



# Innst. 332 S

(2016–2017)

## Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen

Meld. St. 15 (2016–2017)

### Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Eit moderne og framtidretta NRK – Finansiering og innhaldsplikter

Til Stortinget

## 1. Sammen drag

### 1.1 Bakgrunn og samandrag

#### 1.1.1 Bakgrunn

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, produktens utforming og redaksjonenes arbeidsform endres hurtig. Regjeringen vil legge til rette for god nyhetsproduksjon og en bredt anlagt offentlig samtale i fremtidens digitale mediesamfunn. Mediepolitikken må derfor stimulere til 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.»

#### INFRASTRUKTURKRAVET I GRUNNLOVA

I Grunnlova § 100 sjette leddet heiter det:

«Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for eit opene 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 ytringsfridommen, men at han òg skal leggje til rette for ytringsvilkåra 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 sørge for eit mangfald av uavhengige og frie medium er ein grunnleggjande føresetnad.

#### 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 kringkastinglova som blei varsla i allmennkringkastingsmeldinga, (Meld. St. 38 (2014–2015) Open

og opplyst – allmennkringkasting og mediemangfald).

#### INNSPEL FRÅ SAMETINGET

Samane har status som urfolk og er verna gjennom nasjonale lover og internasjonale konvensjonar. Som urfolk har samane rett til å bli konsulterte i saker som kan få direkte betydning for dei, jf. prosedyrar for konsultasjonar mellom statlege myndigheiter og Sametinget. Kulturdepartementet bad derfor om Sameetingets synspunkt på innhaldet i meldinga. Sametinget støttar 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.

#### 1.1.2 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 fremtidige modeller for offentlig finansiering av NRK følger 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 øyremerkte 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 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.

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 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 distriktkontora skal organiserast. Departementet presiserer derfor at kravet ikkje kan lesast som at NRK til dømes skal ha eit eige distriktkontor 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 for 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. Depar-

tementet kan elles ikkje sjå at tilknytingsforma i dag bidreg til å svekkje tilliten til og truverd det 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 innebære 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-vedtektene 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.

## 1.2 Framtidig finansiering av NRK

### 1.2.1 Innleiing

NRK har vore finansiert ved ei apparatbasert kringkastingsavgift heilt frå etableringa i 1933 og

fram til i dag. Ein lisensmodell knytt til bestemte mottakarapparat 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.

Allmennkringkastingsoppdraget til NRK er plattformnøytralt og omfattar òg nye ikkje-lineære innhaldstilbod som strøyming. Konvergensen – samsmeltinga 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.

### 1.2.2 Bakgrunn

#### 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.

I 2015 var det ein kraftig tilbakegang for tradisjonelle medium som lineær TV, samtidig som bruken av strøymetenester og mobilt innhald auka. Det er særleg dei unge som i stor grad vel bort tradisjonell, lineær TV-sjåing, sjølv om prosentdelen som ser på lineær TV ein gjennomsnittsdag framleis er høg, har dei siste åra vore prega av tilbakegang.

For å gjere ei nærmare vurdering av alternativa for offentleg finansiering av NRK sette regjeringa ned ei ekspertgruppe. Mandatet var å vurdere i kva grad ulike finansieringsmodellar varetek NRK sitt behov for redaksjonelt sjølvstende, legitimitet i befolkninga og finansiell stabilitet over tid. Regjeringa blei i oppmodingsvedtak romartal V i Stortingets innstilling til allmennkringkastingsmeldinga bedd om «å fremme forslag om framtidig finansiering av NRK til Stortinget etter at ekspertgruppen hadde levert sin anbefaling, og innen utgangen av 2016». I til-

legg 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.

### 1.2.3 *Ekspertgruppa si utgreiing av finansieringsmodellar*

#### 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.

#### DAGENS KRINGKASTINGSAVGIFT

##### *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. NRK kan òg gi frilicens for eitt år om gongen til enkelte svært avgrensa grupper.

##### *Inntekter, innkrevjing og administrasjon*

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

Det er NRK sjølv som krev inn kringkastingsavgifta, og denne verksemda er organisert i Lisensavdelinga.

