



# Evaluering av kompensasjonsordning for kommersiell allmennkringkasting

Rapport fra Medietilsynet  
til Kultur- og likestillingsdepartementet

## Forord

Medietilsynet legger med dette frem en evaluering av kompensasjonsordningen for kommersiell allmennkringkasting. Hensikten med evalueringen er å fremskaffe et faktabasert grunnlag for å kunne vurdere om det er behov for å justere innretningen av konkurransegrunnlaget før en ny avtale lyses ut. Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Kultur- og likestillingsdepartementet. Bakgrunnen er at regjeringen legger opp til å omtale kompensasjonsordningen for kommersiell allmennkringkasting sammen med de fireårige styringssignalene for NRK og den direkte mediestøtten i budsjettproposisjonen som skal fremmes høsten 2022. Kunngjøring og inngåelse av ny avtale om kommersiell allmennkringkasting forutsetter tilslutning fra Stortinget og notifisering og godkjenning fra ESA. Den gjeldende avtalen med TV 2 varer frem til utgangen av 2023.

Medietilsynet har gjort en samlet vurdering basert på erfaringene med TV 2s ivaretagelse av avtalevilkårene de tre første årene av den femårige avtaleperioden og ulike empiriske undersøkelser av innholdstilbud, mediebruk og økonomiske data. Mediemarkedet er i rask endring, og det er viktig å sikre at kompensasjonsordningen for kommersiell allmennkringkasting tar innover seg endringer i medievaner og inntektsstrømmer. Til denne evalueringen har Medietilsynet innhentet og utviklet data og innsikt som belyser en rekke aspekter ved det norske mediemarkedet generelt – og det kommersielle tv-markedet spesielt. Analysene viser at kommersiell allmennkringkasting bidrar til å styrke mangfoldet i tv-markedet ved å være et klart alternativ til NRK på innholds- og brukssiden, og at den kommersielle allmennkringkasteren sikrer et nasjonalt nyhetstilbud som produseres og sendes utenfor hovedstaden. Mediebruksundersøkelsene viser også at et lineært tilbud fremdeles er viktig for en stor del av befolkningen i Norge, særlig som nyhetskilde, selv om mediebruken digitalt er økende. Kommersiell allmennkringkasting bør derfor omfatte innhold som blir formidlet på både lineære og ikke-lineære plattformer.

Rapporten bygger på et bredt grunnlag av både kvantitative data og kvalitative undersøkelser. Medietilsynet takker alle som har gitt innspill i arbeidet med utredningen og som har bidratt til helheten i rapporten. Det understrekes likevel at alle analyser, konklusjoner og anbefalinger i rapporten er Medietilsynets ansvar.

Vi håper våre vurderinger, som er gjort på et faktabasert grunnlag, kan bidra til et godt beslutningsgrunnlag for de politiske diskusjonene om hvordan en ny kommersiell allmennkringkastingsavtale skal se ut når ny avtale etter planen skal utlyses i løpet av 2023.

Fredrikstad 31. mai 2022



Mari Velsand  
direktør





## Innhold

1	Hovedkonklusjoner og anbefalinger .....	3
1.1	Innledning .....	3
1.2	Konklusjoner og anbefalinger .....	3
2	Kulturdepartementets oppdrag til Medietilsynet .....	13
2.1	Oppdragsbeskrivelsen.....	13
2.2	Avgrensning av oppdraget.....	14
3	Mål for mediemangfoldet.....	15
3.1	Statens ansvar for mediemangfold og mediernes samfunnsoppdrag.....	15
3.2	Mediepolitiske mål for kommersiell allmennkringkasting.....	17
3.3	Behovet for statlige virkemidler for å sikre kommersiell allmennkringkasting på tv .	18
3.4	De mediepolitiske målene for kommersiell allmennkringkasting på tv.....	22
4	Vurdering av om utformingen av eksisterende avtale om kommersiell allmennkringkasting er egnet til å oppfylle de mediepolitiske målene .....	26
4.1	Innledning .....	26
4.2	Tilsynet med allmennkringkastingsoppdraget til TV 2 .....	26
4.3	Opprettholde mediemangfoldet .....	28
4.4	Sikre en reell konkurrent til NRK.....	47
4.5	Sikre riksdekkende nyhetssendinger som blir produsert og sendt utenfor Oslo .....	70
4.6	Avtalens force majeure-bestemmelse.....	81
5	Vurdering av behov for å gjøre endringer i kunngjøring av ny avtale om kommersiell allmennkringkasting.....	84
5.1	Innledning .....	84
5.2	Befolkningens tilgang til infrastruktur og mediebruk.....	84
5.3	Analyse av om den økonomiske modellen er robust ved endringer i mediemarkedet 111	
5.4	Avtalens distribusjonskrav .....	118
5.5	Alternativer til dagens kompensasjonsordning.....	122
5.6	Avtalens varighet.....	126

# 1 Hovedkonklusjoner og anbefalinger

## 1.1 Innledning

Medietilsynet har på oppdrag fra Kultur- og likestillingsdepartementet evaluert kompensasjonsordningen for kommersiell allmennkringkasting. Hovedspørsmålet i oppdraget er om det er behov for å justere innretningen av konkurransegrunnlaget ved utlysning av en ny avtale om kommersiell allmennkringkasting. Dagens femårige avtale mellom staten og TV 2 om kommersiell allmennkringkasting gjelder fra 2019 og ut 2023, og regjeringen har varslet budsjettproposisjonen høsten 2022 som et naturlig tidspunkt for å invitere Stortinget til å ta stilling til om en ordning med kompensasjon for kommersiell allmennkringkasting skal videreføres. Evalueringen av kompensasjonsordningen inngår dermed sammen med det øvrige faktabaserte grunnlaget Medietilsynet har bidratt med til utformingen av de fireårige styringssignalene for NRK og den direkte mediestøtten fra og med 2023. En eventuell ny kunngjøring og inngåelse av avtale om kommersiell allmennkringkasting må gjennomføres innen utgangen av 2023 dersom en ny kompensasjonsordning skal kunne være på plass fra 2024.

Medietilsynets vurdering er basert på erfaringene med TV 2s ivaretagelse av avtalevilkårene de tre første årene av den femårige avtaleperioden og ulike empiriske undersøkelser av innholdstilbud, mediebruk og økonomiske data – både av kvantitativ og kvalitativ art. Blant annet er det benyttet datagrunnlag og analyser fra BDO, Statistisk Sentralbyrå (SSB), Kantar, medieforskere ved Handelshøyskolen BI, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) og informasjon fra TV 2.

Medietilsynet takker alle som har gitt innspill i arbeidet med utredningen og som har bidratt til helheten i rapporten. Det understrekes likevel at alle analyser, konklusjoner og anbefalinger i rapporten er Medietilsynets ansvar.

## 1.2 Konklusjoner og anbefalinger

Evalueringen av kompensasjonsordningen for kommersiell allmennkringkasting er todelt. Medietilsynet har vurdert om utformingen av eksisterende avtale er egnet for å oppfylle de mediepolitiske målene, og om endringer i mediemarkedet, medievaner og/eller teknologi skaper behov for å gjøre justeringer i ny kunngjøring av ordningen. Det er innhentet en økonomisk analyse av om kompensasjonsmodellen er robust i tilfelle endringer i inntektsstrømmene fremover. Ettersom evalueringen potensielt identifiserer behov for å utvide oppdraget om kommersiell allmennkringkasting, utreder rapporten også alternative grunnlag som kan benyttes dersom det skulle vise seg at oppdraget krever høyere årlige støttebeløp.

Nåværende ordning, og behov for eventuelle endringer, er vurdert opp mot de tre mediepolitiske målene for kommersiell allmennkringkasting: å 1) opprettholde

mediemangfoldet, 2) sikre en reell konkurrent til NRK og 3) sikre riksdekkende nyhetssendinger som blir produsert og sendt utenfor Oslo.<sup>1</sup>

Det første målet bygger på at mediemangfold sikrer samfunnets tilgang til troverdig informasjon som ivaretar behovene til ulike grupper i samfunnet og er en avgjørende forutsetning for ytringsfrihet og et velfungerende demokrati. Norskprodusert innhold som reflekterer norsk språk, kultur, identitet og norske samfunnsforhold, er viktig for å opprettholde mediemangfoldet. Det andre målet er å gi NRK reell konkurranse om produksjon og formidling av allmennkringkastingsinnhold. I lys av den økte konkurransen fra internasjonale aktører er det vurdert som særlig viktig at publikum har et reelt riksdekkende alternativ til NRKs tilbud og et bredt tilbud av nyheter fra ulike samfunnsområder. Det tredje målet handler om at riksdekkende nyhetssendinger som blir produsert og sendt utenfor Oslo, kan bidra til flere perspektiver i nyhetsdekningen og være et alternativ til Oslo-dominansen i riksdekkende medier.

### 1.2.1 Konklusjoner

Medietilsynet har i rapporten kommet frem til følgende konklusjoner:

#### **Avtalen om kommersiell allmennkringkasting bidrar til å opprettholde mediemangfoldet**

- TV 2, som i inneværende periode har avtalen med staten om kommersiell allmennkringkasting, bidrar til å opprettholde mediemangfoldet ved å levere i henhold til forpliktelsene, slik avtalen er utformet i dag. Avtalens utforming gir den kommersielle allmennkringkasteren økonomiske insentiver til å investere i nyheter, norskspråklige programmer for barn og unge og norskspråklig film og tv-drama. Medietilsynet vurderer at kompensasjonsordningen bidrar til å fremme produksjon og formidling på disse programområdene, og dermed styrker det totale mediemangfoldet.
- Minimumskravene i avtalen som ikke omfattes av kompensasjonen, bidrar til en bredde i tema og sjangere. Smalere tematisk eller målgruppemessig innhold blir programsatt sammen med bredere, mer lønnsomme innholdskategorier gjennom året. Det samlede innholdstilbudet på hovedkanalen fremmer et variert *norskprodusert innhold som reflekterer norsk språk, kultur og identitet og norske samfunnsforhold*.
- Resultatene fra Medietilsynets tilsyn med hvordan TV 2 oppfyller avtalen bekrefter at det smalere eller mindre lønnsomme programinnholdet, enten tematisk som kultur og religion/livssyn eller innhold rettet mot ulike minoritetsgrupper samt barn og unge, trenger særskilte insentiver for å få plass i innholdstilbudet.
- For de smale eller mindre lønnsomme programområdene som ikke inngår i allmennkringkastingsoppdraget, men som er utformet som minimumskrav for å sikre en allmennkringkastingsprofil, gir avtalen ingen insentiver til å levere mer enn det definerte

<sup>1</sup> Meld. St. 14 (2016–2017) Kommersiell allmennkringkasting



minimumsnivået. Medietilsynets vurdering er at avtalens utforming, der minimumskravene finansieres av den kommersielle delen av TV 2s virksomhet, ikke gir tilstrekkelige insentiver til å programsette innhold innenfor kategoriene som er tematisk eller målgruppemessig smalere innrettet.

### **Avtalen om kommersiell allmennkringkasting sikrer en reell konkurrent til NRK**

- TV 2 som nasjonal nyhetsformidler fungerer som et reelt nyhetsalternativ til NRK (og andre nasjonale nyhetskilder) og bidrar dermed til bruksmangfold.
- Både TV 2 og NRK har en bred og allmenn profil og utfyller hverandre i temaer, perspektiver og kilder. Samlet gir dette en god indikasjon på at avtalens utforming bidrar til å fremme et *bredt tilbud av nyheter fra ulike samfunnsområder*, noe som er viktig for å oppfylle det mediepolitiske målet om å sikre en reell konkurrent til NRK.
- Avtalens nåværende utforming er egnet til å oppfylle målet om å sikre en nasjonal nyhetsproduksjon utenfor hovedstaden og en reell konkurrent til NRK på nyheter.
- Nyhetskravets utforming om at det skal tilbys egenproduserte riksdekkende nyhetsprogrammer i tidsrommet mellom kl. 17.00 og 24.00 i hovedkanalen, gir ikke særskilte insentiver til å utvikle løpende og/eller ikke-lineære audiovisuelle nyhetsprodukter.
- Avtalen omfatter ikke særskilte krav om debatt og er i mindre grad egnet til å sikre et reelt alternativ til NRK i den demokratisk relevante redigerte offentlige debatten, som er viktig for å bidra til at ulike meninger er representert.
- Medietilsynet vurderer at avtalens utforming bidrar til å sikre en reell konkurrent til NRK når det gjelder det definerte allmennkringkastingsinnholdet som omfattes av oppdraget. Avtalen gir imidlertid etter Medietilsynets vurdering ikke tilstrekkelig gode insentiver til at en kommersiell allmennkringkaster programsetter smalere, mindre lønnsomme programområder som ikke inngår i allmennkringkastingsoppdraget.

### **Avtalen om kommersiell allmennkringkasting sikrer riksdekkende nyhetssendinger som blir produsert og sendt utenfor Oslo**

- Avtalens lokaliseringskrav for sentral nyhetsredaksjon og hovedredaksjon er viktige for å sikre at TV 2 har en fortsatt tydelig redaksjonell tilstedeværelse i Bergen.
- De to siste årene med pandemi har skapt sterkere digitale preferanser og en økt bevissthet på bærekraftsmål. Dette tilsier at lokaliseringskravene i ny avtale bør legge til rette for effektive og miljøvennlige organisatoriske løsninger for den redaksjonelle virksomheten.

## **Kompensasjonsmodellen er robust mot endringer i mediemarkedet så lenge de totale inntektene opprettholdes**

- Reklameinntektene i tilknytning til lineære sendinger på kommersiell tv er nedadgående. Samtidig øker distribusjons- og brukerinntekter/abonnementsinntektene, noe som delvis veier opp for fallende reklameinntekter.
- Dagens kompensasjonsmodell er robust så lenge et eventuelt tap i en av inntektsstrømmene erstattes med en tilsvarende økning i andre inntektsstrømmer, slik at totale inntekter forblir omtrent de samme.
- Analysen av inntektsstrømmene i tv-markedet konkluderer med at det er vanskelig å vurdere hvor mye av vekstpotensialet i brukerinntekter som allerede er realisert, og at det ikke kan utelukkes at markedets betalingsvilje for blant annet strømmetjenester fortsetter å stige med endrede seervaner. På den annen side er det ingen grunn til å forvente at annonsørens betalingsvilje for reklame på lineære flater opprettholdes når flere seere forlater denne plattformen. Det er derfor en viss sannsynlighet for at markedsinntektene i neste avtaleperiode vil synke uten at brukerinntektene øker tilsvarende, slik at det kan bli nødvendig med en kompensasjon som overstiger 135 millioner for å sikre kommersiell allmennkringkastingsvirksomhet fremover.

### 1.2.2 Anbefalinger

Medietilsynet anbefaler følgende ved utforming av konkurransegrunnlaget til kunngjøring av ny avtale om kommersiell allmennkringkasting:

#### **Noen justeringer i allmennkringkastingsoppdraget**

- For å fremme de mediepolitiske målene for allmennkringkasting bør kravene på programområdene nyheter, norskspråklige programmer for barn og unge og norskspråklig film- og tv-drama videreføres.
- For å sikre at nyhetsoppdraget til en fremtidig kommersiell allmennkringkaster skal være mer treffsikkert for å styrke bruksmangfoldet og nå yngre målgrupper, anbefaler Medietilsynet at ny kunngjøring gir leverandøren incentiver til å utvikle og tilby audiovisuelle nyhetsprodukter på digitale flater – i tillegg til nyhetssendinger på lineær tv. Mediebrukstallene som er presentert i denne rapporten viser at tv, sammen med nettavis, er en av de mest foretrukne nyhetsplattformene, både for kort/rask nyhetsoppdatering og for den mer grundige nyhetsoppdateringen. Samtidig har alder betydning for hvilke nyhetskilder som vurderes som viktigst, der de yngre aldersgruppene i stadig mindre grad bruker lineær tv, også til nyhetskonsum. Videre viser tallene at de yngre i større grad enn de eldre foretrekker løpende, korte oppdateringer.
- Den økonomiske modellen har per i dag ingen prinsipielle hindre for at den kommersielle allmennkringkasteren også kan levere nyheter på andre plattformer enn den lineære

hovedkanalen, så lenge nyhetene produseres med utgangspunkt i en felles redaksjon. Det regnskapsmessige skillet tillater at kompensasjonen også brukes til å produsere nyheter til andre flater, i hovedsak Nyhetskanalen, mot at inntektene fra disse flatene tilfaller allmennkringkastingsoppdraget. Dersom den kommersielle allmennkringkasteren gjør en eventuell større satsing på audiovisuelle nyheter på andre flater enn dem som allerede eksplisitt er nevnt i det regnskapsmessige skillet i inneværende periode, bør det regnskapsmessige skillet imidlertid oppdateres slik at det reflekterer at det har kommet til ytterligere satsing i tillegg til de spesifiserte AKO Nyheter og Nyhetskanalen. Medietilsynet understreker at så lenge en slik satsing ikke er en del av det definerte AKO-oppdraget, forutsettes det at satsingen er bedriftsøkonomisk lønnsom, slik at det ikke foreligger kryssubsidiering.

- For å legge til rette for innovasjon med hensyn til publisering av audiovisuelle nyheter på digitale plattformer anbefaler Medietilsynet at ny kunngjøring formulerer nyhetsoppdraget videre enn daglige nyhetssendinger på en tv-kanal for å redusere risikoen for kryssubsidiering i fremtidig avtale.
- I lys av det særlige ansvaret myndighetene har for å stimulere innhold som er avgjørende for det offentlige ordskiftet, og at det produseres nok av den journalistikken som er viktig for et velfungerende demokrati – nyheter, aktualiteter og debatt, anbefaler Medietilsynet at debatt vurderes inkludert i oppdraget.
- Medietilsynet ser ikke behov for å endre kravet om at den kommersielle allmennkringkasteren skal tilby egne programmer for barn og for ungdom i ny kunngjøring. I lys av den klare trenden mot ikke-lineær mediebruk, særlig blant unge, har Medietilsynet vurdert behovet for å endre utformingen av kravet om programmer for disse gruppene. Kravets utforming i nåværende avtale gir høy grad av frihet til å velge en digital publiseringsstrategi. Ved ny kunngjøring av avtalen er det viktig å sikre at barne- og ungdomstilbudet som mottar offentlig støtte, publiseres både lineært og ikke-lineært, slik at innholdet er tilgjengelig på relevante plattformer som barn og unge bruker. Medietilsynet legger til grunn at kravet om lineær publisering ikke begrenser muligheten for å utprøve ikke-lineære audiovisuelle formater.
- Kunngjøringen av ny avtale om kommersiell allmennkringkasting bør utformes slik at den styrker insentivene til å levere smalere programkategorier. Medietilsynet legger til grunn at dette kan gjøres enten ved å utvide antall temakategorier som må inngå i minimumskravene for den tematiske bredden, eller ved å inkludere smale programkategorier som i dag er definert utenfor allmennkringkastingsoppdraget. Dette medfører i praksis at relevante smale programkategorier inkluderes i tildelingskriteriene for allmennkringkastingsoppdraget og blir gjenstand for kvalitets- og priskonkurransen om oppdraget. Dersom noen av de smale kategoriene inkluderes i oppdraget, kan det være rimelig å stille krav til norskspråklige programmer.



