisen i 2008 og 2009, hvor reklameinntektene gikk ned med nesten 400 millioner fra et år til det neste.

Reklamemodellen er også under økende press som følge av store og hurtige endringer i teknologi og brukervaner, spesielt blant de yngre seerne. For kringkasterne viser disse tendensene seg ved at seerne i stadig større grad henter innholdet på andre skjermer enn TV, og når de selv ønsker å se (on-demand eller forskjøvet seing).

Kringkasterne må derfor i stadig større grad hente sine inntekter fra brukerbetalte tjenester. I dette markedet møter kringkasterne sterk og økende konkurranse fra store internasjonale aktører som Netflix og HBO, som i utgangspunktet tilbyr engelskspråklig innhold, og som ikke investerer i lokale produksjoner.

Endringene skaper dermed et økt press mot de privatfinansierte kringkasternes inntekter og forretningsmodell. NRK rammes ikke av dette. Tvert i mot er NRK svært godt posisjonert for en ny mediehverdag, hvor innhold i større grad deles og konsumeres på nettet, gjennom egne nettsider og gjennom tjenester som Facebook, YouTube og Twitter. At innholdet er lisensfinansiert, og derfor gratis og fritt tilgjengelig, gjør det enkelt å dele innholdet, i motsetning til tjenester hvor innholdet må finansieres gjennom brukerbetaling..

Med andre ord kan NRK utnytte fullt ut den infrastruktur som de nye nettjenestene utgjør til å distribuere sitt innhold, nettopp fordi de er fritatt fra å innkreve brukerbetaling. Det er derfor grunn til å tro at de offentlig finansierte allmennkringkasterne vil styrke sin posisjon på bekostning av de privatfinansierte.

## **Kringkastingspolitikken må ivareta balansen mellom privatfinansierte og lisensfinansierte allmennkringkastere**

Siden TV 2 ble etablert som en konkurrent til NRK har konkurransen mellom disse to allmennkringkasterne bidratt til å gi norske seere et TV-tilbud av svært høy kvalitet og med et stort utvalg av norskproduserte nyheter, drama og underholdning. I denne konkurransen har TV 2 gjort store investeringer i norsk innholdsproduksjon og har hatt en nøkkelrolle i utviklingen av det norske TV-produksjonsmarkedet. I en BBC-rapport fra desember 2013 om allmennkringkastere i ulike land, fremgår det klart at TV 2s investeringer i lokalt innhold per innbygger står i en særstilling i Europa<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> BBC: *Public and Private Broadcasters Across the World – The Race To the Top*, Desember 2013

De store markedsendringene innebærer først og fremst betydelige utfordringer for de private aktørene, og for TV 2 som privatfinansiert allmennkringkaster. NRK vil ikke rammes på samme måte. Tvert i mot vil NRK med sitt lisensfinansierte og fritt tilgjengelige innhold stå svært godt rustet for fremtiden, selv uten ytterligere økninger i bevilgningene. Utformingen av en kringkastingspolitikk for fremtiden må derfor ha som formål å *sikre fortsatt balanse mellom de statseide og private kringkasterne*.

TV 2 ønsker velkommen arbeidet med å gjennomgå NRKs rolle og mandat, men etterlyser samtidig en bredere analyse av hvordan kringkastingspolitikken skal ivareta hensynet til mediemangfold og sikre "ytringsfrihetens økonomi", og hvilke tiltak som er nødvendige. TV 2 har nedenfor redegjort for noen tiltak som vil være positive, men sannsynligvis på langt nær tilstrekkelige. Utredningen av NRK bør derfor etter TV 2s syn utvides med et større perspektiv, hvor man vurderer hvordan allmennkringkastingsoppdraget skal løses under ett, og hvordan statens midler kan brukes slik at de gir størst mulig mediemangfold.

TV 2 vil for øvrig komme med egne innspill til NRK-plakaten og NRKs rolle i de pågående høringsrunde, men vil i denne sammenheng peke på følgende viktige spørsmål:

- De finansielle rammene og styringsparameterne for NRKs virksomhet må utformes og avgrenses slik at man sikrer tilstrekkelig rom for kommersielle virksomheter ved siden av NRK, tatt i betraktning de omfattende endringer som skjer i mediemarkedet.
- Det bør gjøres en bred gjennomgang av de konkurransemessige virkningene av NRKs virksomhet, ikke bare nye tjenester som omfattes av godkjenningsordningen. De fleste av NRKs tjenester har aldri vært vurdert etter godkjenningsordningen. Det bør legges særskilt vekt på konsekvensene av å tilby gratis innhold og tjenester i markeder hvor andre aktører baserer seg på brukerbetaling.
- NRKs arkivmateriale er finansiert gjennom statsstøtte og bør derfor være tilgjengelig for alle som ønsker å utnytte slikt materiale vederlagsfritt. Arkivet er en viktig kilde til innovasjon og forretningsutvikling og NRK bør derfor ha en tilbaketrasket rolle på dette området, og heller overlate til markedet å lage tjenestene. Lisensieringsordninger for klarering av rettigheter til arkivmaterialet må også sikre at andre aktører enn NRK kan benytte dette.