#### NRK-AVGIFT (APPARATNØYTRAL AVGIFT)

##### *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.

##### *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.

#### NRK-BIDRAG (HUSSTANDSAVGIFT)

##### *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.

##### *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. Lisensavdelinga vil administrere ordninga og avgjere kven som skal betale, krevje inn og kontrollere betalinga av eit NRK-bidrag. Ekspertgruppa foreslår at avgiftsplikta for både ei utvida apparatavgift og ei

husstandsavgift skal knytast til dei/den som disponerer bustadeininga.

#### NRK-SKATT (ØYREMERKT SKATT PÅ INNTEKT)

##### *Beskriving av modellen*

Ekspertgruppa har greidd ut to alternative utformingar av ein skatt med utgangspunkt i den finske modellen: éin med grunnlag i alminneleg inntekt, der både personar og selskap er omfatta, og éin med grunnlag i personinntekt. 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 pst. for personar og 0,35 pst. 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.

##### *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.

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.

#### ALMINNELEG SKATTEFINANSIERING

##### *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 skattefi-

nansiering, og det vil ikkje vere nokon inntektspost i statsbudsjettet.

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

#### 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 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.

Mindretallet foreslår ei apparatnøytral avgift, som utvidar dagens kringkastingsavgift i fleirmedial retning (NRK-avgift).

#### **1.2.4 Synet til høyringsinstansane**

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

### 1.2.5 Departementet si vurdering

#### BEHOVET FOR Å ENDRE FINANSIERINGSMODELL

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. 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. Effekten av denne nye kontrollmekanismen er no 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 innebere 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 svekke 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.

#### VURDERING AV FINANSIERINGSMODELLENE

Kringkastingsavgifta er ikkje lenger eit framtidsretta og stabilt finansieringsalternativ for NRK. Det er derfor behov for ein ny finansieringsmodell. I det følgjande vurderer departementet alternative modeller. Utgangspunktet for vurderingane er at ein ny finansieringsmodell bør gi låge administrative kostnader, lite byråkrati, stabil finansiering, sjølvstende for NRK og ikkje gi urimelige 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.

#### NRK-avgift (apparatnøytral avgift)

Ei apparatnøytral kringkastingsavgift vidarefører ei ordning som har stor oppslutning i dag. Samtidig tettare 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 kritiseras 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 framtidsretta, 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.

#### 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 innebære 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 teknologinøytral og vil dermed vere framtidsretta.

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 tilknytning mellom avgiftsobjektet og det ein betaler for, enn det lisensen har gitt til no. Det kan oppfattast 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 øyremerkte 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. Dersom ordninga blir enkel, bør det ikkje vere vesentlege kostnader knytte til omlegginga, og kostnadene til innkrevjing kan truleg reduserast noko.

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

I Innst. 178 S (2015–2016) bad Stortinget i eit oppmodingsvedtak 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. 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.

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 bueining, ettersom skatt blir kravd inn per person.

I dag skal det betalast 10 pst. 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 innebære at meirverdiavgifta blir ein kostnad for NRK. Å leggje om til ein skattemodell vil òg ha provenykonsekvensar for staten.

#### *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 statlege utgifter og inntekter knyttet til virksamheter og tiltak som får sine utgifter og inntekter fastsatt ved Stortingets bevilgningsvedtak». Inntekter til statlege verksemder som er organiserte 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 inntektsida til staten. Med alminneleg skattefinansiering vil det ikkje vere nokon inntektspost i statsbudsjettet som utgiftsløyvinga kan motreknast mot, og bidraget frå den enkelte skattytaren 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.

Ekspertergruppa la vekt på prinsippet om armlengds 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 vil le 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 stil-ling.

Sjølvstende er ein kjerneverdi i utøvinga av allmennkringkastingsoppdraget og må etter departementet si meining stå sterkt når ein skal velje den framtidige finansieringsmodellen. Europarådet og EØS-avtalen sine sentrale prinsipp for allmennkringkasting er sjølvstende, stabilitet og føreseielegheit i finansieringa, openheit og etterprøvbarheit og at det skal vere nok midlar 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 mrd. kr. 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, anten gjennom 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.