## Lokalisering av allmennkringkastingsvirksomheten utenfor Oslo bør videreføres

- Medietilsynet anbefaler å videreføre kravene om å lokalisere den sentrale nyhetsredaksjonen med en viss geografisk avstand fra Oslo sentrum, og at majoriteten av de redaksjonelt ansatte skal ha sitt arbeidssted i den sentrale nyhetsredaksjonen. Det sentrale målet med lokaliseringskravet er å sikre et reelt og sterkt redaksjonelt nyhetsmiljø utenfor Oslo. For å oppnå dette kreves fysisk redaksjonell tilstedeværelse med en viss geografisk avstand fra hovedstaden, der majoriteten av journalistene/nyhetsmedarbeiderne har sitt arbeidssted. Målet er å bidra til at en større variasjon av temaer, ståsteder, vinklinger og perspektiver når opp på den nasjonale dagsordenen, enn om alt produseres fra hovedstaden.
- Selv om den journalistiske nyhetsproduksjonen er det sentrale for å sikre at det produseres og sendes nasjonale nyheter utenfor Oslo, vurderer Medietilsynet at ny avtale fortsatt bør stimulere til en større redaksjonell virksomhet og organisasjon i tilknytning til nyhetsproduksjonen. Dette kan bidra til å tydeliggjøre den kommersielle allmennkringkasterens identitet og merkevare som hjemmehørende utenfor Oslo. Medietilsynet anbefaler derfor at majoritetskravet for redaksjonelt ansatte ved hovedredaksjonen utenfor Oslo videreføres. Imidlertid bør definisjonen av redaksjonelt ansatte ved hovedredaksjon revideres i ny kunngjøring, noe som innebærer at det gjøres en nærmere vurdering av hvilke funksjoner som skal regnes som redaksjonelt ansatte. Basert på erfaringene fra allmennkringkastingstilsynet er det Medietilsynets vurdering at en slik gjennomgang bør gjøres med jevne mellomrom for å sikre at definisjonen er dynamisk og i takt med den teknologiske utviklingen.
- Som følge av nye digitale arbeidsformer anbefaler Medietilsynet at ny kunngjøring ikke viderefører krav om at redaksjonelle beslutninger skal tas fysisk ved bestemte geografiske lokasjoner, verken for hovedredaksjon eller sentral nyhetsredaksjon.
- Medietilsynet anbefaler ikke å videreføre den særskilte reguleringen av nyhetsredaktørens arbeidssted, men at avtalens utforming likestiller nyhetsredaktøren med andre redaksjonelle medarbeidere ved den sentrale nyhetsredaksjonen. I vurderingen er det lagt til grunn at en nasjonal nyhetsformidler har behov for journalistisk tilstedeværelse i hovedstaden, der de sentrale forvaltningsinstitusjonene ligger. Nyhetsredaktøren har dermed ansvar for redaksjonelle medarbeidere ved flere lokasjoner, og følgelig er det naturlig at nyhetsredaktøren tilbringer tid både ved den sentrale nyhetsredaksjonen og ved øvrige kontorer. I lys av trenden med økt fjernarbeid og at redaksjonelle, løpende beslutninger i stor grad er delegert til vaksjefer ved den sentrale nyhetsredaksjonen, vurderer Medietilsynet at målet om å sikre det nyhetsredaksjonelle tyngdepunkt utenfor hovedstaden, blir tilstrekkelig ivaretatt uten den særskilte reguleringen av nyhetsredaktørens arbeidssted.
- Medietilsynet anbefaler at det i tillegg til majoritetskrav for redaksjonelt ansattes arbeidssted ved den sentrale nyhetsredaksjonen, utformes et krav om tilstedeværelse i distriktene. Dette er etter Medietilsynets vurdering i tråd med formålet om å fremme

produksjonen av nyheter med perspektiver og saker utenfor hovedstaden. Videre anbefaler Medietilsynet at de ansatte som er lokalisert ved distriktskontorene, holdes utenfor brøken som beregner hvorvidt majoriteten av de redaksjonelt ansatte har sitt arbeidssted ved den sentrale nyhetsredaksjonen og hovedredaksjonen. Denne endringen er viktig for å hindre at kravets utforming ikke motvirker regional journalistisk tilstedeværelse.

### **Avtalen må fortsatt sikre at prinsippene for allmennkringkasting ivaretas**

- Medietilsynet anbefaler at ny avtale fortsatt innrettes slik at den sikrer overordnede prinsipper for allmennkringkasting, som tematisk og sjangermessig bredde, programmer for både brede og smale grupper, norskspråklig andel og bruk av begge de offisielle norske målformene.
- For å styrke omfanget av det journalistiske stoffet på nynorsk og det nynorske mediespråket vurderer Medietilsynet at det er mer treffsikkert å kvantifisere kravene til målform.
- Minimumskravene til tematisk bredde ligger utenfor allmennkringkastingsoppdraget som kompenseres, og setter som krav at den kommersielle allmennkringkasteren i det minste leverer et tilbud innenfor et visst antall av oppgitte programkategorier. Hver kategori setter også egne minimumsnivåer for omfang og hyppighet. Medietilsynet vurderer at disse kravene er viktige for å sikre en allmennkringkasterprofil og variasjon i det samlede tilbudet til en kommersiell allmennkringkaster. Ved eventuell videreføring av volum og frekvenskrav for minimumskravene knyttet til tematisk bredde, anbefaler Medietilsynet at de justeres både for de bredere og smalere programområdene, slik at kravets utforming i større grad samsvarer med bransjepraksis og seervaner. Forslaget innebærer en økning i de totale timekravene som skal leveres i løpet av et år, men at kravene til ukentlig og månedlig frekvens erstattes med et krav om å spre programmene på både første og andre halvår. Kravet til 30 minutters lengde på programmet foreslås ikke videreført. Medietilsynet legger til grunn at en slik justering i minimumskravene som stilles til det samlede programtilbudet, vil bidra til å styrke de smalere temakategoriene i den kommersielle allmennkringkasterens tilbud, samtidig som den gir større frihet til å programsette i tråd med ordinær sesongplanlegging.

### **Krav om både lineær og ikke-lineær distribusjon av allmennkringkastingsinnhold bør videreføres**

- Distribusjonskravet er utformet for å sikre at allmennkringkastingsinnholdet når ut til befolkningen på tvers av foretrukne plattformer for konsum av audiovisuelt innhold. Kravene til distribusjon inngår også i allmennkringkastingsoppdraget og forutsetter tilgjengeliggjøring av allmennkringkastingsinnholdet både lineært på en tv-kanal og ikke-lineært på en strømmetjeneste. Medietilsynet anbefaler videreføring av krav om å gjøre

allmennkringkastingsinnholdet tilgjengelig både lineært og ikke-lineært.

- Bred tilgang til pålitelige og gode nyhetskilder og et variert innholdstilbud med norsk forankring er viktig for å gi befolkningen informasjon til å orientere seg i samfunnet og delta aktivt i den offentlige samtalen. Kommersiell allmennkringkasting representerer i så måte et viktig tilbud for befolkningen, både lineært og ikke-lineært.
- Medievanene er i endring ved at den daglige oppslutningen om lineære tv-tilbud går ned, mens bruken av strømmetjenester øker. Allmennkringkastingsinnholdet som ikke i like stor grad sees via TV 2s strømmetjeneste, er nyheter, slik at tv-nyheter på hovedkanalen i større grad enn annet innhold konsumeres i sanntid eller lineært.
- Lineær tv er viktig for at målgrupper som verken adopterer nye medievaner eller er interessante for annonsørene, skal kunne ha et fullverdig tilbud. Det er problematisk dersom en gruppe systematisk faller utenfor ulike medietilbud, særlig redaktørstyrte journalistiske medietilbud.
- Dagens distribusjonskrav legger til grunn at allmennkringkastingsinnholdet skal kunne tas imot over hele landet med minst 95 prosent husstandsdekning for den lineære kanalen, og at strømmetjenesten er tilgjengelig for alle med normal bredbåndsdekning. Det er presisert at dekningskravet på 95 prosent for den lineære kanalen gjelder teknisk dekning. Kravene er oppfylt av TV 2 i inneværende avtaleperiode, men det har så langt vært gjentatte brudd i forhandlinger mellom TV 2 og distributører om avtalevilkår, noe som medfører at hovedkanalen i perioder ikke er tilgjengelig for den aktuelle distributørens kunder.
- Prinsipielt bør det i utgangspunktet være slik at når staten gjennom offentlige støtteordninger bidrar til å finansiere et allmennkringkastingstilbud, bør kravene til tilgjengeliggjøring av innholdet utformes slik at de i praksis fremmer bred tilgang til innholdstilbudet over hele landet. Erfaringene så langt tilsier at kravet i form av teknisk dekningsgrad ikke er helt treffsikkert i dagens distribusjonsmarked. Ved brudd i forhandlingene mellom allmennkringkaster og distributør forutsettes ofte et eventuelt bytte av leverandør av tv- og bredbåndstjeneste for å kunne få tilgang til TV 2 Hovedkanalen. Markedet for tv-distributører fungerer imidlertid slik at det ikke nødvendigvis er enkelt for alle abonnenter å bytte leverandør av tv- og bredbåndstjeneste.
- Samtidig indikerer erfaringene fra inneværende avtaleperiode at verdikjeden i tv-markedet er i endring, og det er behov for en nøytral utforming av distribusjonskravet som ikke påvirker aktørenes forhandlingsposisjon. For det tilfellet at eventuelle endringer svekker allmennkringkasterens forhandlingsposisjon overfor distributørene, svekkes kringkasterens evne til å hente distribusjonsinntekter for allmennkringkastingsinnholdet, og evnen til å få distribusjonsinntekter for det øvrige innholdet på den aktuelle kanalen. Det er begrensede muligheter til å kompensere for en slik inntektssvikt, slik modellen for kompensasjonen er innrettet. Staten må i så fall være forberedt på at tilbyderen som skal



levere kommersiell allmennkringkasting, vil kreve høyere kompensasjon.

- Medietilsynet har kommet til at en god anbefaling for en eventuell alternativ utforming av distribusjonskravet forutsetter en grundig utredning av markedet, som omfatter konkurranseforholdet mellom distributørene, virkemåten til markedet mot abonnentene og maktforholdet mellom innholdsleverandører og distributører. Medietilsynet har ikke hatt mulighet til å gjøre denne type vurderinger som en del av denne rapporten, og har derfor ikke funnet grunnlag for å gi konkrete anbefalinger om endringer i distribusjonskravet. Dersom det skulle være ønskelig å vurdere endringer i dette kravet, anbefaler Medietilsynet en egen utredning av forholdene som er skissert over.

### **Unntaket for force majeure og mulighet for å bringe avtalen til opphør foreslås videreført**

- Unntaket for force majeure i avtalen § 8-3 anbefales videreført med en presisering om at senere inntrådte offentlige påbud og forbud også kan ansees som force majeure, forutsatt at de øvrige vilkårene er til stede.
- Medietilsynet anbefaler ikke å innta en mer generell og skjønnsmessig dispensasjonsadgang i ny kommersiell allmennkringkasteravtale.
- Det forslås å videreføre tilsvarende oppsigelsesklausul som regulerer muligheter for oppsigelse fra både leverandøren og staten. Leverandøren kan si opp avtalen med seks måneders varsel, og departementet kan gjøre det samme, dersom det foreligger saklig grunn. Departementet kan videre si opp avtalen med én måneds varsel dersom modellen for det regnskapsmessige skillet i løpet av perioden fremstår som uegnet som grunnlag for fastsettelse av kompensasjon for levering av allmennkringkastingsoppdraget, og det ville vært nødvendig med vesentlige endringer i modellen for å sikre samsvar med EØS-avtalens statsstøtteregelverk.
- Medietilsynet vurderer at oppsigelsesklausulen gir den nødvendige muligheten og «sikkerhetsventilen» for begge parter til å bringe avtalen til opphør.

### **Avtalens varighet bør forlenges til åtte år**

- Ny avtale om kommersiell allmennkringkasting anbefales kunngjort med en varighet på åtte år. I vurderingen er det lagt vekt på at lengre varighet enn dagens femårsperiode kan gi større sikkerhet for inntjening på investeringer forbundet med etablering av allmennkringkasterprofil og dermed bidra til å skape konkurranse om oppdraget.
- Medietilsynet legger til grunn at det er naturlig å koordinere fremtidige drøftinger av eventuell videreføring av kompensasjon til kommersiell allmennkringkasting med de fireårige styringssignalene om mediestøtten til andre redaktørstyrte journalistiske medier. En fireårig varighet ville i praksis bidra til økte administrative kostnader for det offentlige





og begrense grunnlaget for å opparbeide tilstrekkelig erfaring med hvordan utforming av gjeldende avtale fungerer i tråd med mediepolitiske mål og utviklingen i mediemarkedet.

- Dersom avtaleperioden økes fra fem til åtte år, må regjering og storting i praksis ta stilling til langsiktig bevilgning til kommersiell allmennkringkasting som strekker seg over to perioder for slike styringssignaler. Medietilsynet vurderer likevel at hensynet til å legge til rette for konkurranse om oppdraget og gi grunnlag for kunnskapsbasert evaluering av om utformingen av avtalen er treffsikker, tilsier at avtalens varighet bør økes til åtte år.

### **Fremtidig kunngjøring av avtale bør utformes med tanke på å skape konkurranse om oppdraget**

- Dagens kompensasjonsordning er basert på det særlige gruppeunntaket for tjenester av allmenn økonomisk betydning og begrenser årlig støtte for å levere det kommersielle allmennkringkastingsoppdraget opp til 15 millioner EURO. Evalueringen har avdekket behov for å justere allmennkringkastingsoppdraget for å øke treffsikkerheten av tiltaket, både med hensyn til de mediepolitiske målene og endringer i mediemarkedet. Videre har den økonomiske analysen vist at dagens kompensasjonsmodell er robust så lenge et eventuelt inntektstap i en av inntektsstrømmene erstattes med en tilsvarende økning i andre inntektsstrømmer, slik at totale inntekter forblir omtrent de samme. Samlet kan dette medføre at oppdraget om kommersiell allmennkringkasting krever høyere årlige støttebeløp enn 135 millioner kroner per år.
- Medietilsynet anbefaler at en fremtidig kunngjøring av avtale om å levere kommersiell allmennkringkasting, utformes med tanke på å skape konkurranse om oppdraget. En tildeling i tråd med de såkalte Altmark-kriteriene krever, i tillegg til at oppdraget er definert som en allmennyttig tjeneste og en kompensasjonsmodell som hindrer overkompensasjon, at det må være virksom konkurranse om oppdraget. Det holder med én utfordrer for at det skal være virksom konkurranse.
- Dersom ny kunngjøring ikke tiltrekker seg flere tilbydere, og det viser seg at nytt oppdrag om kommersiell allmennkringkasting heller ikke denne gangen kan tildeles i tråd med Altmark-kriteriet om virksom konkurranse, må gruppeunntaket anvendes dersom støtten skal videreføres med samme ramme for øvre beløpsgrense. Dersom kostnadene ved oppdraget etter ny kunngjøring overstiger gruppeunntakets øvre beløpsgrense, må oppdraget og kontrakten notiseres til ESA.



## 2 Kulturdepartementets oppdrag til Medietilsynet

### 2.1 Oppdragsbeskrivelsen

Kulturdepartementet ga i brev av 11. februar 2021 Medietilsynet i oppdrag å utarbeide en rapport som evaluerer kompensasjonsordningen for kommersiell allmennkringkasting.

I oppdragsbrevet vises det til at dagens avtale mellom staten og TV 2 om kommersiell allmennkringkasting gjelder fra 2019 til 2023, og at regjeringen i Meld. St. 17 (2018–2019) varslet budsjettproposisjonen høsten 2022 som et naturlig tidspunkt for å invitere Stortinget til å ta stilling til om en ordning med kompensasjon for kommersiell allmennkringkasting skal videreføres.

I oppdragsbrevet ba departementet Medietilsynet om å komme med forslag til endringer av konkurransegrunnlaget ved kunngjøring av ny avtale om kommersiell allmennkringkasting, og at forslagene skulle være basert på en vurdering av:

- i hvilken grad utformingen av eksisterende avtale er egnet til å oppfylle målene Stortinget har fastsatt for kommersiell allmennkringkasting
- om endringer i mediemarkedet, medievanene og/eller teknologiske endringer skaper behov for å endre kunngjøringen av en ny avtale

I rapporten ble Medietilsynet bedt om å vurdere følgende forhold (ikke uttømmende liste):

- om det er hensiktsmessig å stille krav til tv-kanalens samlede innholdstilbud, jf. *kunngjøringen punkt 5.3.2.a*
- hvilke krav som bør stilles til allmennkringkastingsinnhold, jf. kunngjøringen punkt 6.1
- hvilke krav som bør stilles til distribusjon og hvordan allmennkringkastingstilbudet skal gjøres tilgjengelig, jf. kunngjøringen punkt 6.2
- varighet av ny avtale

Opprinnelig frist for å oversende rapporten til departementet var 20. desember 2021, men fristen er senere etter avtale utsatt til 19. mai 2022.

Hensikten med evalueringen er å fremskaffe et faktabasert grunnlag for å kunne vurdere om det er behov for å justere innretningen av en eventuell ny avtale om kompensasjon for kommersiell allmennkringkasting. Inngåelse av ny avtale om kommersiell allmennkringkasting forutsetter tilslutning fra Stortinget og notifikasjon og godkjenning fra ESA.

Hvert år etter stortingsvalg skal Kultur- og likestillingsdepartementet fremme forslag om størrelsen på de langsiktige, økonomiske rammene for mediestøtte i budsjettproposisjonen, jf. Meld. St. 17 (2018–2019) *Mangfold og armlengds avstand*. Ordningen er lovfestet i lov om økonomisk støtte til mediene (mediestøtteloven) § 3 og innebærer at regjeringen skal foreslå

faste, langsiktige økonomiske rammer for NRK og de direkte tilskuddsordningene for mediestøtte gjennom fireårige styringssignaler.

Oppdraget fra Kulturdepartementet om å evaluere kompensasjonsordningen for kommersiell allmennkringkasting har sitt utspring i at regjeringen i Meld. St. 17 (2018–2019) *Mangfold og armlengds avstand – Mediepolitikk for ei ny tid* varslet at det ville være naturlig å invitere Stortinget til å ta stilling til om en ordning med kompensasjon for kommersiell allmennkringkasting skal videreføres, samtidig med at forslag til styringssignaler for NRK og den direkte mediestøtten legges frem. Regjeringen legger opp til en omtale av kompensasjonsordningen for kommersiell allmennkringkasting i budsjettproposisjonen som skal fremmes i 2022. Dette vil være ett år før den gjeldende avtalen med TV 2 går ut.

## 2.2 Avgrensning av oppdraget

Medietilsynet har i arbeidet med evalueringen lagt til grunn at kompensasjonsordningen for kommersiell allmennkringkasting skal videreføres som mediepolitisk virkemiddel. Evalueringen vurderer dermed ikke eventuelle alternativer til videreføring av en slik kompensasjonsordning til en kommersiell allmennkringkaster, som for eksempel eventuell prosjektbasert tilskuddsordning, der ulike aktører kan søke om midler til å produsere allmennkringkastingsinnhold.

Videre er vurderingene i tråd med oppdraget avgrenset til virkemidler for kommersielt audiovisuelt allmennkringkastingsinnhold, og drøfter om blant annet endringer i befolkningens medie- og nyhetsvaner begrunner et behov for å gjøre oppdraget mer plattformnøytralt.

Dagens kompensasjonsordning er basert på det særlige gruppeunntaket for tjenester av allmenn økonomisk betydning<sup>2</sup> (kommisjonsbeslutning 2012/32/EU, som også er anvendelig for årlig støtte opp til 15 millioner EURO. Rapporten inneholder også en utredning av alternative grunnlag som kan benyttes dersom det skulle vise seg at oppdraget om kommersiell allmennkringkasting krever høyere årlige støttebeløp.