### **Kringkastingspolitikken må sørge for like konkurransevilkår, særnorsk regulering av TV-mediet må avskaffes**

Det gjelder i Norge fortsatt en rekke særreguleringer for TV-mediet, som går langt utover det som følger av EU-direktivene. Dette innebærer en forskjellsbehandling av de norske kringkastere som er klart konkurransevridende i favør av kringkastere som retter seg mot Norge, men som er etablert i utlandet, samt aktører som opererer ut fra andre plattformer enn kringkasting.

Særreguleringene av TV-mediet er utdaterte og virker stikk i strid med noen av de viktigste formålene bak mediepolitikken, nemlig å sikre at det finnes levedyktige norske aktører som investerer i norskspråklig innhold av høy kvalitet. Dette er spesielt problematisk i et lite marked som det norske.

TV 2 mener at det er på høy tid å foreta en revisjon av disse reglene, slik at man sikrer likebehandling og like konkurransevilkår. TV 2 vil i den sammenheng vise til at EU allerede

har iverksatt et arbeid med revisjon av AMT-direktivet, i lys av de raske endringene i teknologi og brukervaner, og de nye utfordringene dette skaper for kringkasterne.

TV 2 mener at følgende hovedprinsipper må legges til grunn for reguleringen:

- 1) AMT-direktivets regulering er tilstrekkelig for å ivareta de sentrale hensyn bak reglene, herunder redaksjonell uavhengighet og beskyttelse av mindreårige. Kringkastingsloven og -forskriften må revideres slik at reguleringen ikke går lengre enn det som følger i samsvar med AMT-direktivets krav. Som eksempel kan nevnes det særnorske forbudet mot å benytte tekniske løsninger for atskillelse av reklame og redaksjonelt innhold i kringkastingsendinger. Forbudet rammer blant annet løsninger hvor reklamen sendes i et eget vindu, slik at man unngår brudd i direktesending av f.eks. et sportsarrangement. Dette vil bringe det norske lovverket bringes i samsvar med reguleringen i en rekke andre land, som Sverige og Tyskland.
- 2) Eventuelle reklameforbud må være teknologinøytrale og gjelde for alle medier. Det finnes ikke grunnlag for særregulering av TV-mediet. Et eksempel er reseptfrie legemidler, hvor TV-reklame er forbudt, mens alle andre reklamekanaler er tillatt, og produktene selges fritt i butikk. Dette forbudet mangler faglig begrunnelse og er etter TV 2s syn klart i strid med EØS-avtalen.

### **Offentlige støtteordninger må være teknologinøytrale**

Regjeringen har i sitt arbeid med direkte og indirekte pressestøtte (MVA) understreket betydningen av teknologinøytralitet. TV 2 finner grunn til å minne om at ingen av disse støtteordningene er teknologinøytrale; støtten er fortsatt knyttet opp til et spesifikt medium, nemlig utgivelse på papir.

Det er et paradoks at TV 2, som en av de mest betydningsfulle norske nyhetsmediene, faller utenfor alle støtteordninger. TV 2 understreker også betydningen av at nye økonomiske privilegier, for eksempel momsfritak, ikke må diskriminere mellom mediehus avhengig av om de har virksomhet innenfor tradisjonelle distribusjonsteknologier eller er rene digitale mediehus.

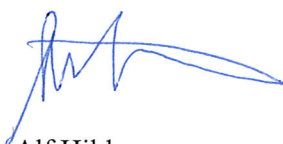
### **Lovfestede ordninger for rettighetsklarering må begrenses til de områder hvor det er et behov**

Klarering av rettigheter er transaksjoner mellom private aktører, på linje med kjøp og salg av varer og tjenester. Det finnes imidlertid enkelte unntak, hvor lovgiver griper inn med lisensieringsordninger. TV-bransjen har gjennom de siste årene vært preget av en rekke langvarige konflikter mellom TV-distributører og rettighetshavere. Etter TV 2s syn er en vesentlig årsak til disse konfliktene at en av unntaksreglene, en lisensieringsordning som i sin tid ble innført for å sikre klarering ved videresending av nabolandskanaler i kabelnett, har fått virke også på områder hvor klareringen kan og bør skje direkte mellom rettighetshaverne og de som skal utnytte rettighetene.

Fulldigitaliseringen av TV-markedet og ny teknologi for tilgangsbeskyttelse (såkalt DRM) gjør det mulig å ha full kontroll med hvordan utnyttelsen av sendingene skjer, og beskytter rettighetshaverne mot urettmessig bruk. Dermed ligger det godt til rette for at de som kjøper rettigheter – kringkasterne og produksjonsselskaper – kan forhandle direkte med rettighetshaverne om alle de utnyttelsesmåtene som utgjør grunnlaget for finansieringen; både tradisjonell TV-distribusjon (enten det gjelder kabelnett eller andre plattformer) og i økende grad nye former for TV-seing, som tidsforskjøvet seing og on-demand.

Lovgivers oppgave på dette området er å sikre at regulatoriske inngrep i form av lisensieringsordninger bare benyttes der hvor det er et faktisk behov for å sikre klarering, fordi dette ellers ville vært uforholdsmessig vanskelig eller umulig. Inngrepet må også være forholdsmessig. Eventuelle særnorske eller særnordiske ordninger må også vurderes nøye opp mot de konkurransemessige virkningene.

Med vennlig hilsen



Alf Hildrum

Sjefredaktør