#### 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 uføreseielege 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 framtidretta, bør finansieringsmodellen vere teknologinøytral.

Departementet vil på dette grunnlag arbeide vidare med ei øyremerkt medieavgift som ikkje er knytt til bruk av bestemte apparat. Ei medieavgift som ikkje er knytt til bestemte apparat, vil gi ei fram-

tidsretta og stabil finansiering. NRKs oppgåve som allmennkringkastar kan berre bli varetatt 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 vurderte 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 Mediemangfoldsutvalget 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.

#### 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 omfordeling 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 frilisens. Departementet vil derfor greie ut moglege måtar å gi ei husstandsavgift ein klarare sosial profil på, og om det kan gjerast på ein treffsikker og kostnadseffektiv måte.

Ein øyremerkt skatt etter finsk modell har i nokon grad ein sosial profil ved at han 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 mill. kr. 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. 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.

## 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 tilgang 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.

## 1.3 Ny NRK-plakat

### 1.3.1 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.

### 1.3.2 Bakgrunn

NRK-plakaten inneheld Stortinget sine overordna krav og rammer for NRK og fastset dermed felleskapet sine forventingar til NRK sitt tilbod. NRK-plakaten er det politiske styringsdokumentet for allmennkringkastingstilbodet og verksemda til NRK.

### 1.3.3 Endringar i NRK-plakaten

#### 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.

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 allmennkringkastingsoppdraget 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 lagd fram i allmennkringkastingsmeldinga. 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.

#### 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.

#### 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».

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.

#### Innhaldet i allmennkringkastaroppdraget på Internett

Komitéfleirtalet peiker på at «viktigheten av å ivareta allmennkringkasteroppdraget 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 fridom til å publisere innhaldet sitt der dei ønskjer, jf. òg Stortinget sine merknader på dette punktet.

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.

#### 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 understrekar at NRK skal fungere som eit korrektiv til marknaden ved å tilby innhald og program som kommersielle aktørar ikkje tilbyr. Departementet vil vidareføre konklusjonen i allmennkring-

kastingsmeldinga. Føresegna presiserer at NRK skal ha eit sjølvstendig ansvar for å bidra til det norske mediemangfaldet, som skal takast inn i NRK-plakaten.

#### *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 dekker det geografiske mangfoldet i Norge, både gjennom distriktstilbud på radio, tv, nett og ved lokalt nærvær».

Departementet presiserer at kravet om nærvær i alle fylke ikkje kan lesast som at NRK til dømes skal ha eit eige distriktkontor i kvart enkelt fylke.

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

#### *Beredskap*

Komitéfleirtalet ønskjer at «NRKs beredskapsansvar konkretiseres i plakaten».

I allmennkringkastingsmeldinga foreslo departementet å tydeleggjere det særskilte beredskapsansvaret til NRK. Departementet vil 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.

### **1.3.4 Vurdering av andre innhaldsplikter**

#### **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 grunnlagt 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. NRK viser mellom anna 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.

#### **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».

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.

#### **TILBOD TIL PERSONAR SOM IKKJE MEISTRAR 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 meiner at NRK gjennom dei prosjekta som er nemde i meldinga, viser at dei arbeider med å lage innhald for personar som ikkje meistrar norsk. Departementet meiner at det ikkje er behov for ytterlegare plikter om å ha eit tilbod til personar som ikkje meistrar norsk.

## **1.4 Fastsetjing av fireårig styringssignal**

### **1.4.1 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 regjeringen 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.

### 1.4.2 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.

#### 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 framskriving 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 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 tilbud påverkar kommersielle medium og det totale medietilbodet til publikum.

### 1.5 Overføring av statleg eigarskap til ei stifting

#### 1.5.1 Innleiing

I samband med Stortinget si behandling av allmennkringkastingsmeldinga, Meld. St. 38 (2015–2016) Open og opplyst, blei det gjort eit oppmodingsvedtak (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 uttrykkjeleg fram av oppmodinga.

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

#### 1.5.2 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. For det andre følgjer det av kringkastingslova § 6-3 at kringkastings sjefen har ansvaret for den daglege programverksemda i selskapet. 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 for både 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 medlemene 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 allmennkringkastingsoppdraget 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. Dette er som nemnt alt vareteke gjennom kringkastingslova og lov om redaksjonell fridom.