---

<sup>2</sup> Kommisjonsbeslutning 2012/32 / EU, som også er en del av EØS-avtalen,



### 3 Mål for mediemangfoldet

#### 3.1 Statens ansvar for mediemangfold og mediernes samfunnsoppdrag

Norsk mediepolitikk er forankret i det såkalte infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd, som slår fast at myndighetene «skal legge til rette for et åpent og opplyst offentlig ordskifte». Infrastrukturkravet innebærer at staten har et overordnet ansvar for å sikre reell ytringsfrihet. Staten skal derfor legge til rette for de kanaler og institusjoner som utgjør infrastrukturen for en offentlig utveksling av informasjon og meninger, legge til rette for et mangfold av frie og uavhengige medier med kritisk og undersøkende journalistikk, nyhetsformidling fra ulike samfunnsområder og med rapportering og kommentarer fra ulike synsvinkler og ståsteder.

Infrastrukturkravet er blant annet begrunnet av den forrige Ytringsfrihetskommisjonen. I deres utredning, NOU 1999: 27 «Ytringsfrihed bør finde Sted» – Forslag til ny Grunnlov § 100, pekes det på at demokratiet er avhengig av en offentlighet der «det finne[r] sted en meningsutveksling mellom myndige mennesker. Dette kommunikative eller deliberative aspekt ved demokratiet er minst like viktig som de demokratiske beslutningsprosedyrer som voteringene».<sup>3</sup> Videre heter det at «det er en viktig forutsetning for at ytringsfrihet skal kunne finne sted, at det finnes et mangfold av medier med stor grad av uavhengighet i forhold til omgivelsene og i forhold til hverandre».<sup>4</sup>

Mediemangfold er både en forutsetning og et virkemiddel for ytringsfrihet og et velfungerende demokrati. De uavhengige redaktørstyrte mediene har tradisjonelt hatt en særlig viktig rolle som forum for politisk debatt og meningsutveksling. De bidrar til at hele befolkningen får tilstrekkelig informasjon til å kunne delta aktivt i demokratiske prosesser, skaper troverdig innhold som borgerne kan ha tillit til, og som kan fungere som fundament i en opplyst offentlig samtale. Et mangfold av informasjon og synspunkter er selve grunnlaget for fri meningsdannelse og for at befolkningen kan være aktivt deltakende og kritisk tenkende medborgere i samfunnet. Denne forståelsen av mediemangfold er ikke bare et tradisjonelt perspektiv i norsk mediepolitikk, men er bredt forankret både i europeisk og amerikansk politikk og regulering på medieområdet. Infrastrukturrollen som mediene er tillagt, er også bakgrunnen for de statlige virkemidlene som skal fremme mediemangfold.

Mediemangfoldsutvalget fikk i september 2015 i mandat å vurdere hva statens mål og virkemidler for mediemangfold bør være. Utvalget skulle også beskrive sentrale utviklingstrekk på mediefeltet og hvordan disse påvirker mediemangfoldet. NOU 2017: 7 *Det norske mediemangfoldet. En styrket mediepolitikk for borgerne* ble levert 7. mars 2017. Her viser utvalget til at «mediemangfold ikke er et mål i seg selv, men en nødvendig forutsetning for borgernes reelle informasjons- og ytringsfrihet».<sup>5</sup> Mangfoldet er derfor først og fremst et middel eller delmål for å fremme ytringsfrihet og demokrati. For å bidra til det overordnede målet om en felles, åpen og opplyst offentlig samtale bør staten «legge til rette for at alle

<sup>3</sup> NOU 1999:27, kapittel 2.2.3

<sup>4</sup> NOU 199:27, kapittel 5.5.1

<sup>5</sup> NOU 2017:7, kapittel 3.4



*borgere kan bruke et mangfold av uavhengige nyhets- og aktualitetsmedier». Statens oppgave må derfor «være å legge til rette for, gi tilgang til og muligheter for bruk som understøtter reell ytrings- og informasjonsfrihet. I dette ligger også en plikt til å sørge for nødvendig infrastruktur for at borgerne kan bruke mediene», ifølge utvalget.*

I Mediemangfoldsutvalgets utredning om hvordan staten kan sikre det norske mediemangfoldet, handlet flere av forslagene om allmennkringkasting, se mer om dette i punkt 3.3.1. Utvalget skilte mellom avsendermangfold, innholdsmangfold og bruksmangfold, og la særlig vekt på betydningen av bruksmangfold. Utvalget viste til forskning som tyder på en nedgang i nyhetskonsument, spesielt blant unge mediebrukere, noe som er bekymringsverdig i et demokratisk perspektiv. Nye innholdstjenester fører til endringer i bruksmønstre – mediebruken blir mer fragmentert og dreier i retning av økt konsum av underholdning på bekostning av nyheter. Automatisk tilpasning av innhold til mediebrukerne gjennom algoritmer og personifisering bidrar til at brukerne i mindre grad enn før eksponeres for andre typer innhold enn de vanligvis selv oppsøker.

Mediemarkedet har en kostnadsstruktur som bidrar til å begrense antall aktører, noe som igjen er egnet til å svekke konkurransen og medføre markedssvikt. Enkelte etableringshindre har blitt lavere med digitaliseringen. Årsaken til markedssvikt er høye faste kostnader og lave marginalkostnader: Kostnaden ved å ha en nyhetsredaksjon som produserer egne nyheter er høy, mens kostnaden er tilnærmet null for å gi flere lesere, lyttere og seere tilgang når nyhetsproduktet først er produsert.

Allmennkringkasting som medie-, kultur- og språkpolitisk virkemiddel skal ideelt sett bidra til å sikre at mediemarkeder ikke utsettes for markedssvikt. Gjensidig stimulerende konkurranse mellom et mangfold av redaktørstyrte journalistiske medier på ulike geografiske nivåer, stimulerer til økt kvalitet og differensiering av innholdstilbudet. Særlig er det viktig med et mangfoldig nyhets- og aktualitetstilbud, der viktige saker blir belyst fra ulike perspektiver. På medieområdet foreligger det markedssvikt dersom markedet – overlatt til seg selv – ikke produserer nok av den journalistikken som er viktig for et velfungerende demokrati. De demokratisk relevante temaene omfatter informasjon som gjør at innbyggerne kan orientere seg i samfunnet og ta informerte valg. For å ta informerte politiske valg og forstå samfunnet det viktig med tilgang til et bredt variert nyhets- og aktualitetstilbud der ulike temaer og meninger er representert.

Samtidig har digitaliseringen av mediene gitt økt informasjonstilgang, og konvergens har gitt mediebrukere større muligheter enn før til å velge hvordan, hvor og når de vil bruke ulike medier. I tillegg har overgangen til den digitale økonomien hatt stor påvirkning på de tradisjonelle nyhets- og aktualitetsmedienes forretningsmodeller, mens globale aktører utfordrer norske medier – både i annonsemarkedet og i strømmemarkedet. Kombinasjonen av egenskapene ved kostnadsstrukturen i medieproduksjonen og mediernes samfunnsrolle i et velfungerende demokrati er årsaker til at staten bruker ulike støtteordninger for å sikre mediemangfold.

## 3.2 Mediepolitiske mål for kommersiell allmennkringkasting

Allmennkringkasting er ett av flere virkemidler myndighetene har for å realisere målene for mediepolitikken. Allmennkringkasterne har fått visse privilegier fra myndighetene, for eksempel økonomiske privilegier som statsstøtte og reklamemonopol i bytte mot å utføre viktige samfunnsoppgaver, som forpliktelser til å sende spesielle programtyper. I et historisk perspektiv sies det ofte at begrepet allmennkringkasting kan forstås på minst tre ulike måter.<sup>6</sup> For det første skal den være et offentlig gode for hele landets befolkning, noe som innebærer krav om geografisk spredning av tjenesten. For det andre skal allmennkringkastingen fungere som en kanal for samfunnsdebatt og kulturformidling. I dette borgerperspektivet er det forutsatt at allmennkringkastingen bringer vesentlig informasjon til alle og bidrar til et velfungerende demokrati. For det tredje skal allmennkringkastingen være i publikums tjeneste og åpne for at kringkasting kan likestilles med andre varer og tjenester som styres etter tilbuds- og etterspørselsmekanismer.

Den offentlige allmennkringkasteren NRK har et særskilt samfunnsoppdrag som er fastsatt i NRK-plakaten og selskapets vedtekter, med krav om å levere allmennkringkasting på alle plattformer.<sup>7</sup> Myndighetene har i mange år også aktivt lagt til rette for kommersiell allmennkringkasting, på henholdsvis tv og på radio. Allmennkringkastingsbegrepet er en tilpasning av det engelske «public service broadcasting» som i lys av den digitale transformasjonen der samfunnsoppdraget er blitt plattformnøytralt, er blitt endret til «public service media». I Norge ble begrepet allmennkringkasting først tatt i bruk av NRK på slutten av 1980-tallet for å markere NRKs avstand til de nye kommersielle kanalene som hadde kommet til.<sup>8</sup> Etter at kommersielle kringkasterne fikk allmennkringkastingsforpliktelser, ble begrepet utvidet til også å favne disse kringkasterne. En kommersiell allmennkringkaster på tv ble etablert i 1991, da TV 2s første konsesjon trådte i kraft. Deretter kom den første kommersielle allmennkringkasteren på radio i 1993, med P4s første konsesjon. Fra 2003 var det femte riksnettet for radio etablert, og både P4 og Kanal4 (som senere endret navn til Kanal 24 og deretter til Radio Norge) hadde status som kommersielle allmennkringkastere.

Allmennkringkastingsforpliktelser ble integrert i kommersielle kringkasteres driftsbetingelser gjennom innholdskrav i konsesjoner (og etter hvert avtaler). NRKs vedtekter slår fast at den offentlige allmennkringkasteren NRK kan formidle samme type innhold som de kommersielle kringkasterne, men at NRK skal etterstrebe å tilføye økt samfunnsverdi i sitt tilbud.<sup>9</sup> På denne måten er samtlige av de ovennevnte tre forståelsene av allmennkringkasting bundet sammen i det norske allmennkringkastingsbegrepet, og gjør at underholdning og andre populære programmer har en like selvsagt plass som nyheter og kunnskapsformidling.

Modellen med både en offentlig allmennkringkaster og et antall kommersielle allmennkringkastere var lenge basert på et bytteforhold mellom privilegier og samfunnsoppdrag knyttet til distribusjonstekniske begrensninger. Allmennkringkastingsvilkår

<sup>6</sup> Eksempelvis i St.meld. nr. 32 1992–93:126, Allmennkringkastingsrådet 1996:6f, St.meld. nr. 30 2006–2007:45

<sup>7</sup> NRKs allmennkringkastingsoppdrag ble i 2009 presisert til å omfatte internett og nye medietjenester.

<sup>8</sup> Syvertsen, Trine (2004:179) *Mediemangfold. Styring av mediene i et globalisert marked*. Kristiansand S.: IJ-forlaget AS.

<sup>9</sup> NRKs vedtekter § 41.

for de kommersielle allmennkringkasterne ble knyttet til å benytte knapphetsgodet frekvensressurser for kringkasting. Det har også vært et politisk ønske å sikre en konkurrent til NRK. De kommersielle allmennkringkastingskonsesjonene ble reutlyst og forlenget frem til digitaliseringen av de riksdekkende bakkenettene for henholdsvis tv og radio.

Etter digitaliseringen var ikke frekvenser lenger knapphetsgode på samme måte som tidligere, ettersom den tidligere eneretten til distribusjon opphørte. Spørsmålet var om det likevel forelå markedssvikt ut fra de medie-, kultur- og språkpolitiske målene for kommersiell allmennkringkasting. Medietilsynets allmennkringkastingstilsyn indikerte eksempelvis at de smalere innholdstilbudene er avhengig av insentiver for at de skal programsettes i de kommersielle kanalene. Medietilsynet har derfor pekt på at det er all grunn til å tro at digitaliseringen gir en rekke nye innholdstilbud, men etter at digitaliseringen er gjennomført både på tv og radio, er det en viktig utfordring å legge til rette for befolkningens tilgang til et smalt programtilbud.<sup>10</sup>

For å videreføre kommersiell allmennkringkasting som et mediepolitisk virkemiddel, måtte staten finne noe annet enn distribusjonsprivilegier å tilby i bytte mot eventuelle programforpliktelser og andre allmennkringkastingsvilkår. Foreløpig er andre virkemidler kun etablert for å videreføre kommersiell allmennkringkasting på tv (ikke på radio). Det ble først gjort i form av motytelsen formidlingsplikt i kabelnett og deretter gjennom økonomisk kompensasjon av nettokostnader for å levere allmennkringkastingsforpliktelsene.

### 3.3 Behovet for statlige virkemidler for å sikre kommersiell allmennkringkasting på tv

Mediepolitisk er det lagt til grunn at selv om det er et høyt antall tv-kanaler og audiovisuelle bestillingstjenester tilgjengelig i det norske markedet, er det ikke ensbetydende med at markedet produserer programkategorier som er omfattet av allmennkringkastingsbegrepet.

TV 2s siste konsesjon utløp samtidig som det digitale bakkenettet var ferdig utbygd i 2009, men fra 2011 inngikk TV 2 en avtale med staten om å tilby allmennkringkastingsinnhold i bytte mot status som formidlingspliktig allmennkringkaster. Avtalen ga TV 2 «rett til formidling» i kabelnett på «markedsmessige vilkår».<sup>11</sup> Denne retten innebar at alle kabeloperatører var pålagt å videresende TV 2 Hovedkanalen, og at TV 2 skulle kunne kreve markedspris av operatørene for videresendingen. I motytelse skulle TV 2 blant annet ha hovedkontor og sentral nyhetsredaksjon i Bergen, formidle norsk film og tv-drama og ha et tilbud til barn og unge. Denne avtalen med staten påla TV 2 færre spesifikke programforpliktelser enn tidligere konsesjonsavtaler. Eksempelvis hadde TV 2 ikke lenger krav om å sende egne programmer om kultur og livssyn eller programmer for den samiske befolkningen. De mest sentrale innholdskravene, som blant annet at sendingene skulle baseres på prinsippene for allmennkringkasting og at kanalen skulle ha daglige egenproduserte nyhetssendinger med base i den sentrale nyhetsredaksjonen, var imidlertid

<sup>10</sup> Se for eksempel Medietilsynets allmennkringkastingsrapporter for 2011, 2012, 2013, 2015 og 2017.

<sup>11</sup> Jf. avtale mellom Staten ved Kulturdepartementet og TV 2 AS § 1–2 første ledd, jf. kringkastingsforskriften § 4–2 første ledd.

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

I Meld. St. 38 (2014–2015) *Open og opplyst – Allmennkringkasting og mediemangfold (Open og opplyst)* presiserte regjeringen betydningen av at det eksisterer et kommersielt allmennkringkastingstilbud ved siden av NRK. Kulturdepartementet varslet at en ny avtale om status som formidlingspliktig allmennkringkaster skulle utlyses i god tid før den daværende avtalen om kommersiell allmennkringkasting utløp 31. desember 2016. Samtidig skulle kringkastingsloven revideres for å vurdere behovet for forenkling og liberalisering for å bedre norske kommersielle kringkasteres konkurransevne og lønnsomhet. Offentlig støtte ble beskrevet som et mulig virkemiddel for å bidra til kommersiell allmennkringkasting. Departementet varslet oppretting av Mediemangfoldsutvalget, som skulle vurdere mediemangfoldet i Norge, herunder behov, omfang og offentlig finansiering av allmennkringkasting og nyhets- og aktualitetsmedier. Planen om et slikt mediemangfoldsutvalg begrunnet at en eventuell offentlig finansiering av kommersiell allmennkringkasting ikke ble vurdert i *Open og opplyst*.

I Innst. 178 S (2015–2016) uttalte komiteen:

*«Komiteen ser at kommersiell allmennkringkasting er viktig for mediemangfoldet og er en redaksjonell motvekt til NRK. Konkurransen skjerper innsatsen og vil være med og heve nivået på begge allmennkringkastere.*

*Komiteen mener det er viktig å sørge for å legge til rette for forutsigbare rammevilkår for en kommersiell allmennkringkaster og ønsker å be regjeringen om å utlyse en midlertidig avtale. Avtalen skal inneholde krav om hovedkontor i Bergen og daglige nyhetssendinger.*

*Komiteen mener det er ønskelig at det blir opprettholdt et kommersielt nyhetstilbud i fjernsyn ved siden av NRK. I 1990 bestemte politikerne seg for å åpne for riksdekkende TV-reklame i Norge. TV 2 vant konkurransen om konsesjonen for ti år og startet opp sendingene 5. september 1992. Siden har TV 2 fått fornyet konsesjonen og baserer seg nå på en avtale om kommersiell allmennkringkasting. Komiteen viser til at TV 2 har gjort det klart at det ikke er noen selvfølge at TV 2 fortsetter som en nasjonal nyhetsformidler. Komiteen mener at mediemangfoldet vil svekkes betraktelig dersom NRK blir alene om å tilby riksdekkende nyheter på fjernsyn.»*

Ved behandlingen av *Open og opplyst* sluttet Stortinget seg til departementets vurderinger om betydningen av kommersiell allmennkringkasting for mediemangfoldet, og anmodet regjeringen om å ta initiativ til å sikre kommersiell allmennkringkasting med hovedkontor og nyhetsredaksjon i Bergen innen utgangen av 2016. Videre ba komiteen i Innst. 178 S (2015–2016) regjeringen utrede en modell der deler av merkostnadene som følger av forpliktelsene til en kommersiell allmennkringkaster, blir kompensert.



Våren 2016 kunngjorde Kulturdepartementet ny avtale om kommersiell allmennkringkasting. Formidlingsplikt ble videreført som statens motytelse, og allmennkringkastingsoppdraget var avgrenset til å levere egne, daglige nyhetssendinger og at hovedkontoret skulle ligge i Bergen. Departementet fikk ingen søknader.

### 3.3.1 Mediemangfoldsutvalgets delutredning om kommersiell allmennkringkasting

Mediemangfoldsutvalget leverte en egen delutredning<sup>12</sup>, der utvalget på oppdrag fra departementet vurderte følgende fire alternative modeller for offentlig støtte til kommersiell allmennkringkasting:

- Modell A – nullalternativet – ingen offentlig støtte til kommersiell allmennkringkasting
- Modell B – offentlig kjøp av allmennkringkastingstjeneste fra én eller flere aktører
- Modell C – tilskuddsordning hvor ulike aktører kan søke om midler til å produsere allmennkringkastingsinnhold
- Modell D – kompensasjon for redaksjonelle kostnader

Med utgangspunkt i Medietilsynets allmennkringkastingsrapporter, beskrev Mediemangfoldsutvalget hvordan smalere programinnhold hadde fått mindre plass i de kommersielle allmennkringkasternes sendeskjemaer, blant annet som følge av bortfall av allmennkringkastingsforpliktelser. Når det gjelder slike innholdstyper, var det etter utvalgets vurdering dermed grunn til å anta at et uregulert marked i liten grad vil tilby dette. TV 2s programtilbud hadde endret seg fra 2005 til 2015, blant annet ved nedgang i antall timer med nyhetssendinger, antall timer med norskspråklig tilbud til barn og antall timer med programmer om musikk/kultur, og de faste debattprogrammene og eget innhold på samisk og for etniske minoriteter ble ikke lenger sendt på hovedkanalen.<sup>13</sup> Samtidig hadde TV 2 økt dramainvesteringene vesentlig i perioden fra 2009 til 2015, og i allmennkringkastingsrapportene hadde Medietilsynet fremhevet TV 2s brede dekning av store nyhetshendelser.