I dag er allmennkringkastingsoppdraget formelt nedfelt i selskapsvedtektene. Ein stiftingsmodell ville innebere 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 «anslagsvilkoren», som følgjer dei årlege budsjettvedtaka om inntektene til allmennkringkastarane. Desse inneheld relativt omfattande plikter for allmennkringkastarane med omsyn til økonomi, verksemd, organisering og rapportering. 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 truverdset til NRK. NRKs eiga profilundersøking for 2016 viser at befolkninga jamt over har god tillit til NRK sitt tilbod på radio, TV og nett.

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 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 rolleblanding, 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.

## 1.6 Direktesending av store idrettshendingar

### 1.6.1 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 framtiden kan være tilgjengelig for det norske folk på en allmennkringkaster eller annen åpen kanal».

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.

### 1.6.2 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 i 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 annen 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 tilgjengeleggjering 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 de-

finisjonen 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. Dersom regelverket eventuelt skulle ha blitt endra til berre å omfatte «opne kanalar eller allmennkringkastarar», ville det avgrense talet på kvalifiserte kanalar og kunne svekke 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 meiner at til dømes NRK si oppfylling av allmennkringkastingsoppdraget bør skje ut frå selskapet sine eigne 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.

## 1.7 Vidarebruk av arkivet til NRK

### 1.7.1 Departementet si vurdering

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

NRK-arkivet er finansiert med offentlege midlar. 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 aktualitetsmedium og TV-seriar. Departementet presiserer elles kor viktig det er 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.

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.

Departementet viser 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 klargjere klipp for vidarebruk.

### 1.8 Økonomiske og administrative konsekvensar

Ein viser til kapittel 8 i meldinga.

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Arild Grande, Lasse Juliusen, Hege Haukeland Liadal og Sonja Mandt, fra Høyre, lederen Svein Harberg, Kårstein Eidem Løvaas og Mette Tønder, fra Fremskrittspartiet, Anders Anundsen og Ib Thomsen, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, viser til regjeringens Meld. St. 15 (2016–2017) Eit moderne og framtidretta NRK – Finansiering og innholdsplikter.

Komiteen mener det er avgjørende å legge til rette for en god allmennkringkaster som grunnlaget for et levende demokrati og for å ivareta hensynet til opplysning, nyhetsformidling og bevaringen av norsk språk og kulturhistorie. Den fremtidige finansieringen av NRK er, slik komiteen ser det, ikke sikret ved en videreføring av dagens lisensmodell.

Komiteen viser til at stortingsmeldingen følger opp behandlingen av allmennkringkastingsmeldingen om at NRK-plakaten skal ha færre og mer overordnede innholdsplikter enn i dag. Stortingsmeldingen legger videre inn et forbud mot reklame på Internett og en instruks om at NRK skal være til stede på – og utvikle nye tjenester innenfor – alle viktige medieplattformer, også Internett, for å nå bredest mulig ut med det samlede programtilbudet. Komiteen støtter departementets vurdering om at NRK skal ha et selvstendig ansvar for å bidra til det norske mediemangfoldet.

Komiteen viser til at stortingsmeldingen følger opp Stortingets anmodningsvedtak om mer langsiktige styringssignaler for de økonomiske rammene Stortinget fastsetter for NRK. Lisenssystemet fastsettes i dag årlig under behandling av statsbudsjettet, mens departementet i stortingsmeldingen anbefaler

at det innføres et fireårig styringssignal for størrelsen på de økonomiske rammene til NRK hvert fjerde år, fra og med statsbudsjettet for 2019. Komiteen mener et slikt styringssignal vil kunne bidra til nødvendig forutsigbarhet for omstilling og innovasjon i allmennkringkasteren.

Kvalifiserte kringkastere har et særskilt ansvar for å dekke og kringkaste hendelser som er viktige for samfunnet. Komiteen merker seg at departementet mener gjeldende regelverk i tilstrekkelig grad sørger for at NRK ivaretar dette samfunnsansvaret.