Mediemangfoldsutvalget pekte på at det fantes få studier av nyere dato som eksplisitt og systematisk undersøkte innholdsmessige forskjeller mellom NRKs tv-kanaler og TV 2s hovedkanal, og som dermed kunne si noe om TV 2s bidrag til innholdsmangfoldet eller eventuell betydning av plasseringen av hovedkontor/nyhetsredaksjon i Bergen. Metastudien av journalistiske blindsoner som utvalget hadde hentet inn til utredningen,<sup>14</sup> viste til en mer generell studie av tv-nyheter som avdekket enkelte forskjeller i hvilke kategorier av nyhetssaker som dekkes i de to kanalene,<sup>15</sup> men konkluderte med at NRK og TV 2s nyhetstilbud overordnet sett var relativt likt. Mediemangfoldsutvalget slo likevel fast at det

---

<sup>12</sup> Mediemangfoldsutvalget skulle levere sin utredning om statens mål og økonomiske virkemidler for mediemangfoldet den 1. mars 2017, men fikk et tilleggsmandat der utvalget ble bedt om å levere en delutredning om kommersiell allmennkringkasting innen 17. oktober 2016. Delutredningen skulle inngå som en del av grunnlaget for departementets vurdering av ulike tiltak som kunne sikre audiovisuelt allmennkringkastingsinnhold fremover, slik Stortinget hadde bedt om.

<sup>13</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/1e0e03eacd4c2f865b3bc208e6c006/no/sved/delutredning.pdf>

<sup>14</sup> Kvalheim, Nina og Sjøvaag, Helle (2016) *Journalistikkens blindsoner*. Rapport skrevet på oppdrag for Mediemangfoldsutvalget. UiB.

<sup>15</sup> Studien det ble vist til er Waldahl, Ragnar, Rønning, Helge og Andersen, Michael Bruun (2009) *Tv-nyhetenes verden*. Oslo: Universitetsforlaget

opplagt er slik at lokalisering av en redaksjon påvirker blant annet hvilke saker som settes på dagsordenen, hvilke kilder som benyttes og perspektivet sakene presenteres ut fra. Dette kan gi ulike vinklinger og meninger om en sak uten at det enkelt dokumenteres i kvantitative studier som kategoriserer innhold som "krim", "politikk" osv. Utvalget viste også til andre studier, som eksempelvis peker på at TV 2 har vært en pioner når det gjelder nærhet til folket i nyhets- og aktualitetsjournalistikken, samtidig som dette journalistiske grepet ikke lenger er særegent for TV 2<sup>16</sup>. En sammenlignende studie av allmennkringkasterne og andre kommersielle kringkasteres programlegging og sendeskjemaer før og etter digitaliseringen av bakkenettet, viste at forskjellene mellom de to gruppene kringkasterne er blitt større i form av at allmennkringkasterne har betydelig lavere andel underholdningsprogram.<sup>17</sup>

I delutredningen beskrev Mediemangfoldsutvalget at undersøkelser av mediebruk viser hvordan kommersiell allmennkringkasting har bidratt til å styrke mangfoldet i fjernsynsmarkedet ved å være et klart alternativ til NRK både på innholds- og brukssiden. Dette er fordi NRK og TV 2s nyhetssendinger til dels når ulike grupper – både når det gjelder alder, politiske skillelinjer og kjønn. Mediemangfoldsutvalget mente at den gjensidige konkurransen mellom TV 2 og NRK har bidratt til å holde oppe den høye kvaliteten i tilbudet, også i konkurransen fra de utenlandske og globale aktørene. Dette mente utvalget talte for at det burde legges til rette for et bredere mangfold enn det NRK står for alene. Utvalget pekte videre på at siden et lineært tilbud fremdeles var så viktig for en stor del av det norske publikummet, tilsa dette at det fremdeles var rasjonelt å rette virkemidler for allmennkringkasting inn mot lineær tv.

Mediemangfoldsutvalget påpekte videre at en sentral forutsetning for at staten skal gripe inn er at det foreligger markedssvikt, i den forstand at et uregulert marked ikke leverer tjenesten. Utvalget ga blant annet uttrykk for at det er veldig usikkert om markedet alene i fremtiden kan finansiere nyhets- og debattinnhold, innholdskategorier som kultur og livssyn, innhold rettet mot barn, unge og eldre og språklige og etniske minoriteter i en kommersiell tv-kanal. Dette innebærer at både innholds- og bruksmangfoldet står i fare for å svekkes. Utvalget var i tillegg usikre på hvorvidt det var økonomisk grunnlag for å opprettholde et tungt redaksjonelt nærvær utenfor Oslo / på to steder i landet.<sup>18</sup>

På dette grunnlaget mente utvalget at ett av forslagene til Kulturdepartementet, modell A – nullalternativet, hvor det ikke blir gitt offentlig støtte til kommersiell allmennkringkasting, innebar en stor risiko for at kommersiell allmennkringkasting med hovedkontor utenfor Oslo-området ville svekkes. Mediemangfoldsutvalgets vurdering var at staten måtte etablere nye virkemidler for å stimulere mangfold, for å sikre en kommersiell allmennkringkaster utenfor

<sup>16</sup> Studien det blir vist til er Enli, Gunn Sara, Syvertsen, Trine og Sæther, Susanne Østby (red.) (2006) Frustrerte fru, fotballmilliarder og fremtidsvisjoner: TV 2 etter tiårsjubileet" i Et hjem for oss – et hjem for deg? Analyser av TV 2 Annen utgave. Kristiansand S.: IJ-forlaget

<sup>17</sup> Studien det blir vist til er Ihlebæk, Karoline Andrea, Syvertsen, Trine og Ytreberg, Espen: Farvel til mangfoldet? Endringer i norske tv-kanalers programlegging og sendeskjemaer etter digitaliseringen. Norsk medietidsskrift 18(3): 217–240. Oslo: Universitetsforlaget

<sup>18</sup> Når det gjelder allmennkringkasting på radio konkluderte utvalget at de samme hensynene som gjelder for tv til en viss grad også gjelder for radio. Utvalget anbefalte derfor at det bør lyses ut en avtale der det blir gitt kompensasjon til en tilbyder som er villig til å ta på seg forpliktelser som kommersiell allmennkringkaster på radio.

Oslo-området. Utvalget anbefalte ikke en bestemt modell, men pekte på at kompensasjon til en kommersiell allmennkringkaster ville være bedre egnet enn et prosjekttilskudd til produksjon av allmennkringkastingsinnhold.

### 3.4 De mediepolitiske målene for kommersiell allmennkringkasting på tv

Meld. St. 14 (2016–2017) *Kommersiell allmennkringkasting* fulgte opp Stortingets anmodningsvedtak romertall VI ved behandlingen av *Open og opplyst*, der regjeringen ble bedt om å «*ta initiativ til å sikre kommersiell allmennkringkasting med hovedkontor og nyhetsredaksjon i Bergen innen utgangen av 2016*». Meldingen presiserte at de mediepolitiske målene for kommersiell allmennkringkasting er forankret i infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 og regjeringens mål for mediepolitikken. Kjernen i infrastrukturkravansvaret er ansvaret myndighetene har for å treffe tiltak dersom de tre prosessene som ligger til grunn for ytringsfriheten (sannhetssøking, demokrati og fri meningsdannelse for individet) ikke fungerer etter forutsetningene. I forarbeidene til Grunnloven 100 heter det at:

*«[...] på medieområdet innebærer myndighetenes infrastrukturansvar en politisk forpliktelse til å holde slike utviklingstrekk under kontinuerlig oppsikt og til å treffe egnede tiltak dersom utviklingen skulle true mediernes rolle i ytringsfrihetens infrastruktur.»*

I meldingen *Kommersiell allmennkringkasting* slås det fast at hvordan staten legger til rette for en god infrastruktur for den offentlige samtalen og hvilke tiltak som iverksettes, må vurderes kontinuerlig i lys av endringene i mediemarkedet.

Om allmennkringkastingens funksjon i samfunnet, med hensyn til demokratisk, sosiale og kulturelle behov, ble det i meldingen vist til viktigheten av at allmennkringkastingsinnholdet når frem til seerne og har høy oppslutning. Derfor er det lagt til rette for at allmennkringkasteren skal tilby varierte programmer med tematisk og sjangermessig bredde, og at sendingene skal være tilgjengelige for hele befolkningen. Videre ble det vist til Europarådets rekommandasjon fra januar 2007 om oppdraget allmennkringkasterne har i informasjonssamfunnet,<sup>19</sup> der hovedelementene ble beskrevet slik:

- et universelt tilgjengelig referansepunkt for alle deltakere i offentligheten
- en kilde til sosial integrasjon og felleskap for alle enkeltindivider, grupper og samfunn
- en kilde til upartisk og uavhengig informasjon og kommentarer
- en kilde til innovativt og variert medieinnhold som holder høy kvalitet og etisk standard
- et forum for en mangfoldig offentlig samtale og et middel som fremmer demokratisk deltakelse
- en aktiv bidragsyter til audiovisuell kreativitet og produksjon

<sup>19</sup>Recommendation Rec (2007) 3 of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society.

- en bidragsyter til at den mangfoldige nasjonale og europeiske kulturarven blir kjent og respektert

Selv om prinsippene for offentlig finansiert allmennkringkasting og kommersiell allmennkringkasting har mange fellestrekk, ble det i meldingen understreket at det må være en rimelig balanse mellom programforpliktelser og de økonomiske motytelsene kringkasteren får tilbake. Denne balansen var et viktig hensyn allerede ved innføringen av en kommersiell allmennkringkaster på starten av nittitallet.<sup>20</sup> Som offentlig finansiert allmennkringkaster står NRK i en særstilling sammenlignet med de kommersielle allmennkringkasterne, som må hente sine inntekter fra markedet. NRK har derfor hatt mer omfattende krav enn de kommersielle allmennkringkasterne, og departementet viste til at dette også er grunnene til at innholdet som formidles av de kommersielle allmennkringkasterne, er mer kommersielt orientert.

I meldingen *Kommersiell allmennkringkasting* slo departementet fast at de grunnleggende prinsippene fremdeles var gyldige, men mente at det i lys av mediesituasjonen likevel var nødvendig å utdype definisjonen og presisere hvilken rolle kommersiell allmennkringkasting skulle ha. Departementet mente at prinsippene for kommersiell allmennkringkasting burde romme innhold som ble formidlet på både lineære og ikke-lineære plattformer. Begrunnelsen var at seervanene var i endring ved at lineær-tv fortsatt var en viktig medieplattform for eldre, mens yngre brukte stadig mindre tid på lineære og mer tid på ikke-lineære plattformer.

Departementet konkluderte med følgende tre mediepolitiske mål for kommersiell allmennkringkasting:

- **oppretholde mediemangfoldet**

Mediemangfold ble fremholdt som nødvendig for at samfunnet skal ha tilgang til troverdig informasjon som ivaretar behovene til ulike grupper i samfunnet. I denne sammenhengen ble norskprodusert innhold som reflekterer norsk språk, kultur, identitet og norske samfunnsforhold, presisert som viktig. Mediemangfold ble også fremhevet som en avgjørende forutsetning for ytringsfrihet og et levende og sunt demokrati.

- **sikre en reell konkurrent til NRK**

Et mål med kommersiell allmennkringkasting bør være å gi NRK reell konkurranse om produksjon og formidling av allmennkringkastingsinnhold. Vurderingen var at det ville være et tap for mediemangfoldet dersom NRK skulle bli alene om å tilby allmennkringkastingsinnhold på tv. Departementet viste til at NRK i noen grad ville miste et insentiv til å prioritere kvalitet og mangfold dersom selskapet ble alene om å tilby visse programkategorier og å forholde seg til smale publikumsgrupper. Videre mente departementet at det i lys av den økte konkurransen fra internasjonale aktører, var særlig viktig at publikum får et reelt riksdekkende alternativ til NRKs tilbud, og at det i denne sammenhengen var viktig med et bredt tilbud av nyheter fra ulike samfunnsområder.

---

20 NOU 1985: 11 TV 2 – Om etablering av en ny permanent riksdekkende fjernsynskanal





- **sikre riksdekkende nyhetssendinger som blir produsert og sendt utenfor Oslo**

For mediemangfoldet vil det fremdeles være viktig at det blir produsert og sendt riksdekkende nyhetssendinger fra andre steder enn det sentrale Østlandet. Departementet viste til at de fleste riksdekkende medier i Norge er etablert i Oslo-regionen, og at dette i noen grad kan prege dekningen av saker fra andre deler av landet. Å ha et kommersielt allmennkringkastingstilbud som er produsert utenfor Oslo kan bidra til flere perspektiver i eksempelvis nyhetsdekningen, og være et alternativ til Oslo-dominansen i riksdekkende medier.

Departementet konkluderte med at offentlig kompensasjon måtte til for å sikre de mediepolitiske målene for kommersiell allmennkringkasting, og la til grunn at kun én aktør burde få kompensasjon for merkostnadene ved å ha et allmennkringkastingsoppdrag. Videre konkluderte departementet med at kompensasjonsordningen ville bli innrettet i tråd med gruppeunntaket for tjenester av allmenn økonomisk verdi i EØS-regelverket. Dette innebar at kompensasjonen ikke kan overstige nettokostnadene med oppdraget, inkludert en rimelig fortjeneste. Oppdraget ville bli tildelt etter en skjønnhetskonkurranse som var åpen for alle interessenter. Hovedkontoret og den sentrale nyhetsredaksjonen til allmennkringkasteren måtte plasseres utenfor Oslo. Avtalens varighet skulle være fem år.

Ved behandlingen av meldingen *Kommersiell allmennkringkasting* stilte Stortinget seg bak vurderingene og konklusjonene om hva de mediepolitiske målene for kommersiell allmennkringing burde være. Videre sluttet Stortinget seg til foreslått opplegg for og kunngjøring av en ny kompensasjonsordning for kommersiell allmennkringkasting.

23. juni 2017 kunngjorde Kulturdepartementet muligheten til å søke om å inngå en avtale med staten om å tilby kommersiell allmennkringkasting. TV 2 var eneste søker til avtalen, og høsten 2018 inngikk TV 2 en femårig avtale med staten om å levere kommersielle allmennkringkastingstjenester på tv. Avtalen trådte i kraft fra 1. januar 2019 og varer til 31. desember 2023.

### 3.4.1 Ny mediepolitisk plattform

Etter at Medietilsynet i februar 2021 fikk oppdraget om å evaluere kompensasjonsordningen for kommersiell allmennkringkasting, har det vært regjeringsskifte. Regjeringen Støre ble utnevnt av Kongen i statsråd 14. oktober, og Hurdalsplattformen er regjeringsplattformen for den nye regjeringen utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet. Hurdalsplattformen har, i likhet med Granavoldplattformen<sup>21</sup> spesifikk mål for å sikre kommersiell allmennkringkasting fremover. Det fremgår av Hurdalsplattformen<sup>22</sup> at regjeringens mål er å sikre sterke norske medier og legge til rette for at alle grupper i samfunnet har et godt medietilbud, og det vises

<sup>21</sup> I Granavoldplattformen av 17. januar 2019 for regjeringen Solberg sto det blant annet at regjeringen ville «oppretholde mediemangfoldet og muligheten for alternative reklamefinansierte allmennkringkastingstilbud». Tilgjengelig 01.01.22 på <https://www.regjeringen.no/contentassets/7b0b7f0fcf0f4d93bb6705838248749b/plattform.pdf>

<sup>22</sup> Tilgjengelig 01.04.22 på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>



til at behovet for troverdige redaktørstyrte medier av høy kvalitet er større en noen gang. Regjeringen viser til at den er spesielt bekymret for kvalitetsjournalistikkens kår og vil:

- *sikre ytringsfridommen gjennom dei frie media. Redaktører og journalistar skal ha eit særskilt vern*
- *sikre at offentlegheitslova og prinsippet om meiroffentlegheit blir praktisert i alle offentlege verksemdar, og vurdere strengare sanksjonar ved brot på offentlegheitslova*
- *arbeide for at dei globale medie- og teknologiaktørane viser openheit om bruk av data og betaler skattar og avgifter i dei landa dei opererer i*
- *auke innovasjons- og pressestøtta på ein måte som sikrar god utvikling i lokalmedia, utan at det går ut over dei større riks- og regionmedia*
- *sikre NRKs rolle som ein brei allmennkringkastar med sterk nærvær i heile landet gjennom føreseieleg styring og finansiering*
- *sikre kommersiell allmennkringkasting med hovudkontor i og nyheitssendingar frå Bergen og ein kommersiell allmennkringkastar på radio med hovudkontor på Lillehammer*
- *gi lokalradio moglegheit til å vere på FM-nettet fram til 2031*

Når det gjelder kommersiell allmennkringkaster av audiovisuelt innhold, slår Hurdalsplattformen fast at regjeringen vil sikre en slik allmennkringkaster «med hovedkontor i og nyhetssendinger fra Bergen».



## 4 Vurdering av om utformingen av eksisterende avtale om kommersiell allmennkringkasting er egnet til å oppfylle de mediepolitiske målene

### 4.1 Innledning

Første del av oppdraget er en vurdering av i hvilken grad utformingen av eksisterende avtale om kommersiell allmennkringkasting er egnet til å oppfylle de mediepolitiske målene. Et naturlig moment i denne vurderingen er hvordan TV 2 så langt har ivarettatt de forpliktelsene som er nedfelt i avtalen. Målet med den årlige allmennkringkastingsrapporten fra Medietilsynet er å synliggjøre innholdstilbudet allmennkringkasterne bidrar med i det norske mediemarkedet og hvordan de pålagte kravene blir oppfylt. Medietilsynet legger til grunn at i den grad TV 2 oppfylder sine forpliktelser etter avtalen, gir det en god indikasjon på om utformingen av avtalen er egnet til å oppfylle de mediepolitiske målene.

Medietilsynet har i 2020 og 2021 innhentet og sammenstilt resultater fra ulike empiriske undersøkelser av befolkningens mediebruk, herunder hvilket nyhetsrepertoar og hvilke preferanser for nyhetsskilder ulike grupper i befolkningen har. Undersøkelsene bidrar til å belyse TV 2s posisjon i befolkningens mediebruk og indikerer hvorvidt TV 2 fungerer som et alternativ til NRK både på innholds- og brukssiden.

Medietilsynet innhentet i 2021 en empirisk analyse av nyhetssendingene på TV 2 Hovedkanalen og NRK1, samt et utvalg debattprogrammer på NRK og TV 2 Nyhetskanalen. Materialet omfatter programmer som er sendt i 2020. Analysen baserer seg på 357 innslag fra NRKs og TV 2s debattsendinger og 568 innslag fra NRK Dagsrevyen 21 og TV 2s 21-Nyhetene, der tematikk, vinkling og kildebruk er analysert. Datainnsamlingen er gjort av Medietilsynet, mens Ragnhild K. Olsen og Mona K. Solvoll fra Handelshøyskolen BI har bistått med analyser. Analysen undersøker likheter og ulikheter mellom TV 2 og NRK i disse programsjangrene, og gir indikasjoner på om eksisterende avtale bidrar til å oppfylle de mediepolitiske målene knyttet til å sikre en reell konkurrent til NRK og bidra til produksjon av nyheter utenfor Oslo.

I tillegg har BDO gjort en analyse av i hvilken grad avtalens økonomiske innretning er en forutsetning for og bidrar til oppfyllelse av målene for kommersiell allmennkringkasting.

For vurderingen av i hvilken grad utformingen av eksisterende avtale er egnet til å oppfylle de mediepolitiske målene om å opprettholde mediemangfoldet, sikre en reell konkurrent til NRK og sikre riksdekkende nyhetssendinger som blir produsert og sendt utenfor Oslo, er det relevant å stille spørsmål om det samme innholdet ville blitt produsert og om TV 2 ville opprettholdt lokaliseringen i Bergen uten en avtale om kommersiell allmennkringkasting.

### 4.2 Tilsynet med allmennkringkastingsoppdraget til TV 2

Allmennkringkastingsoppdraget er formelt gitt i avtalen om kommersiell allmennkringkasting mellom TV 2 og den norske staten ved Kulturdepartementet. Avtalen ble inngått 26.

september 2018, trådte i kraft 1. januar 2019 og varer i fem år til 31. desember 2023. Den har dermed kun virket i tre år. Ettersom det årlige tilsynet med hvordan TV 2 oppfyller avtalevilkårene gjøres ut fra hvordan allmennkringkastingsforpliktelsene ble ivaretatt det foregående året, foreligger det per mai 2022 kun to tilsynsrapporter. TV 2 rapporterer på oppfyllelsen av oppdraget og det regnskapsmessige skillet henholdsvis innen utgangen av mars og april hvert år. Den tredje tilsynsrapporten som vurderer TV 2s oppfyllelse av vilkårene i programåret 2021, skal foreligge i juni 2022.

Koronapandemien, som rammet ulike deler av samfunnet i Norge fra våren 2020, fikk ulike konsekvenser for de norske medievirksomhetene, også for TV 2. 2020 er dermed ikke et «normalår» for allmennkringkastingsvirksomheten, men tilsynsresultatet og mediebrukstall illustrerer likevel relevante sider ved den funksjonen allmennkringkasterne har i samfunnet. Samfunnet kom heller ikke helt tilbake til normalen i 2021, og de to årene med pandemi har både styrket digitale preferanser og aktualisert betydningen av bærekraftsmål. Dette bidrar også til å belyse i hvilken grad avtalen er egnet til å oppfylle de mediepolitiske målene.

#### 4.2.1 Nærmere om operasjonaliseringen av oppdraget om kommersiell allmennkringkasting

Allmennkringkastingsoppdraget til TV 2 fremgår av vilkårene som er nedfelt i de ulike avtaledokumentene, som omfatter kunngjøringen av 23. juni 2017 (oppdatert 30. august 2017) om levering av kommersielle allmennkringkastingstjenester med vedlegg (kunngjøringen), søknaden til TV 2 av 22. september 2017 (søknaden) og etterfølgende avklaringer og dokumentasjon, vedtaket av 26. september 2018 (vedtaket), avtalen av 26. september 2018 (avtalen) og retningslinjene for regnskapsmessig skille.<sup>23</sup>

Avtalen definerer nærmere hvilke krav som blir stilt til allmennkringkastingsinnholdet, til distribusjon og tilgjengeliggjøring lineært via TV 2 Hovedkanalen og ikke-lineært via TV 2 Play (tidligere TV 2 Sumo), til lokalisering av hovedredaksjon og sentral nyhetsredaksjon og hvor de redaksjonelle avgjørelsene skal tas. Allmennkringkastingsoppdraget er i tråd med tildelingskriteriene knyttet til nyheter, norskspråklige programmer for barn og unge, og norskspråklig film- og tv-drama. Hovedredaksjon og sentral nyhetsredaksjon skal ligge minst hundre kilometer utenfor Oslo, og TV 2 har valgt å lokalisere denne virksomheten i Bergen. TV 2 skal levere egenproduserte daglige riksdekkende nyhetsprogrammer med base i den sentrale nyhetsredaksjonen i Bergen, norskspråklige programmer for både barn og for unge, og sende førstegangsvisninger av norsk film og tv-drama<sup>24</sup>. For disse innholdstilbudene har TV 2 også forpliktet seg til et bestemt minimumsnivå når det gjelder årlige investeringer. TV 2 får kompensert nettokostnadene som er knyttet til forpliktelsene som inngår i allmennkringkastingsoppdraget.

I tillegg skal TV 2 oppfylle en rekke krav knyttet til det samlede innholdstilbudet på hovedkanalen, heretter kalt minimumskravene. Disse kravene var utformet som

<sup>23</sup> Presiseringer og dokumentasjon som er omtalt i vedtaket og avtalen, går ved motstrid foran kunngjøringen og søknaden fra TV 2. Retningslinjene er bindende for hele avtaleperioden.

<sup>24</sup> Med norsk film og tv-drama menes norsk film eller tv-drama der manuset er originalskrevet på norsk eller samisk, og /eller hovedtemaet er knyttet til norsk historie, kultur eller samfunnsforhold. Med førstegangsvisning menes førstegangsvisning på lineær tv.

kvalifikasjonskrav i kunngjøringen, altså krav søkere måtte oppfylle for å være kvalifisert til å søke. Minimumskravene innebærer at programtilbudet skal være basert på prinsippene for allmennkringkasting, at TV 2 skal tilby programmer for både brede og smale grupper, at programtilbudets profil skal være av allmenn karakter og interesse, at programtilbudet skal ha en bredde i tema og sjangrer, at norskspråklige programmer skal utgjøre minst 50 prosent av sendetiden, og at TV 2 skal bruke begge de offisielle norske målformene. TV 2 får ikke kompensert nettokostnader for inntekter og utgifter knyttet til minimumskravene, og de inngår dermed ikke i beregningen av kompensasjonen.

Ifølge avtalen skal Medietilsynet utbetale og fastsette størrelsen på den endelige kompensasjonen til TV 2. Medietilsynet skal også føre tilsyn med om TV 2 oppfyller forpliktelsene i avtalen og har et regnskapsmessig skille mellom allmennkringkastingsvirksomheten og den andre virksomheten.

Dersom TV 2 bryter noen av kravene i allmennkringkasteravtalen, kan Medietilsynet gi sanksjoner etter reglene i kringkastingsloven (advarsel, gebyr eller tvangsmulkt). Ved brudd på kravene som ligger innenfor selve allmennkringkastingsoppdraget, skal Medietilsynet uansett redusere kompensasjonen med et beløp som tilsvarer utgiftene for de ikke-oppfylte kravene.

TV 2 skal hvert år gjøre rede for aktivitetene relatert til allmennkringkastingsoppdraget og de andre kravene til programvirksomheten. TV 2 skal også legge frem årsregnskap for virksomheten og rapport fra eksternt revisor som bekrefter at det ikke foreligger kryssubsidiering, og at virksomheten som er omfattet av allmennkringkastingsoppdraget, er i samsvar med ordinære markedsmessige prinsipper.

### 4.3 Opprettholde mediemangfoldet

TV 2 bidrar til mediemangfoldet i Norge ved å oppfylle allmennkringkastingsoppdraget og ivareta de øvrige forpliktelsene som er nedfelt i avtalen om kommersiell allmennkringkasting. Som vist i punkt 3.4, er det et sentralt mål med kommersiell allmennkringkasting å opprettholde mediemangfoldet. Stortingsmeldingen *Kommersiell allmennkringkasting* konkretiserer i tilknytning til målet om å opprettholde mediemangfoldet at *norskprodusert innhold som reflekterer norsk språk, kultur og identitet og norske samfunnsforhold*, står sentralt.

Avtalen er utformet for å sikre at TV 2 bidrar til mediemangfoldet gjennom å sende egne daglige nyhetsprogrammer, norskspråklige programmer både for barn og for unge, samt norskspråklig film og tv-drama i TV 2 Hovedkanalen. Videre er det gjennom minimumskravene sikret at programtilbudet til TV 2 Hovedkanalen skal være bredt og variert, med en tydelig forankring i norsk språk og identitet, der også behovene til ulike grupper i





befolkningen blir ivaretatt<sup>25</sup>:

- (1) Programtilbudet skal baseres på prinsippene for allmennkringkasting.
- (2) Programtilbudets profil skal være av allmenn karakter og interesse.
- (3) Det skal tilbys programmer for både brede og smale grupper.
- (4) Norskspråklige programmer skal utgjøre minst 50 pst. av sendetiden
- (5) Begge de offisielle norske målformene skal benyttes.
- (6) Programtilbudet skal ha tematisk bredde på minst fem programkategorier med hyppighet og omfang iht. skjema i vedlegg B til kunngjøringen.
- (7) Programtilbudet skal ha sjangermessig bredde, både når det gjelder sammensetningen av programkategorier og sammensetningen innenfor den enkelte programkategori.

Videre sikrer distribusjonskravene at allmennkringkastingsinnholdet skal gjøres tilgjengelig for hele befolkningen, gjennom krav til tilgjengeliggjøring både lineært og ikke-lineært. Lineært skal TV 2 Hovedkanalen, der allmennkringkastingsinnholdet gjøres tilgjengelig, kunne tas imot av minst 95 prosent av alle husstander i Norge (krav til teknisk dekning). Ikke-lineært skal allmennkringkastingsinnholdet gjøres tilgjengelig i TV 2s strømmetjeneste TV 2 Play (tidligere TV 2 Sumo), og tjenesten skal være åpent distribuert over internett. På denne måten skal TV 2 gjennom sin allmennkringkastingsvirksomhet bidra til innholds- og bruksmangfold.

Allmennkringkastingstilsynet dokumenterer hvordan TV 2 ivaretar forpliktelsene etter avtalen, og gir dermed en god indikasjon på i hvilken grad utformingen av eksisterende avtale er egnet til å oppfylle de mediepolitiske målene. Medietilsynet har i tilsynsrapportene for 2019 og 2020 konkludert med at både TV 2 og NRK leverer allmennkringkastingsinnhold, og at dette samlet sett styrker det totale mediemangfoldet. Basert på rapporteringen TV 2 og NRK har lagt frem for programvirksomheten i 2021, er det Medietilsynets foreløpige vurdering at begge aktører fortsatt leverer solide bidrag til det totale mediemangfoldet.

Allmennkringkastingstilsynet viser at TV 2 har oppfylt innholdskravene som er definert innenfor selve allmennkringkastingsoppdraget, som er daglige, egenproduserte nyheter fra den sentrale nyhetsredaksjonen, programmer for barn og for unge, og norskspråklig film og tv-drama.

#### 4.3.1 Nyheter

Kravene knyttet til omfang og regelmessighet for egenproduserte riksdekkende nyhetsprogrammer med base i den sentrale nyhetsredaksjonen, ble oppfylt både i 2019 og 2020.<sup>26</sup> Rapporteringen TV 2 har lagt frem for 2021, tilsier at kravene er oppfylt også det året. TV 2 har styrket satsingen på gravende journalistikk i tråd med ambisjonen som ble uttrykt i søknaden om å styrke satsingen på nyheter. TV 2 sendte i 2019 til sammen

<sup>25</sup> Avtale av 26. september 2018 mellom staten ved Kulturdepartementet og TV 2 AS, tilgjengelig 1. mars 2022 på <https://www.medietilsynet.no/globalassets/dokumenter/allmennkringkasting/avtale-av-26.-september-2018-mellom-staten-ved-kulturdepartementet-og-tv-2-as-.pdf>

<sup>26</sup> Se mer om ivaretagelsen av kravene knyttet til lokalisering av hovedredaksjon og sentral nyhetsredaksjon i punkt 4.5.

274 timer direktesendte nyheter på hovedkanalen, i 2020 var antallet timer økt til 419, og i 2021 var antallet timer 398. I snitt tilsvarte dette i 2019 litt over 45 minutter nyheter per dag (inkludert sportsnyheter) med base i den sentrale nyhetsredaksjonen, mandag til torsdag mellom kl. 17.00 og 24.00, og litt over 44 minutter fredag til søndag mellom kl. 17.00 og 24.00. I 2020 var snittet 48 minutter nyheter per dag (inkludert sportsnyheter) med base i den sentrale nyhetsredaksjonen fra mandag til torsdag mellom kl. 18.00 og 24.00, og litt over 44 minutter fredag til søndag mellom kl. 17.00 og 24.00. I 2021 sendte TV 2 i snitt 47 minutter per dag fra mandag til torsdag, og fra fredag til søndag var snittet 45 minutter. Begge årene har TV 2 med god margin oppfylt kravet om å bruke minimum 250 millioner kroner i direkte redaksjonelle kostnader knyttet til nyhetssendingene på hovedkanalen, med henholdsvis 295 millioner kroner i 2019 og 318 millioner kroner i 2020. Revisorgodkjente tall for direkte redaksjonelle kostnader til hovedkanalen i 2021 er 355,1 millioner kroner, og således godt over minimumskravet også dette året. Med 166 redaksjonelle årsverk knyttet til nyhetssendingene i 2019 og 170,5 redaksjonelle årsverk i 2020, har TV 2 oppfylt forpliktelsen om å sette av minimum 100 årsverk til nyhetssendingene på hovedkanalen begge årene. I 2021 oppgir TV 2 at antallet redaksjonelle årsverk til nyhetssendingene er 170.

I et mediemangfoldsperspektiv er konkurranse mellom nasjonale nyhets- og aktualitetsmedier om å sette dagsorden positivt, fordi konkurransen fremmer ulike perspektiver, vinklinger og saker. At både TV 2 og NRK har tydelige lokaliseringskrav som sikrer tung redaksjonell tilstedeværelse utenfor Oslo, bidrar til at allmennkringkasterne speiler et geografisk mangfold og sikrer at saker med nasjonal interesse ikke bare blir presentert gjennom sentraliserte perspektiver og vinklinger. Se mer om dette i punkt 4.5 om det tredje mediepolitiske hovedmålet å sikre riksdekkende nyhetssendinger som blir produsert og sendt utenfor Oslo. Medietilsynet har også innhentet en egen komparativ innholdsanalyse av TV 2s og NRKs nyhetssendinger. Analysen viser at det er små tematiske forskjeller mellom TV 2s *21-Nyhetene* og NRKs *Dagsrevyen 21*, men at de to allmennkringkasterne utfyller hverandre når det gjelder dekningen av samfunnsmessig viktige temaer. Analysen presenteres nærmere i punkt 4.4 om det andre mediepolitiske hovedmålet å sikre en reell konkurrent til NRK.

#### 4.3.2 Barn og unge

TV 2 har forpliktet seg til å tilby ukentlig norskspråklig barne-tv på lørdag og søndag og i høytider. TV 2 skal levere minimum 72 timer barneprogrammer og investere minimum fem millioner kroner årlig. For unge er kravet å levere 20 timer og investere minimum fem millioner kroner årlig, og programmene skal fordeles utover året med månedlige programmer i minst ni av tolv måneder. De økonomiske ressursene TV 2 legger i programmer for barn og unge, er knyttet til kostnader for innkjøp av eksterne produksjoner. TV 2 sendte over 80 timer for de yngste barna i 2019 og i overkant av 87 timer i 2020, og tilbudet ble sendt ukentlig på lørdager og søndager. I 2021 rapporterer TV 2 en betydelig økning til 105 timer totalt. Investeringsnivået ble også oppfylt, med 7,4 millioner kroner i 2019 og 13,5 millioner kroner i 2020. Investeringen var ifølge TV 2 13,6 millioner kroner i 2021. For unge har TV 2 sendt flere programmer rettet mot ulike aldersgrupper fra 13 til 19 år, og har oppfylt forpliktelsene til dette programområdet begge år. I 2019 var antallet timer 20,5 og investeringen 12,4 millioner

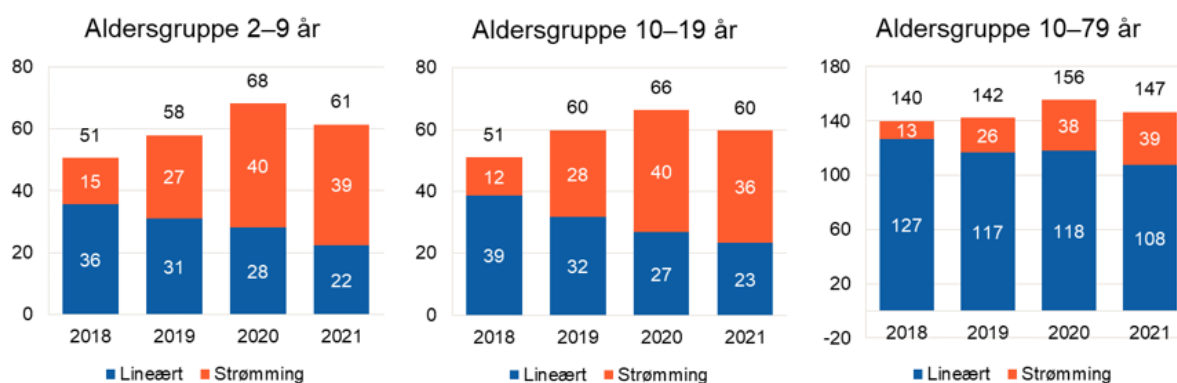


kroner, og i 2020 var antallet timer 24 og investeringen 5,4 millioner kroner. I 2021 rapporterer TV 2 om et tilsvarende nivå for tilbudet til unge, med 24 timer totalt og 5,9 millioner kroner investert. TV 2 har redegjort for at det er jobbet tett med ungdommer gjennom fokusgrupper for å identifisere temaer som angår ungdom, og har tatt opp eksempelvis kroppspress, ensomhet og falsk lykke på sosiale medier.

Noen av de globale strømmetjenestene har også et betydelig innholdstilbud for barn og unge, særlig på fiksjonsfeltet. TV 2 er den eneste kommersielle kringkasteren som tilbyr egne, jevnligte programmer for barn og unge som tar utgangspunkt i norske forhold, identitet og kultur. Ved siden av NRKs særskilte oppdrag til disse målgruppene, er barne- og ungdomstilbudet fra en kommersiell allmennkringkaster dermed et viktig bidrag til det samlede mediemangfoldet, og ivaretagelsen av behovene til disse målgruppene.

Barn og unges medievaner har endret seg betydelig de siste årene, og TV 2 har i sine redegjørelser for tilbudet til disse målgruppene pekt på at det er en utfordring å gjøre programmene så relevante at TV 2s lineære, programsatte meny blir attraktiv nok for de unge. TV 2 har spilt inn til Medietilsynet at det, til tross for økt lineær tv-seing under koronapandemien, er en tydelig tendens til at seerne flytter fra lineær-tv til strømmetjenester. Tall fra Kantars TVOV-undersøkelse viser at antall minutter brukt på strømmetjenester øker, mens antall minutter brukt på lineærseing faller, både i befolkningen generelt og blant barn og unge. I målgruppen 10–79 år falt antall seerminutter med 8,6 prosent fra 2020 til 2021, mens nedgangen var 14 prosent for målgruppen 20–49 år. TV 2 har pekt på at en årsak til at antall minutter brukt på strømmetjenester gikk ned blant barn og unge fra 2020 til 2021, er at YouTube ikke er inkludert i TVOV-undersøkelsen, men har høy bruk i denne målgruppen og tar markedsandeler. TV 2 har også påpekt at 2018-tallene for strømming trolig er høyere enn figur 1 viser, fordi Netflix kom inn i målingen først på slutten av året.

Figur 1– antall minutter brukt på lineær tv og strømmetjenester i perioden 2018 til 2021, blant aldersgruppene 2 til 9 år, 10 til 19 år og 10 til 79 år



Kilde: Kantar TVOV / TV 2

Når det gjelder barna, har TV 2 i tilknytning til allmennkringkastingstilsynet opplyst at det fortsatt er betydelig interesse for barneprogrammer på lineær-tv, spesielt i helger og høytider. Når det gjelder ungdom, har TV 2 vist til at det også er behov for å jobbe med multimediale



konsepter som treffer målgruppen på de plattformene de unge bruker, og at det må til en betydelig innholdssatsing utenfor hovedkanalen og allmennkringkasteravtalen.