Komiteen understreker den særegne betydningen NRK har som historisk arkiv og formidler av historisk billed- og lydmateriale. Komiteen stiller seg svært positiv til at Stortinget i allmennkringkastingsmeldingen støttet videre bruk av arkivmaterialet til NRK. Samtidig vil komiteen understreke at den teknologiske utviklingen utfordrer grenseoppgangen mellom hensynet til tilgjengeliggjøring på den ene siden, og vern av rettighetshavere på den annen. Komiteen støtter videre regjeringen i presiseringen om at det er viktig at NRK også gjør informasjon om arkivmaterialet, såkalt metadata, tilgjengelig.

Komiteen viser til det viktige arbeidet Norsk Radio- og Fjernsynsmuseum gjør for å sikre vår felles mediehistorie.

Komiteen viser til at det gjøres et arbeid for å etablere en stiftelse og innlede et samarbeid med NRK for videre utvikling av museet.

Komiteen stiller seg positive til dette arbeidet.

Komiteen viser til NRK-plakaten § 9 og mener at den redaksjonelle dekningen i landsdelene må sikre at det ikke utvikles geografiske blindsoner i journalistisk dekning.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet, merker seg også at departementet ikke anbefaler en eventuell overføring av eierskapet til NRK til en egen stiftelse.

Flertallet merker seg at regjeringen vurderer det dithen at det ikke er knyttet noen åpenbare fordeler ved en slik omlegging, og videre at det kan medføre en uklar ansvarsdeling mellom Kulturdepartementet og den eventuelle stiftelsen.

Komiteen har gjennomført samtaler med samtlige partier på Stortinget. Partiene har gjennom sine samtaler hatt som mål å få på plass en helhetlig og tverrpolitisk enighet som kan gi bred forankring og forutsigbarhet for videre utvikling av allmennkringkasteren som en viktig og sentral formidler av nyheter, kunnskap og kultur. Partiene anser NRKs rolle som allmennkringkaster som en viktig grunnstein i det norske demokratiet, og mener det derfor er viktig å få etablert en fremtidsrettet og bærekraftig innretning på både finansiering og innholdsproduksjon.

sjon uavhengig av skiftende politiske regimer. Ledelse og ansatte i NRK trenger rammer som gir grunnlag for en offensiv utvikling av formidling innenfor de innholdsplikter de får gjennom meldingen. Partiene ser det også som viktig på denne måten å bidra til en tillits- og forventningsavklaring for publikum, noe som gir dem et fortsatt sterkt forhold til allmennkringkasteren som en viktig informasjonsleverandør i et moderne demokrati i stadig utvikling.

Komiteen, i samråd med Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, er etter samtalene enige om følgende:

Partiene slutter seg til endringen til en overordnet NRK-plakat, som også tas inn som en del av vedtektenes til NRK, med innhold i tråd med forslaget i meldingen. Partiene vil i behandlingen av meldingen i Stortinget støtte et vedtak om å ta inn følgende tillegg i plakaten for å tydeliggjøre NRKs ansvar for formidling av de nordiske språk:

NRK skal formidle innhold frå Norden og medverke til kunnskap om nordiske samfunnstilhøve, kultur og språk.

Partiene vil understreke allmennkringkasterens ansvar for å gi informasjon til befolkningen i krisesituasjoner. Ikke alle i befolkningen har tilstrekkelige norskkunnskaper til å oppfatte informasjon som utelukkende formidles på norsk, og partiene ber regjeringen derfor vurdere informasjonstilbudet til hele befolkningen i en krisesituasjon.

Partiene ønsker at NRK som allmennkringkaster forpliktes til å ivareta et ansvar for å løfte frem nye talenter og lokale artister, for eksempel i distriktssendingene, og mener dette må adresseres i oppdraget.

NRK har et særskilt ansvar for å sikre mediemangfold, blant annet gjennom å løse oppdraget gitt i NRK-plakaten. Det er viktig at samarbeid med andre aktører om dette skjer både lokalt, regionalt og nasjonalt. Mangfoldet skapes ved at alle aktører, inkludert NRK, bidrar til å utvikle journalistikk og meningsutveksling innenfor de rammene som til enhver tid eksisterer. NRK har videre et ansvar for å påse at organisasjonens aktivitet ikke er til hinder for andre aktører innen det norske mediemarkedet.