Medietilsynet vurderer at avtalen, slik den utformet i dag, bidrar til å fremme tilbudet av norskspråklige programmer for barn og unge, som tar utgangspunkt i norsk identitet og virkelighet. Det norske forbudet om å sende reklame i tilknytning til barneprogrammer eller reklameinnslag som særlig er rettet mot barn og unge under 18 år,<sup>27</sup> innebærer at kommersielle tv-kanaler ikke kan finansiere programmer for denne målgruppen med reklameinntekter. Reduserte inntjeningsmuligheter gir lave insentiver til å programsette tilbud for de yngste aldersgruppene, og denne markedssvikten er en sentral årsak til at dette innholdstilbudet bør stimuleres gjennom kompensasjonsordningen. Behovet for å stimulere kvalitetsproduksjoner til barn og unge, som tar utgangspunkt i norsk språk og virkelighet, bekreftes også i en rapport som ble lagt frem 25. april 2020 av Kulturrådet og Norsk filminstitutt.<sup>28</sup> Sluttrapporten fra prosjektet *Gjenoppbygging av kultursektoren etter pandemien* viser at kulturinnhold for barn og unge har blitt særlig skadelidende av pandemien, og etterlyser offentlige tiltak for å styrke produksjoner av innhold til mindreårige. Blant tiltakene rapporten foreslår, er at det i ny avtale om kommersiell allmennkringkasting bør utformes krav om å bestille kvalitetsinnhold rettet mot barn og unge.

Ved at allmennkringkastingsinnholdet, og dermed barne- og ungdomsprogrammene, som formidles lineært også skal gjøres tilgjengelig ikke-lineært, sikrer avtalens utforming også at tilbudet finnes på relevante plattformer for unge. Etersom kravet om førstegangsvisning kun vurderes ut fra hva som er første visning på lineær plattform, gir avtalens utforming TV 2 rom for at innholdet kan publiseres ikke-lineært først og gir dermed relativt høy grad av frihet til digital publiseringsstrategi. I lys av den klare trenden mot ikke-lineær mediebruk, særlig blant de unge, er det imidlertid naturlig å vurdere om det er behov for å endre utformingen av kravet for å øke treffsikkerheten i form av at de unge faktisk finner og benytter dette tilbudet. Se nærmere i del 5.

#### 4.3.3 Norsk film og tv-drama

Allmennkringkastingsoppdraget forplikter TV 2 til å satse på norsk film- og serieproduksjon og i tråd med søknaden bidra til at norskspråklig og norskprodusert drama er godt representert på hovedkanalen hver sesong. I avtalen er det presisert at produksjonene skal ha originalskrevne manus på norsk eller samisk, eller hovedtemaet skal være knyttet til norsk historie, kultur eller samfunnsforhold. Avtalens utforming på dette punktet er nært forbundet med den nærmere konkretiseringen av det mediepolitiske målet om å opprettholde mediemangfoldet, som er å fremme *norskprodusert innhold som reflekterer norsk språk, kultur og identitet og norske samfunnsforhold*.

TV 2 skal investere minimum 250 millioner kroner i løpet av hele avtaleperioden på fem år, med en gjennomsnittlig investering på 50 millioner kroner per år. TV 2 sendte flere

<sup>27</sup> LOV-1992-12-04-127, Lov om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester (kringkastingsloven) § 3-1, første ledd, jf. FOR-1997-02-28-153 Forskrift om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester (kringkastingsforskriften) § 3-6.

<sup>28</sup> [Lanseringsseminar: Gjenoppbygging av kultursektoren - Kalenderhendelse - kulturradet.no](#) og [Vi trenger mer kvalitetsinnhold til barn og unge! | Rushprint](#), tilgjengelig 26. april 2020.



førstegangsvisninger av norsk film og tv-drama både i 2019 og 2020, og oppfylte begge årene kravet til gjennomsnittlig årlig investering i norsk film og tv-drama med god margin. TV 2 kostnadsførte 66,3 millioner kroner i 2019 og 64,5 millioner kroner i 2020 til innkjøp av produksjoner. Ifølge allmennkringkasterregnskapet for 2021 sendte TV 2 flere norske drama-førstegangsvisninger i 2021, der den store satsingen var *Bortført*, et samfunnsaktuelt og storpolitisk spenningsdrama. Videre viser regnskapet at TV 2 har kostnadsført hele 111,8 millioner kroner, en betydelig økning sammenlignet med de to foregående årene. Dette innebærer at TV 2 tre år inn i avtalen om kommersiell allmennkringkasting allerede har investert over 240 millioner kroner i norsk film og tv-drama, og dermed er tett opp til å oppfylle minimumsnivået på 250 millioner kroner som TV 2 har forpliktet seg til å investere i løpet av hele avtaleperioden på fem år.

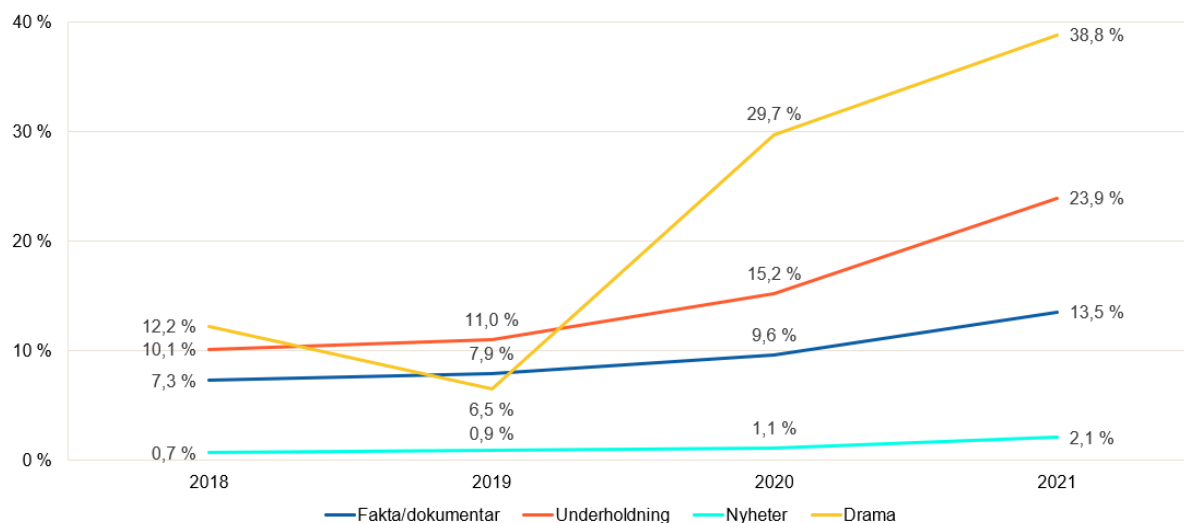
Medietilsynets vurdering er at avtalens utforming fremmer norskspråklig dramaproduksjon som reflekterer norsk identitet og samfunnsforhold. Videre vurderer Medietilsynet at denne satsingen innenfor en allmenn profil, der den kommersielle allmennkringkasteren tilbyr norske dramaproduksjoner innenfor et bredt norskspråklig tilbud, med egenproduserte nyheter og et variert norskspråklig innhold rettet mot ulike målgrupper, har en verdi for det samlede mediemangfoldet. Dette fordi denne bredden i innholdstilbudet bidrar til å nå ut til et flertall av befolkningen og bidrar til at allmennkringkasterne kan oppfylle funksjonen som fellesarenaer i den demokratiske infrastrukturen. Se mer om dette i punkt 4.3.2.

I likhet med tilbudet til de unge, har seervanene for dramaproduksjoner på tv endret seg over tid. TV 2 har spilt inn til Medietilsynet at tendensen til at seerne flytter fra lineær-tv til strømmetjenester vil tilta i årene som kommer, og at endringen er størst innenfor områdene drama/fakta, i tillegg til i de yngste målgruppene. Tall fra Kantar TVOV viser at andelen som strømmer drama øker tydelig, men også for underholdning og fakta/dokumentar. Nyheter konsumeres nesten kun lineært. Figur 2 viser hvor stor andel av kringkasternes innhold innenfor ulike sjangere som drama, fakta/dokumentar, underholdning og nyheter som konsumeres via kringkasternes egne strømmetjenester. TV 2 har redegjort for at de rene strømmetjenestene, som Netflix, HBO, Disney Plus mv., ikke oppgir sjanger, slik at det dermed ikke finnes tilsvarende tall for totale seing. TV 2 mener imidlertid at det er grunn til å tro at dramaandelen i konsumet av de rene strømmetjenestene ligger svært høyt, slik at den totale andelen av seing på drama via strømming er tilsvarende høy. TV 2 gjør ellers oppmerksom på at den årlige fordelingen mellom lineær seing og strømming av drama påvirkes av hvorvidt de store kringkasterne lykkes med sine dramatiseringer og hvordan disse er publisert.





Figur 2 – andel av total seing i ulike sjangere som skjer via kringkasternes strømmetjeneste, fra 2018 til 2021



Kilde: Kantar TVOV / TV 2

Medietilsynet legger til grunn at avtalens utforming bidrar til å fremme norske dramaproduksjoner, og at distribusjonskravet om å tilgjengeliggjøre innholdet både lineært og ikke-lineært sikrer at det når ut til befolkningen på tvers av foretrukne plattformer for konsum av film og tv-drama. Kravet om førstegangsvisning gjelder lineær-tv, og er dermed ikke til hinder for at TV 2 i sin publiseringsstrategi kan legge opp til å sende dramaserier på egne strømmetjenester først. Se mer om dette i punkt 4.3.4.

#### 4.3.4 Tilgjengeliggjøring av allmennkringkastingsinnholdet lineært og ikke-lineært

Ved utformingen av avtalen om kommersiell allmennkringkasting ble det lagt til grunn at allmennkringkastingsinnholdet ikke har noen verdi dersom det ikke når ut til publikum. For å sikre at innholdet til den kommersielle allmennkringkasteren når hele befolkningen, ble det lagt opp til at tilbudet skal formidles på de plattformene som seerne bruker. Kravene til distribusjon inngår også i allmennkringkastingsoppdraget og forutsetter at TV 2 skal gjøre allmennkringkastingsinnholdet tilgjengelig både lineært på hovedkanalen og ikke-lineært på TV 2 Play (tidligere TV 2 Sumo).

Myndighetene la til grunn at allmennkringkastingsinnholdet skulle kunne tas imot over hele landet, og valgte også å ta stilling til en prosentandel med hensyn til dekningsgrad for den lineære kanalen. Ifølge avtalen skal minst 95 prosent av alle husstandene i Norge kunne ta imot TV 2 Hovedkanalen. Det er presisert i kunngjøringen og vedtaket at kravet gjelder teknisk dekning. TV 2 har i 2019, 2020 og 2021 hatt distribusjonsavtaler med alle tv-distributører i det norske markedet. Videre er alt innhold på hovedkanalen også tilgjengelig i grunntilbudet i TV 2 Play (tidligere kalt TV 2 Sumo), både som lineærkanal og enkeltprogrammer (direkte og ikke-lineært) TV 2 Play er tilgjengelig via internett for alle med normal bredbåndsdekning. TV 2 har oppfylt kravene om distribusjon og tilgjengelighet ved at allmennkringkastingsinnholdet formidles i TV 2 Hovedkanalen, husstandsdekning over hele landet (minst 95 prosent), og at den ikke-lineære tjenesten skal være åpent distribuert over

internett både i 2019 og i 2020. Informasjonen som er lagt frem for 2021 tilsier at kravet er oppfylt også dette året.

Som vist over, er medievanene i endring ved at den daglige oppslutningen om lineære tv-tilbud går ned, mens bruken av strømmetjenester samtidig øker. Se mer om endringer i medievaner i punkt 5.1. Det allmennkringkastingsinnholdet som ikke i like stor grad sees via TV 2s strømmetjeneste er nyheter, noe som er naturlig ut fra at nyheter er «ferskvare». Tv-nyhetene som sendes på hovedkanalen konsumeres dermed i større grad mens de er oppdaterte og aktuelle i sanntid eller lineært, ettersom disse nyhetsproduktene etter kort tid blir «gamle» og lite interessante. TV 2 har i rapporteringen til allmennkringkastingstilsynet orientert om at endringer i brukervanene har ført til endringer i publiseringsløpet til et nyhetsmedium, der TV 2 som følge av konkurranse fra andre aktører som publiserer løpende, ikke kan spare dagens nyheter til *21 Nyhetene* på hovedkanalen. TV 2 jobber derfor med hvordan løpende nyhetsdekning på tv2.no og TV 2 Nyhetskanalen kan være sterk samtidig som de viktige kveldssendingene og hovedsendingen *21 Nyhetene* tilføres merverdi og eksklusivitet. TV 2 har også opplyst at det jobbes med å tilpasse nyhetsinnholdet slik at det også fungerer på strømmepattformen TV 2 Play. TV 2 har redegjort for at samspillet med de andre nyhetsplattformene styrker hovedkanalen. Medietilsynet mener det er naturlig å vurdere avtalens utforming av nyhetsoppdraget, for å sikre at den ikke motvirker redaksjonell utvikling og innovasjon digitalt for å møte befolkningens nyhetsbehov.

Avtalen om kommersiell allmennkringkasting mellom staten og TV 2 regulerer verken hvilke distributører TV 2 forhandler med og hvordan de kommer til enighet om løsninger, eller gir Medietilsynet hjemmel til å gripe inn i pågående forhandlinger mellom TV 2 og enkelt-distributører med hensyn til prising eller formidlingsplikt. Den tekniske delen av å sikre tilgjengelighet for hovedkanalen til TV 2 er i tråd med avtalens ordlyd og intensjon ivarettatt ved at hovedkanalen har distribusjon hos alle tv-distributører i det norske markedet, eksempelvis i det digitale bakkenettet, som har teknisk dekning til nettopp 95 prosent av befolkningen. Videre er alt innholdet på hovedkanalen også tilgjengelig på nett for alle med normal bredbåndsdekning via TV 2 Play, både som lineærkanal og enkeltprogrammer. I løpet av avtaleperioden har det vært flere eksempler på brudd i forhandlingene mellom TV 2 og ulike distributører, som har ført til at TV 2 Hovedkanalen har blitt borte fra de berørte distributørers plattformer, sist mellom TV 2 og Telenor i perioden fra 3. desember 2021 til 21. januar 2022 og fra Altibox fra 1. april 2022 etter at forhandlingene ble brutt.<sup>29</sup> Ny distribusjonsavtale mellom TV 2 og Altibox er ikke inngått når arbeidet med denne rapporten avsluttes.

Medietilsynet legger til grunn at allmennkringkastingsinnholdet prinsipielt bør være mest mulig tilgjengelig dersom staten skal kompensere for merkostnadene med et allmennkringkastingsoppdrag. TV-markedet er fremdeles preget av endringsprosesser knyttet til seervaner og global konkurranse om mediebrukere og inntektsstrømmer, som setter eksisterende forretningsmodeller under press. Eksempelvis ble tv-distributørene i 2016 pålagt å avvikle praksisen med tvungen salgskobling mellom tv-pakker og bredbånd, mens

<sup>29</sup> <https://www.tv2.no/a/14665193/>

de fleste lineære tv-kanalene i dag i tillegg til distribusjon via tredjeparter, tilbyr alt innhold på egne, brukerbetalte strømmetjenester. Mens distributørene tilstreber løsninger der innhold tilgjengeliggjøres på tvers av ulike innholdsleverandører, har innholdsleverandørene behov for synlighet på distributørens plattformer, og for å sikre oppslutning om egne strømmetjenester. Dette for å ha kontroll på brukerdata og kunne finansiere fremtidige investeringer i innhold. Verdikjedekampen mellom distributører og innholdsleverandører kommer derfor trolig til å eksistere også i årene fremover, noe som kan reise behov for å se nærmere på konsekvenser av hvordan kravene knyttet til tilgjengeliggjøring av allmennkringkastingsinnholdet er utformet. Se mer om dette i punkt 5.4.

#### 4.3.5 Minimumskravene som skal bidra til et bredt norskspråklig innhold rettet mot ulike målgrupper

Allmennkringkasterne skal bidra til mediemangfold gjennom et variert innholdstilbud som retter seg mot både brede og smale seergrupper. Innhold som når et bredt publikum er eksempelvis underholdningsprogrammer og nyhets- og aktualitetsprogrammer. Innhold rettet mot smale seergrupper omfatter blant annet målgruppene barn og unge, som er tatt inn i allmennkringkastingsoppdraget, men også programmer som retter seg mot eldre, samiske og etniske minoriteter, samt kulturprogrammer og livssynsprogrammer. Dette er programinnhold som oppfyller demokratiske, sosiale og kulturelle behov. Samtidig kan slike programmer bidra til kunnskap og innsikt som fremmer gjensidig respekt og forståelse. Kulturinnhold er også viktig i et allmennkringkastingsperspektiv etter som det er innhold som kommersielle aktører formidler mindre av. Ved utformingen av avtalen om kommersiell allmennkringkasting, la departementet til grunn at det er behov for statlige virkemidler for å sikre at markedet tilbyr norsk allmennkringkastingsinnhold, og at det særlig var usikkert i hvor stor grad markedet vil levere smalt innhold og innhold som ikke blir vurdert som attraktive i reklamemarkedet. I en globalisert mediehverdag der befolkningen i stor grad konsumerer særlig engelskspråklig og annet fremmedspråklig medieinnhold, er allmennkringkasterne også en viktig innsatsfaktor for å styrke norsk språk, som er en sentral infrastruktur i det norske samfunnet.

Avtalen om kommersiell allmennkringkasting inneholder en rekke krav til det samlede tilbudet i hovedkanalen, såkalte minimumskrav. Disse minimumskravene omfatter flere av de overordnede kravene som tidligere ble stilt til aktører som har hatt status som kommersiell allmennkringkaster, både på tv og radio. Inntektene og utgiftene TV 2 har i tilknytning til disse kravene, blir holdt utenfor beregningen av nettokostnader og rimelig fortjeneste som staten kompenserer i samsvar med allmennkringkasteravtalen. Samtidig er det slik at krav som at programtilbudet skal baseres på prinsippene for allmennkringkasting, at TV 2 skal tilby programmer for både brede og smale grupper, og at programtilbudet skal ha tematisk og sjangermessig bredde, står sentralt for at allmennkringkasteren skal oppfylle de nevnte demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet. Videre er det krav knyttet til omfanget av norskspråklige programmer og bruk av både nynorsk og bokmål i sendingene.

I 2019 og 2020 viser allmennkringkastingstilsynet at TV 2 har videreført, og på noen områder styrket, profilen som siden oppstarten av kanalen i 1992 er utviklet med grunnlag i et allmennkringkastingsoppdrag. TV 2 har blant annet satset ytterligere på norsk innhold



innenfor alle kategoriene på hovedkanalen, og har økt ressursene til undersøkende journalistikk innenfor nyhets- og aktualitetsområdet og sport. Flere av minimumskravene har klare grenseflater til hverandre, og programtilbud og programlegging som bidrar til å oppfylle de ulike kravene er til dels overlappende. Medietilsynets vurdering er likevel at samtlige av kravene tydeliggjør ulike sider av allmennkringkastingens rolle i samfunnet, som stadig er relevant for å styrke og opprettholde mediemangfoldet i dagens mediemarked.

#### 4.3.6 Prinsippene for allmennkringkasting

Prinsippene for allmennkringkasting handler om at hele befolkningen er målgruppen, og at TV 2 skal tilby et mangfoldig og meningsfullt innholdstilbud som treffer et bredt publikum. Samtidig skal allmennkringkastingen ivareta smalere publikumsgrupper og temaområder. Programstatistikken for 2019, 2020 og 2021 viser at TV 2 tilbyr stoffområder som ofte blir regnet som smalere innholdstilbud, men at enkelte av disse har relativt lite omfang.

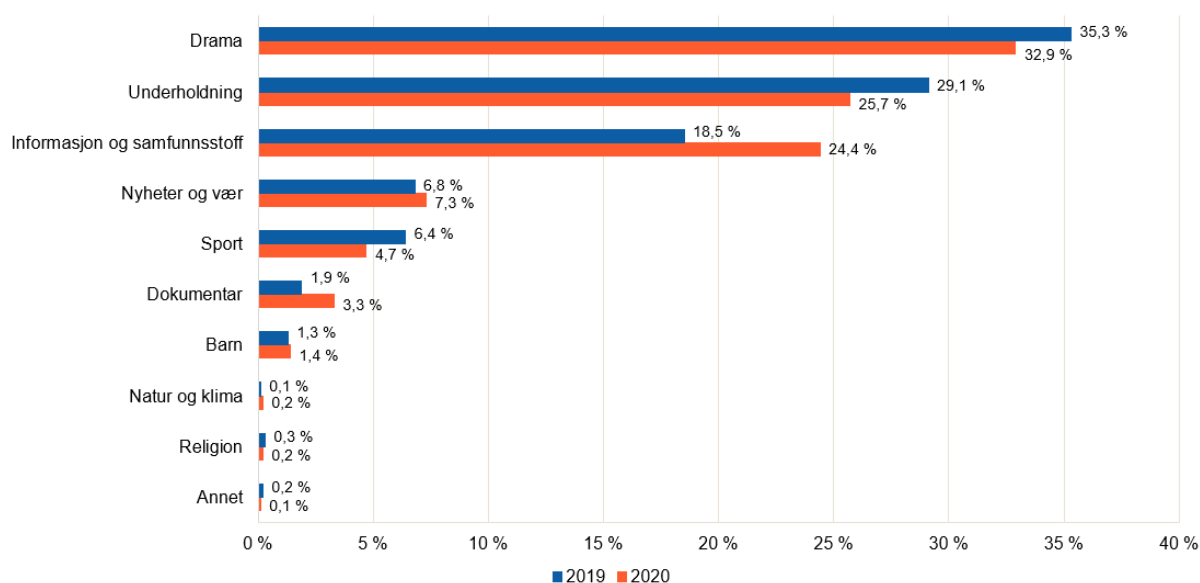
*Tabell 1 – programstatistikk for TV 2 Hovedkanalen 2019, 2020 og 2021 (tall i timer og prosent)*

	2019		2020		2021	
	Timer	Prosent	Timer	Prosent	Timer	Prosent
Drama	2 283	35,3 %	2 122	32,9 %	2 173	33,8 %
Underholdning	1 886	29,1 %	1 660	25,7 %	1 341	20,8 %
Informasjon og samfunnsstoff	1 196	18,5 %	1 579	24,4 %	1 666	25,9 %
Nyheter og vær	443	6,8 %	470	7,3 %	449	7,0 %
Sport	414	6,4 %	301	4,7 %	455	7,1 %
Barn	83	1,3 %	88	1,4 %	106	1,7 %
Religion	20	0,3 %	15	0,2 %	0	0,0 %
Natur og klima	7	0,1 %	16	0,2 %	23	0,4 %
Dokumentar	123	1,9 %	213	3,3 %	218	3,4 %
Annet	16	0,2 %	4	0,1 %	7	0,1 %
Sum	6 471	100,0 %	6 468	100,0 %	6 437	100,0 %

Kilde: TV 2



Figur 3 – programstatistikk for TV 2 Hovedkanalen 2019 og 2020 (tall i prosent)



Kilde: TV 2

Fra 2019 til 2020 var det noen endringer i det samlede programtilbudet i TV 2 Hovedkanalen. Kategorien «underholdning» utgjorde en lavere andel i 2020 enn året før, en reduksjon fra 29,3 til 25,7 prosent. Andelen «sport» ble redusert fra 6,4 prosent i 2019 til 4,7 prosent i 2020. I samme periode økte andelen «dokumentar» fra 1,9 til 3,3 prosent og «informasjon og samfunnsstoff» fra 18,5 prosent til 24,4 prosent. Andelen «nyheter og vær» økte også, fra 6,8 til 7,3 prosent. I allmennkringkastingsrapporten for 2020 antok Medietilsynet at disse utslagene i programstatistikken hadde sin forklaring i endringer i TV 2s programlegging som følge av koronapandemien, noe som langt på vei blir bekreftet i TV 2s innrapporterte programstatistikk for 2021. Sporten er i 2021 tilbake på tidligere nivå som før pandemien med 455 timer og 7,1 prosent, og dette støtter opp om at årsaken til reduksjonen i 2020 var at mange sportsarrangementer ble utsatt på grunn av koronapandemien. Samtidig fortsetter kategoriene «informasjons- og samfunnsstoff» og «dokumentar» med høyere andeler enn før pandemien, med henholdsvis 1 166 timer (25,9 prosent) og 218 timer (3,4 prosent) i 2021, mot 1 196 timer (18,5 prosent) og 123 timer (1,9 prosent) i 2019. Omfanget innenfor kategorien «underholdning» fortsetter å gå ned og var i 2021 på 20,8 prosent (1 341 timer), mot 32,9 prosent i 2020 (1 660 timer) og 29,1 prosent (1886 timer) i 2019.

Vurderingen av hvordan TV 2 oppfyller kravet om å basere programtilbudet på prinsippene for allmennkringkasting, bygger på en samlet vurdering av hvordan TV 2 oppfyller de andre kravene til innholdstilbudet. TV 2 har forpliktet seg til å videreføre et bredt og variert programtilbud, som i den forrige allmennkringkasteravtalen. Sammenlignet med tidsseriene med programstatistikk for den forrige perioden TV 2 hadde et allmennkringkastingsoppdrag, er profilen i alt vesentlig den samme, noe som bekrefter at TV 2 har videreført en programprofil basert på prinsippene for allmennkringkasting.



TV 2 har redegjort for at sendeskjemaet for det lineære tilbudet blir lagt slik at det sikrer at seerne blir eksponert for innhold de normalt ikke ville oppsøkt av seg selv. Medietilsynet mener programlegging i tråd med prinsippene for allmennkringkasting bidrar til å motvirke tendensen til at publikum hovedsakelig blir eksponert for tilsvarende type innhold som de allerede har valgt, noe som blir forsterket av individuelt tilpassede medietjenester og algoritmestyring som gjøres av globale plattformer. At avtalen om kommersiell allmennkringkasting inneholder et slikt krav, har etter Medietilsynets vurdering verdi i et mediemangfoldsperspektiv, ikke minst i en mediehverdag der algoritmer styrer stadig mer av hvilket innhold befolkningen eksponeres for og bruker.

#### 4.3.6.1 Profil av allmenn karakter og interesse

Dette kravet handler om å tilby et mangfoldig og meningsfullt innhold som treffer et bredt publikum og er til dels en presisering som anerkjenner at avtalen er innrettet for en kommersiell allmennkringkaster, som henter en vesentlig del av sine inntekter fra markedet. TV 2 har både i 2019 og 2020 tilbudt en innholdsbredde med nyheter, aktualiteter, fakta, sport og underholdning. Profilkravet bidrar også til å understreke rollen allmennkringkasterne er forventet å fylle med sine allmenne profiler som fellesarena, som fungerer som en felles orientering mot samfunnet på nasjonalt nivå for store deler av befolkningen.

Allmennkringkastingstilsynet viser at TV 2 jobber målrettet for å opprettholde posisjonen som alternativ stemme i det offentlige ordskiftet gjennom å sette dagsorden med viktige nyhetssaker, både i den løpende nyhetsdekningen og i graveprosjekter som også resulterer i egne programmer utenfor de ordinære nyhetsprogrammene. Gjennom de to første årene av avtalen har TV 2 lagt vekt på å sikre en bredde i underholdningsprogrammene fra aktualitet til ren underholdning, og har også tilbudt programmer som bidrar til å belyse flere perspektiver på saker som er viktige for samfunnet. TV 2 har videre gjennomført tiltak i samsvar med rollen som kommersiell allmennkringkaster for å bli en mer mangfoldig og inkluderende organisasjon. Målet er at dette også skal ha effekt i form av en bredere appell og interesse i den samlede profilen.

#### 4.3.6.2 Programmer for brede og smale grupper

Kravet handler om at TV 2 som allmennkringkaster skal veksle mellom programtilbud som i prinsippet er rettet mot hele befolkningen, og programmer som retter seg mot smalere publikumsgrupper og temaområder. Allmennkringkastingstilsynet har vist at TV 2 leverer en programprofil i hovedkanalen med bred appell, jf. programstatistikken i figur 3. I tråd med det TV 2 har forpliktet seg til som kommersiell allmennkringkaster, er mange av de største programsatsingene rettet mot et bredt publikum. Profilen som TV 2 har hatt som allmennkringkaster tidligere år, er i stor grad videreført i de to første årene av ny avtale. Medietilsynet legger til grunn at kravet om å sende programmer også for smale grupper har betydning for å bidra til at smalere innholdstilbud faktisk programsettes. Med unntak for tilbudet til barn og unge, som TV 2 får dekket nettokostnadene for å levere, gir imidlertid ikke avtalens utforming der minimumskravene finansieres av den kommersielle delen av TV 2s virksomhet, sterke insentiver når det gjelder å programsette innhold som enten tematisk eller

målgruppemessig er smalere innrettet. Dette bekreftes også gjennom hvilke temakategorier og leveransene innenfor hver kategori som TV 2 har valgt for å oppfylle kravet til tematisk bredde.

TV 2 har sendt programmer om religion og livssyn i 2019 og 2020, og programmer om natur og vitenskap i 2020 og 2021, men i et relativt beskjedent omfang. Som programstatistikken i tabell 1 viser, byr 2021 på en endring i tilbudet når det gjelder de smalere temaområdene ved at religion, som har vært en del av det samlede programtilbudet på TV 2 Hovedkanalen i mange år, ikke videreføres. TV 2 rapporterer en økning av «natur og klima» fra 1,9 prosent (123 timer) i 2019 til 3,3 prosent (213 timer) i 2020, og andelen holder seg stabil i 2021 med 3,4 prosent (218 timer). Årsaken til økningen er at TV 2 i 2020 og 2021 har valgt natur og vitenskap som en av de fem temakategoriene som, i tråd med minimumskravene i avtalen, skal leveres med et bestemt nivå for omfang og hyppighet. Samtidig er kategorien religion, som i 2019 var en av de fem temakategoriene før den ble erstattet med natur og vitenskap i 2020, redusert til 0 prosent i 2021. I 2020 sendte TV 2 programmer om religion og livssyn i høytidene, men denne programsettingen ble ikke videreført i 2021. Dette indikerer at det er avgjørende for programsettingen av smalere programtilbud at de er omfattet av programkravene.

Hvordan utformingen av disse minimumskravene bidrar til å oppfylle det mediepolitiske målene om å opprettholde mediemangfoldet, særlig knyttet til å fremme levering av smalt innhold, vurderes nærmere nedenfor under punkt 4.3.6.4 *Tematisk og sjangermessig bredde*.

#### 4.3.6.3 Norskspråklige programmer og bruk av begge de offisielle målformene

TV 2 oppfylte både i 2019 og 2020 med god margin kravet om at andelen norskspråklige programmer skal utgjøre minst 50 prosent av sendetiden<sup>30</sup>. Andelen har vært jevnt høy begge år, med 60 prosent i 2019 og 58 prosent i 2020. Ifølge allmennkringkasterregnskapet fra TV 2 var andelen i 2021 på 52 prosent. Nivået var dermed lavere enn de to foregående årene, og lå nærmere minimumskravet i avtalen.

TV 2 har i tilknytning til allmennkringkastingstilsynet uttalt en ambisjon om å styrke det norske og nære innholdet i sendeskjemaet på TV 2 Hovedkanalen, og det meste av innholdet er norsk, spesielt i beste sendetid. Medietilsynet legger til grunn at norsk innhold, språk og kultur er et konkurransefortrinn og differensierer TV 2 fra de globale konkurrentene. Prosentkravet har likevel betydning for å sikre tyngdepunktet i det samlede norskspråklige innholdet som den kommersielle allmennkringkasteren leverer på hovedkanalen, ettersom det er store forskjeller i markeds- og konkurransesituasjonen for ulikt innhold som faller innenfor allmennkringkastingsbegrepet.

<sup>30</sup> Prosentandelen beregnes ut fra total programtid og uten kringkasterens promotering av disse programmene, slik Medietilsynet legger til grunn for forståelsen av kravet til norskspråklige programmer.

TV 2 har også i begge avtaleårene oppfylt kravet til å veksle mellom målformer, ved at begge de offisielle målformene er benyttet, eksempelvis blant nyhetsankere og reportere. TV 2 har vist til lang tradisjon for å oppfordre redaksjonelle medarbeidere til å bruke dialekter og nynorsk i sendingene.

Få nasjonale nyhetsmedier dekker nyhetsbildet på nynorsk, noe som underbygger at det er behov for tiltak for å styrke nynorskandelen i nyhetsformidlingen. NRK har som offentlig finansiert allmennkringkaster et tydelig språkpolitisk oppdrag knyttet til å sikre at det tilbys innhold på begge målformer i det samlede norske medietilbudet, og har et krav om 25 prosent nynorsk på alle plattformer. Ettersom målformkravet i TV 2s avtale ikke er kvantifisert, er ikke utformingen av kravet egnet til å sikre et eventuelt minimumsnivå for bruk av nynorsk. Kravet oppfylles ved at TV 2 kan dokumentere at begge de offisielle målformene har vært benyttet i løpet av det aktuelle programåret. Medietilsynet legger til grunn at målformkravet har en funksjon i form av å bidra til at begge målformer er representert i det samlede innholdstilbudet. Medietilsynet vurderer at en kvantifisering av kravet vil være mer treffsikkert som tiltak for å øke andelen journalistisk innhold på nynorsk og for å styrke det nynorske mediespråket.

#### 4.3.6.4 Tematisk og sjangermessig bredde

Avtalen inneholder krav om tematisk og sjangermessig bredde i programtilbudet for å sikre et variert innholdstilbud i tråd med prinsippene for allmennkringkasting. Kravet om tematisk bredde er utformet for å fremme bredde, spredning og regelmessighet av temaer i det samlede programtilbudet i hovedkanalen der allmennkringkastingsinnholdet blir levert. Temakategoriene omfatter både bredt og smalt innhold, som tradisjonelt faller inn under allmennkringkastingsbegrepet.

Kunngjøringen av avtalen om kommersiell allmennkringkasting stilte krav om å i det minste levere et tilbud innenfor fem av ti oppgitte programkategorier. Hver kategori hadde også egne minimumskrav om omfang og hyppighet. Omfanget må være på minst 30 minutter programtid innenfor hver uke eller hver måned. Repriser kan ikke medregnes og heller ikke nyhetssendinger med base i den sentrale nyhetsredaksjonen, norskspråklige programmer for barn og unge og førstegangsvisninger av norsk film og tv-drama.

De ti kategoriene med minstekravene til omfang og hyppighet er

1. undervisningsprogrammer – minst 30 minutter hver måned
2. samfunns-/informasjonsprogrammer – minst 30 minutter hver uke
3. underholdning – minst 30 minutter hver uke
4. sport – minst 30 minutter hver uke
5. kunst, kultur og musikk – minst 30 minutter hver måned
6. religion, livssyn og livsfilosofi – minst 30 minutter hver måned
7. natur og vitenskap – minst 30 minutter hver måned
8. programmer for språklige eller etniske minoriteter – minst 30 minutter hver måned
9. programmer for den samiske befolkningen – minst 30 minutter hver uke
10. dokumentarprogrammer – minst 30 minutter hver måned

Kultur- og likestillingsdepartementet har presisert at det ikke blir regnet som brudd på kravet om sendinger hver uke at de aktuelle programmene blir sendt i 32 av 52 uker gjennom et kalenderår, dersom det totale timetallet er minst 26 timer. For kategoriene der kravet er å sende minst 30 minutter<sup>31</sup> hver måned, er det presisert at det ikke blir regnet som brudd på kravet til månedlige sendinger at de aktuelle programmene blir sendt i ni av tolv måneder gjennom ett kalenderår dersom det totale timetallet er minst seks timer. Disse presiseringene i utformingen av volumkravene knyttet til temabredde er ment å hensynta at tv-kanaler har en sesongbasert programlegging med oppstart av nye programmer og satsinger hver vår og høst, og at månedene rundt jul og sommer tradisjonelt har en annen sammensetning av programtilbudet.

Avtalen om kommersiell allmennkringkasting er også utformet slik at valg av temakategorier ikke er forpliktende for hele avtaleperioden, men kun for ett år av gangen. Dette åpner for en viss grad av fleksibilitet i innholdstilbudet og muligheter for nye tematiske og/eller målgrupperelaterte satsningsområder gjennom avtaleperioden. TV 2 har valgt å dekke de fire kategoriene samfunns-/informasjonsprogram, underholdning, sport og dokumentarprogrammer i 2019 og i 2020, men endret den femte kategorien fra religion, livssyn og livsfilosofi i 2019 til natur og vitenskap i 2020. Temasammensetningen for 2020 er videreført i 2021.

I 2019 og 2020 viste tilsynet at TV 2 oppfylte alle kravene om hyppighet og omfang for de tre kategoriene samfunns-/informasjonsprogram, underholdning og dokumentarprogram. I kategorien sport har TV 2 også oppfylt kravet med god margin, men fordi smittetiltak og restriksjoner knyttet til koronapandemien påvirket muligheten for å gjennomføre sportsarrangement og andre organiserte idrettsaktiviteter i 2020, oppfylte ikke TV 2 kravet om å sende sportsprogrammer i minst 32 av årets 52 uker det året. TV 2 oppfylte likevel med god margin kravet til antall timer for året med 221 timer sport i 2020, men i omfang er dette timetallet i sportsdekningen utenfor sportsnyhetene likevel vesentlig lavere enn det som gjelder i et normalår for TV 2. Medietilsynet vurderte at årsakene til at TV 2 ikke oppfylte kravet til spredning av programmene om sport i 2020, var forhold som utvilsomt lå utenfor TV 2s kontroll, og reiste ikke tilsynssak for bruddet på kravet.

Det første året av avtalen, i 2019, brøt TV 2 minuttkravet på 30 minutter for programmer om religion, livssyn og livsfilosofi i fem av de ni månedene slike programmer ble sendt. I de fire øvrige månedene TV 2 sendte programmer om religion, livssyn og livsfilosofi, ble minuttkravet oppfylt med god margin. Avviket fra det månedlige minuttkravet på 30 minutter var på åtte minutter for hver av de fem månedene, noe som representerte nær en tredel av kravet til antall minutter. Medietilsynet la vekt på at 2019 var det første tilsynsåret med den nye avtalen om kommersiell allmennkringkasting og reiste ikke tilsynssak for bruddet. I 2020 byttet TV 2 som nevnt den femte kategorien fra religion, livssyn og livsfilosofi til natur og vitenskap, og sendte slike programmer i ti av tolv måneder, med et totalt timeantall på i overkant av 9,5 timer. I 2021 har TV 2 dokumentert at alle kravene om hyppighet og omfang

<sup>31</sup> Medietilsynet har i dialog med TV 2 slått fast at minuttkravet på 30 minutter skal beregnes ut fra klokketimer og ikke kommersielle timer/«slot».

for samtlige av de fem temakategoriene samfunns-/informasjonsprogram, natur og vitenskap, underholdning, sport og dokumentarprogrammer er oppfylt.