Partiene vil i behandlingen av meldingen i Stortinget støtte et vedtak om å ta inn følgende tillegg i NRK-plakaten § 3 for å tydeliggjøre NRKs ansvar for å sikre det norske mediemangfoldet:

«... (regionalt og nasjonalt).»

Partiene slutter seg til meldingens forslag om å etablere et 4-årig styringssignal for NRK som vedtas i første budsjett utarbeidet i ny stortingsperiode (første styringssignal vedtas høsten 2018 i statsbudsjettet for 2019, og gjelder for perioden 2019–2022).

Partiene understreker enigheten om at idrettsarrangement av nasjonal interesse skal gjøres tilgjengelig for innbyggerne gjennom sending på åpne kanaler. Partiene vil derfor understreke viktigheten av at norske myndigheter følger opp og sikrer de forskrifter og internasjonale avtaler som gjør dette praktisk og økonomisk mulig.

Partiene er enige om viktigheten av at NRKs arkiv skal gjøres tilgjengelig for viderebruk innenfor de rammer juridiske rettigheter muliggjør. Partiene vil derfor understreke viktigheten av at NRK tar hensyn til dette ved inngåelse av avtale om rettigheter. Partiene støtter at NRK kan ta betalt til selvkost.

Partiene vil videre påpeke at NRK som allmennkringkaster har et særlig ansvar for ryddige arbeidsvilkår. NRK skal satse på, bevare og utvikle egen kompetanse i virksomheten for å sikre innovasjon og kvalitet. Samtidig er det en forutsetning at opphavsrettigheter blir ivaretatt. NRK som offentlig eid og finansiert allmennkringkaster bør være en foregangsaktør på dette området.

Komiteen fremmer på bakgrunn av ovenstående enighet følgende forslag i NRK-plakaten:

«Stortinget ber regjeringen foreta følgende endring av NRK-plakaten slik at § 3 blir lydende:

NRK skal ha eit sjølvstendig ansvar for å bidra til det norske mediemangfaldet (*regionalt og nasjonalt*).»

«Stortinget ber regjeringen foreta følgende endring av NRK-plakaten slik at § 5 blir lydende:

§ 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. *NRK skal formidle innhald frå Norden og medverke til kunnskap om nordiske samfunnstilhøve, kultur og språk.*»

Komiteen viser til Stortingets innstilling til allmennkringkastingsmeldingen (Innst. 178 S (2015–2016), hvor komiteen fremmet en rekke anmodningsvedtak, blant annet romertall V lydende:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om fremtidig finansiering av NRK etter at ekspertutvalget har levert sin anbefaling, og innen utgangen av 2016.»

Komiteen slutter seg til at det er behov for en ny finansieringsmodell for å sikre NRK et stabilt finansieringsgrunnlag i fremtiden, og viser til at stortingsmeldingen inneholder en gjennomgang og vur-



dering av ulike alternative modeller. Komiteen peker på at endrede medievaner og et langt større mangfold av fremvisningsplattformer gjør det nødvendig å sikre at en fremtidig modell ikke kan være knyttet kun til noen bestemte apparater. Med henvisning til allmennkringkasterens samfunnsoppdrag vil komiteen påpeke at – gjennom å danne grunnlag for dialog og debatter – kan den antas å ha en verdi for alle, uavhengig av om en selv har sett programtilbudet. Dette gjelder ikke minst beredskapsoppdraget.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet, registrerer at regjeringen gjennom meldingen har skaffet oversikt over sammenlignbare lands løsninger og erfaringer, og at det etter Stortingets valg av mulig modell er behov for et enda grundigere kunnskapsgrunnlag for å ta de nødvendige beslutninger om endelig innretning for en slik modell i Norge. Flertallet viser til at det er krevende, og forutsetter grundige forberedelser, å innføre en finansieringsmodell for fremtidens mediefremidling, og som kan skape forutsigbarhet for allmennkringkasteren.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, i samråd med Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne er etter samtaler videre enige om følgende:

Partiene viser til meldingen og støtter regjeringens konklusjon om at dagens lisensordning må erstattes av en ny og treffsikker ordning.

Partiene understreker at en fremtidig finansieringsmodell for NRK på best mulig måte skal ivareta følgende hensyn i prioritert rekkefølge:

- Sikre NRKs legitimitet og uavhengighet samt forutsigbarhet for tilskuddsnivå.
- Ivareta en sosial profil i større grad enn dagens lisensordning.
- Sikre NRK mva-refusjon som incentiv for å kjøpe tjenester og produksjoner eksternt.
- Være enkel og byråkratisk å kreve inn.
- Være robust og framtidsrettet, og ha et langsiktig perspektiv.

Partiene peker på at viktige elementer til en framtidig finansieringsmodell kan hentes fra ulike land. Det er likevel partienes syn at en norsk modell må ivareta ovenstående hensyn best mulig, og derfor ikke fullt og helt kan bygge på andre lands modeller.

Partiene ber derfor regjeringen gjøre de nødvendige utredninger for å fremme en sak til stortinget om en «NoRsK» modell for finansiering av NRK. Partiene er enige om at følgende modell legges til grunn for utredningsarbeidet:

NRKs inntekter sikres ved et bidrag som betales av personer. Partiene foreslår å kalle dette «NRK-bidraget».

Inntektene fra bidraget øremerkes NRK. Partiene ber om at det utredes om, og eventuelt hvordan, en øremerking kan gjennomføres uten at det må gjøres et årlig vedtak i Stortinget. Dette for å gi en sterkere uavhengighet for NRK enn i dagens lisensmodell.

Partiene er enige om at NRK ved overgangen til ny finansiering skal beholde det samme reelle nivået på inntekter som de har i dag.

Det må etableres et fireårig styringssignal fra Stortinget for å sikre forutsigbarhet til NRK, i tråd med flertallets omtale i Innst. 178 S (2015–2016) og regjeringens konklusjon i meldingen. Partiene understreker at styringssignalet må inneholde en indikasjon på satsen for NRK-bidraget som vil ha konsekvenser for aktivitetsnivået i NRK, i tillegg til eventuelle endringer i innholdsforpliktelser for NRK.

Partiene ber regjeringen ta utgangspunkt i at alle personer over en viss alder med inntekt skal betale bidraget. Ordningen bør ha en sosial profil, gjerne med et minimums- og et maksimumsbeløp. Det er viktig at et minimumsbeløp er lavt nok til at overgangen til det nye systemet ikke blir dramatisk for nye betalere. Et maksimumsbeløp må ivareta at familier med to voksne ikke opplever en kraftig økning referert til dagens lisensmodell.

Det er samtidig en forutsetning at alle voksne skal bidra, og at skatteplanlegging ikke kan gjøre det mulig å fritta seg fra å bidra. Partiene ber regjeringen utrede hvordan dette kan gjøres på best mulig måte, og på en måte som sikrer et akseptabelt nivå av effektivitet.

Partiene understreker viktigheten av en effektiv og sikker innkreving av bidraget, og peker på erfaringen og kompetansen ved Lisenskontoret i Mo i Rana.

Det er avgjørende for partiene at incentiver for å kjøpe eksterne tjenester og produksjoner opprettholdes, i tråd med Innst. 178 S (2015–2016) der flertallet tok til ordet for å bevare en høy andel eksterne produksjoner for NRK. Fradrag for merverdiavgift er et slikt avgjørende incentiv. Partiene ber regjeringen utrede hvordan dette hensynet best kan ivaretas.

Partiene ber regjeringen igangsette de nødvendige vurderinger, utredninger og beregninger for å etablere det nye NRK-bidraget, og forberede de nødvendige vedtak for behandling i Stortinget.

Dersom de prioriterte forutsetningene for den foretrukne modellen viser seg å være umulig å gjennomføre på rimelig vis, bes regjeringen uten opphold komme tilbake til Stortinget med alternativ løsning.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, i samråd med Venstre, viser til at regjeringen

i Meld. St. 15 varsler at den endelige modellen vil bli sett opp mot finansiering over statsbudsjettet. For øvrig vises det til meldingen der det fremkommer at regjeringen vil se på ulike modeller, herunder husstandsmodell, før det trekkes en endelig konklusjon.

Komiteen merker seg at det i dag gis fritak for lisensen for eksisterende og tidligere ansatte i NRK, samt diplomater. Komiteen mener denne ordningen bør opphøre.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til Stortingets behandling av Innst. 178 S (2015–2016), hvor Stortinget vedtok følgende:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om fremtidig finansiering av NRK etter at ekspertutvalget har levert sin anbefaling, og innen utgangen av 2016.»

Dette vedtaket har regjeringen ikke fulgt opp, noe disse medlemmer ser på som et brudd med allmennkringkastingsforliket. Disse medlemmer viser til at regjeringen har hatt langt tid på seg til å finne en samlende løsning for fremtidig finansiering av NRK, men at regjeringen ikke har evnet dette.

Disse medlemmer viser til at Arbeiderpartiet til tross for dette har deltatt i forhandlinger med de øvrige partiene om fremtidig finansiering av NRK med utgangspunkt om enighet om en løsning. Dette har vist seg vanskelig å få til basert på sprikende signaler og standpunkter, særlig fra regjeringspartiene.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede og fremme forslag om ny finansiering av NRK. Finansieringen skal sikre legitimiteten til NRK i befolkningen, underbygge NRKs uavhengighet, og være robust og framtidrettet. Den må gi forutsigbarhet for både NRK og lisensbetalerne. Saken fremmes for Stortinget innen utgangen av mars 2018. Modellen skal inneholde følgende overordnede prinsipper:

- Lisensen skal kreves inn av NRK selv, og ordningen skal sikre fradrag for merverdiavgift, NRKs uavhengighet samt kompetansemiljøet ved Lisenskontoret i Mo i Rana.
- Bedre sosial profil enn dagens lisensordning.
- Sikre finansiell forutsigbarhet for NRK med kompensasjon for pris- og lønnsvekst.»

Disse medlemmer mener at fremtidig finansiering må sikre bedre brukervennlighet, for eksempel gjennom mulighet for månedlig betaling.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen om ikke å vurdere statsbudsjettfinansiering av NRK.»

### 3. Forslag fra mindretall

#### Forslag fra Arbeiderpartiet:

##### Forslag 1

Stortinget ber regjeringen utrede og fremme forslag om ny finansiering av NRK. Finansieringen skal sikre legitimiteten til NRK i befolkningen, underbygge NRKs uavhengighet, og være robust og framtidrettet. Den må gi forutsigbarhet for både NRK og lisensbetalerne. Saken fremmes for Stortinget innen utgangen av mars 2018. Modellen skal inneholde følgende overordnede prinsipper:

- Lisensen skal kreves inn av NRK selv, og ordningen skal sikre fradrag for merverdiavgift, NRKs uavhengighet samt kompetansemiljøet ved Lisenskontoret i Mo i Rana.
- Bedre sosial profil enn dagens lisensordning.
- Sikre finansiell forutsigbarhet for NRK med kompensasjon for pris- og lønnsvekst.

##### Forslag 2

Stortinget ber regjeringen om ikke å vurdere statsbudsjettfinansiering av NRK.

### 4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding I og II fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

#### I

Stortinget ber regjeringen foreta følgende endring av NRK-plakaten slik at § 3 blir lydende:

NRK skal ha eit sjølvstendig ansvar for å bidra til det norske mediemangfaldet (*regionalt og nasjonalt*).

#### II

Stortinget ber regjeringen foreta følgende endring av NRK-plakaten slik at § 5 blir lydende:

§ 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 mangaldet i folket. NRK skal ha daglege sendingar for den samiske befolkninga. NRK skal ha program for nasjonale og språklege minoritetar. *NRK skal formidle innhald frå Norden og medverke til kunnskap om nordiske samfunnstilhøve, kultur og språk.*

III

Meld. St. 15 (2016–2017) – om Eit moderne og framtidsretta NRK – Finansiering og innhaldsplikter – vedlegges protokollen.

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 30. mai 2017

**Svein Harberg**

leder og ordfører