Efaringene fra allmennkringkastingstilsynet med hensyn til kravet om tematisk bredde, er at TV 2 leverer med god margin innenfor de valgte kategoriene som faller innenfor de mer attraktive og lønnsomme innholdstemaene, som underholdning og sport. Videre leverer TV 2 nærmere minimumsnivå som kreves for kategoriene som representerer det smalere innholdet, som natur og vitenskap og religion, livssyn og livsfilosofi. TV 2 har imidlertid klart styrket kategorien samfunns- og informasjonstemaer. Medietilsynet viser til at blant programkategoriene som TV 2 foreløpig har valgt bort, er kunst, kultur og musikk, undervisningsprogrammer, programmer for den samiske befolkningen og programmer for språklige og etniske minoriteter, og i 2020 også religion, livssyn og livsfilosofi<sup>32</sup>. I 2021 inngikk ikke religion og livssynsprogrammer i programstatistikken på hovedkanalen. Medietilsynets vurdering er at avtalens utforming, der minimumskravene finansieres av den kommersielle delen av TV 2s virksomhet, ikke gir tilstrekkelig sterke incentiver til å programsette innhold innenfor kategoriene som enten tematisk eller målgruppemessig er smalere innrettet.

TV 2 har i tilknytning til allmennkringkastingstilsynet uttrykt overfor Medietilsynet at volumkravene knyttet til det nisjepregede eller smale innholdet er krevende, særlig når det gjelder å spre innholdet regelmessig utover året. I innspillet til arbeidet med denne utredningen, har TV 2 uttrykt at frekvens i programkrav bør tilpasses bransjepraksis og seervaner. Synspunktet er begrunnet i at månedlig publisering i praksis aldri forekommer, fordi seervaner normalt bygges på ukebasis eller daglig. TV 2 viser også til at produksjon og publisering av programmer skjer med utgangspunkt i sesonger. Vår og høst er hovedsesongene, der de største satsningene publiseres, mens sommer er lavsesong. TV 2 har opplyst at programmer normalt produseres i 8–16-ukers bolker.

Medietilsynet viser til at det sentrale formålet med disse kravene er å sikre at de ulike programtilbudene sendes med et visst omfang og regelmessighet, herunder også for å sikre at det tilbys et tematisk bredt og variert innholdstilbud gjennom hele året. Ved at kravene bidrar til at programmer innenfor de ulike kategoriene sendes jevnlig (i.e. ukentlig eller månedlig), antas det også å øke bredden i det samlede programtilbudet, og sikre at det bedre når ut til publikum.

Efaringene fra allmennkringkastingstilsynet og TV 2s innspill, indikerer imidlertid at særlig et månedlig frekvenskrav<sup>33</sup> ikke er treffsikkert for å oppnå formålet, ettersom det er vanskelig å forene med bransjepraksis og heller ikke er egnet til å bygge seervaner. Medietilsynet anbefaler at det videreføres volum- og frekvenskrav for de ulike programkategoriene, men vurderer at det er behov for å justere utformingen av disse kravene, slik at de i større grad samsvarer med bransjepraksis og seervaner. Medietilsynet legger til grunn at en justering av

<sup>32</sup> TV 2 opplyste i rapporteringen for allmennkringkastingsvirksomheten i 2020 at det ble sendt programmer om religion og livssyn i høytidene.

<sup>33</sup> I dagens avtale er kravet om minimum månedlige programmer knyttet til følgende seks programkategorier: Undervisningsprogrammer, kunst, kultur og musikk, religion, livssyn og livsfilosofi, natur og vitenskap, programmer for språklige og etniske minoriteter og dokumentarprogrammer.



kravene som gir den kommersielle allmennkringkasteren større frihet til å programsette i tråd med ordinær sesongplanlegging, samtidig kan bidra til å styrke de smalere temakategoriene.

Endelig utforming av volum- og frekvenskrav må gjøres ved inngåelse av ny avtale om kommersiell allmennkringkasting. Men for å styrke leveransen på smalere temaområder/programkategorier, kan følgende alternativer til utforming av minimumskravene knyttet til volum og frekvens vurderes (se under). Alternativene er ikke gjensidig utelukkende.

- **For de smalere programområdene:**
  - Årlig totalt volumkrav på minimum seks timer for de kategoriene som i dag har et månedlig frekvenskrav erstattes med et høyere totalkrav på minimum tolv timer per år.
  - Samtidig erstattes kravet til månedlig frekvens med at programmene må spres på både første og andre halvår, med ukentlige programmer i minimum én åtteukers bolk per halvår.
  - Kravet til 30 minutters lengde på programmet bortfaller.
- **For de bredere programområdene:**
  - Årlig totalt volumkrav på minimum 26 timer for de kategoriene som i dag har et ukentlig frekvenskrav, erstattes med et høyere totalkrav på minimum 32 timer per år.
  - Samtidig erstattes kravet til ukentlig frekvens med at programmene må spres på både første og andre halvår, med minimum to åtteukers bolker eller annen programlegging som innebærer at den kommersielle allmennkringkasteren leverer ukentlige programmer i minimum 16 uker per halvår.
  - Kravet til 30 minutters lengde på programmet bortfaller.

BDO vurderer at avtalens økonomiske innretning ikke gir den kommersielle allmennkringkasteren sterke incentiver når det gjelder de valgte programkategoriene for å sikre tematisk bredde. BDOs vurdering bygger opp om Medietilsynets erfaring og vurdering på dette punktet. BDO viser til at beregningen av kompensasjonens størrelse innenfor rammen på 135 millioner kroner årlig, ikke blir påvirket av de økonomiske resultatene knyttet til andre programkategorier enn nyheter, programmer for barn og unge og norskspråklig film og drama. Programkategoriene som er definert som valgbare innenfor tematisk bredde, defineres i det regnskapsmessige skillet til den kommersielle delen av kanalen. Dermed er det ikke anledning til å bruke kompensasjonen til å krysssubsidere programmene, og kanalens incentiver blir styrt av programkategoriens lønnsomhet i det interne regnskapet.

BDO peker på at det er naturlig å forvente at lønnsomme kategorier blir sendt hyppigere og med større omfang enn minimumskravene. Videre kan det forventes at disse programmene ville blitt sendt også uten at avtalen forpliktet kanalen til det. Basert på tilsynsresultatene, kan det synes som at sport og underholdning tilhører denne gruppen programkategorier. For mindre lønnsomme kategorier, gir avtalen et incentiv til å oppfylle nøyaktig minstekravet.

BDO konkluderer med at så lenge kravene til de ulike programkategoriene er satt ut fra en vurdering av hvor viktige de er i et mediemangfoldsperspektiv, er denne mekanismen i seg

selv ikke problematisk. BDO oppfordrer likevel til at det i forbindelse med eventuell ny utlysning gjøres nye vurderinger av hvilke programkategorier det er viktigst å støtte og gi insentiver til at den kommersielle allmennkringkasteren sender.

Medietilsynets vurdering er at erfaringene fra tilsynet med avtalen støtter opp om at det er behov for å justere minimumskravene ved ny utlysning av avtalen, for å styrke insentivene til å levere innenfor smalere programkategorier. Dette kan gjøre gjennom å justere minimumskravene, enten ved å øke antall temakategorier allmennkringkasteren minst må levere på fra fem til sju, eller ved å innlemme smalere programkategorier i en skjønnhetskonkurranse ved utlysningen. Det bør også vurderes om visse smale kategorier bør omfattes av økonomiske insentiver ved å innlemmes i allmennkringkastingsoppdraget.

Når det gjelder sjangerbredde, dreier kravet seg om å ta i bruk et bredt utvalg av typer innslag/programmer eller måter å behandle og formidle temaer på. Kravet innebærer at TV 2 skal veksle mellom sjangere både i programsammensetningen og innenfor den enkelte programkategori. TV 2 oppfylte dette kravet både i 2019 og 2020, og har hatt en bredde i sammensetningen av programkonsepter og sjangere med blant annet nyheter, dokumentar, studiobaserte programmer, magasin- og reportasjeprogram, direktesendinger, drama, reality-tv og underholdning. Ulike sjangere som intervju, dramatisering, reportasjer, analyser og kommentarer er benyttet innenfor TV 2s ulike program- og temakategorier. TV 2 rapporterer om en tilsvarende sjangersammensetning som oppfyller kravet for 2021.

Medietilsynet vurderer at kravets utforming er egnet til å bidra til en større sjangerbredde i programtilbudet enn det som ofte benyttes i kommersielle tv- og audiovisuelle tilbud, noe som er viktig i et mediemangfoldsperspektiv.

#### 4.3.7 Medietilsynets konklusjon og anbefaling

Slik avtalen er utformet i dag, bidrar TV 2 til å opprettholde mediemangfoldet ved å levere i henhold til forpliktelsene. Avtalens utforming gir den kommersielle allmennkringkasteren økonomiske insentiver til å investere i nyheter, norskspråklige programmer for barn og unge og norskspråklig film og tv-drama. Medietilsynet vurderer at kompensasjonsordningen bidrar til å fremme produksjon og formidling på disse programområdene, og styrker det totale mediemangfoldet. Medietilsynet anbefaler at kravene på disse programområdene videreføres for å sikre befolkningen fortsatt tilgang på kvalitativt godt innholdstilbud med nasjonale nyheter som produseres og sendes utenfor Oslo, programmer for barn og for unge, og norsk film og tv-drama basert på originalskrevne manus som er skrevet på norsk eller samisk og/eller ha et hovedtema som er knyttet til norsk, historie, kultur eller samfunnsforhold.

Videre bidrar minimumskravene, som ikke omfattes av kompensasjonen, til en bredde i tema og sjangere i tilbudet, der også smalere tematisk eller målgruppemessig innhold blir programsatt sammen med bredere, mer lønnsomme innholdskategorier gjennom året. Det samlede innholdstilbudet på hovedkanalen fremmer et variert *norskprodusert innhold som reflekterer norsk språk, kultur og identitet og norske samfunnsforhold*.

Tilsynsresultatene bekrefter at det smalere programinnholdet, enten tematisk som kultur og religion/livssyn, innhold rettet mot ulike minoritetsgrupper samt barn og unge, trenger særskilte insentiver for å få større plass i innholdstilbudet. Dette er i tråd med Medietilsynets mangeårige erfaring fra allmennkringkastingstilsynet, der smalere programinnhold gradvis fikk mindre plass i kringkasternes sendeskjemaer blant annet som følge av bortfall av allmennkringkastingsforpliktelser. Medietilsynets vurdering er at avtalens utforming, der minimumskravene finansieres av den kommersielle delen av TV 2s virksomhet, ikke gir tilstrekkelig sterke insentiver til å programsette innhold innenfor kategoriene som enten tematisk eller målgruppemessig er smalere innrettet.

Medietilsynet anbefaler at ny avtale fortsatt innrettes slik at den sikrer overordnede prinsipper for allmennkringkasting, som tematisk og sjangermessig bredde, programmer for både brede og smale grupper, norskspråklig andel og bruk av begge de offisielle norske målformene. For å styrke omfanget av det journalistiske stoffet på nynorsk og det nynorske mediespråket, vurderer Medietilsynet at det vil være mer treffsikkert å kvantifisere kravene til målform.

Kommersiell allmennkringkasting bør omfatte et variert innholdstilbud med en bredde i temaer og sjangere, som legger til rette for at innholdet når ut til seerne og har relativt høy oppslutning på tvers av ulike grupper i befolkningen. Samtidig bør kunngjøringen av ny avtale om kommersiell allmennkringkasting utformes slik at den bedre styrker insentivene knyttet til å levere innenfor smalere programkategorier. Medietilsynet legger til grunn at dette kan gjøres enten ved å utvide antall temakategorier som må inngå i minimumskravene for den tematiske bredden eller ved å inkludere smale programkategorier som i dag er definert utenfor allmennkringkastingsoppdraget. Dette medfører i praksis at relevante smale programkategorier inkluderes i tildelingskriteriene for allmennkringkastingsoppdraget, og blir gjenstand for kvalitets- og priskonkurransen om oppdraget. Dersom alternativet å inkludere noen av de smale kategoriene i oppdraget velges, kan det være rimelig å stille krav til norskspråklige programmer.

Medietilsynet vurderer at minimumskravene for tematisk bredde er viktige for å sikre en allmennkringkasterprofil og variasjon i det samlede tilbudet til en kommersiell allmennkringkaster. Ved eventuell videreføring av volum og frekvenskravene for minimumskravene om tematisk bredde anbefaler Medietilsynet at de justeres både for de bredere og smalere programområdene, slik at kravets utforming i større grad samsvarer med bransjepraksis og seervaner. Forslaget innebærer en økning i de totale timekravene som skal leveres i løpet av et år, men at kravene til henholdsvis ukentlig og månedlig frekvens erstattes med et krav om å spre programmene på både første og andre halvår. Kravet til 30 minutters lengde på programmet foreslås ikke videreført. Se nærmere detaljer i forslaget i punkt 4.3.6. Medietilsynet legger til grunn at en slik justering i minimumskravene som stilles til det samlede programtilbudet vil bidra til å styrke de smalere temakategoriene i den kommersielle allmennkringkasterens tilbud, samtidig som den gir større frihet til å programsette i tråd med ordinær sesongplanlegging av tv-virksomheten.

## 4.4 Sikre en reell konkurrent til NRK

Målet om at kommersiell allmennkringkasting skal gi NRK reell konkurranse om produksjon og formidling av allmennkringkastingsinnhold, er knyttet til erfaringene med de leveransene og den betydningen TV 2 som kommersiell allmennkringkaster har hatt for det samlede tv-tilbudet i Norge, og at det blir et tap for mediemangfoldet dersom NRK skulle bli alene om å tilby allmennkringkastingsinnhold på tv. Det er lagt til grunn at dersom bare NRK skulle tilby visse programkategorier og forholde seg til smale publikumsgrupper, ville selskapet i noen grad miste et insentiv til å prioritere kvalitet og mangfold. I lys av den økte konkurransen fra internasjonale aktører, har Kulturdepartementet vurdert det som særlig viktig at publikum får et reelt riksdekkende alternativ til NRK. Dette mediepolitiske målet om å sikre et alternativt og konkurrerende tilbud til NRK tilsa etter departementets vurdering at oppdraget skulle innrettes bredt, og at det skulle stilles både overordnede og spesifikke krav til programmene. I meldingen *Kommersiell allmennkringkasting* ble det i tilknytning til målet om å sikre en reell konkurrent til NRK, særlig trukket frem at et *bredt tilbud av nyheter fra ulike samfunnsområder* er viktig.

Allmennkringkastingen har nettopp en viktig funksjon knyttet til å produsere og formidle nyheter og sikre tilgang på troverdig informasjon som tar vare på behovene til ulike grupper i samfunnet. I tillegg til den løpende nyhetsdekningen er det særlig viktig å fremme den samfunnskritiske og undersøkende journalistikken. Medietilsynets tilsyn med TV 2s allmennkringkastingsavtale viser at kanalen har et solid redaksjonelt nyhets- og aktualitetsmiljø, og TV 2 har redegjort for at den samfunnsviktige gravende journalistikken ble styrket etter at allmennkringkasteravtalen ble signert i 2018. TV 2 har etablert Lab2 i Bergen, som jobber med egne gravesaker og spesialiserer seg på digital historiefortelling og datadrevet journalistikk. TV 2 samarbeider også med Senter for undersøkende journalistikk (SUJO), som er samlokalisert med TV 2 i medieklyngen Media City i Bergen. Senterleder i SUJO, Per Christian Magnus, har i tilknytning til allmennkringkastingstilsynet<sup>34</sup> uttalt at TV 2 spiller en helt sentral rolle i medieklyngen både når det gjelder forskning og den teknologiske innovasjonen som Universitetet i Bergen initierer og driver. Magnus har videre uttalt at TV 2 etter inngåelsen av avtalen om levering av kommersiell allmennkringkasting har tatt en viktig rolle innenfor samfunnskritisk og undersøkende journalistikk gjennom flere større viktige journalistiske avsløringer, og at allmennkringkastingoppdraget er avgjørende for at TV 2 utøver slik tidkrevende og kostbar journalistikk. TV 2 har også redegjort for Medietilsynet om styrking av den politiske dekningen og gjenoppretting av den politiske avdelingen i Oslo.

### 4.4.1 Nyhetsrepertoar og tillit til nyhetskilder

Ulike mediebruksundersøkelser viser at TV 2 som nasjonal nyhetsformidler fungerer som et reelt nyhetsalternativ til NRK og andre nasjonale nyhetskilder. De mest brukte nyhetskildene på tvers av plattformer er de nasjonale nyhetsmediene med de mest allmenne profilene, NRK, TV 2, VG, Dagbladet og Aftenposten. Analysen av data fra SSBs Norsk mediebarometer 2020 samsvarer med nyhetskildene som oppgis av de fleste unge i Medietilsynets undersøkelse Barn og medier 2020. Figur 4 viser at VG og NRK er de mediene befolkningen bruker hyppigst i sitt nyhetskonsument, og denne posisjonen ble styrket i

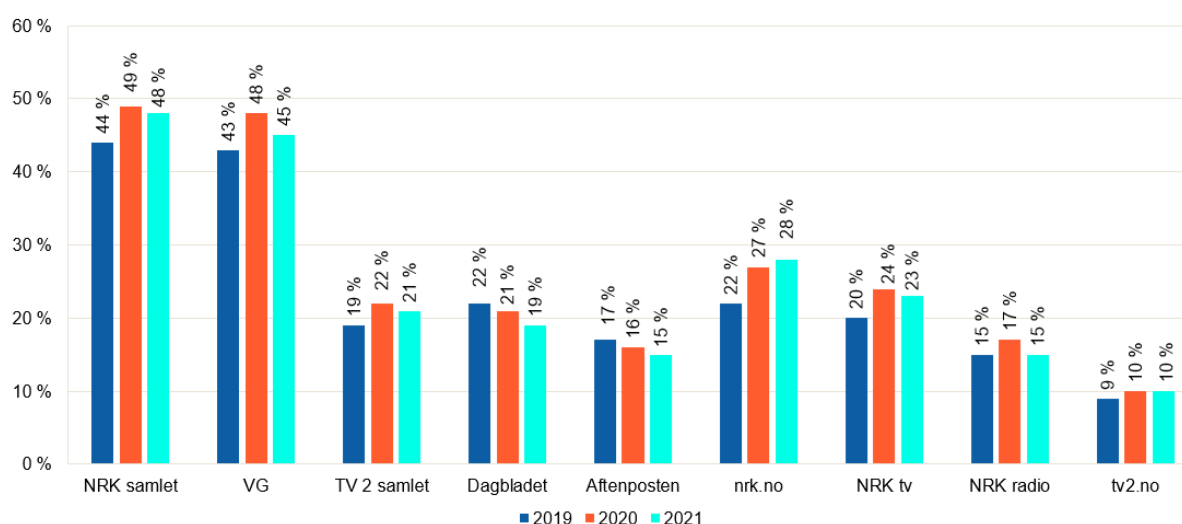
<sup>34</sup> Uttalelsen er gjengitt i TV 2s allmennkringkasterregnskap for 2019.



2020. Samtidig viser figuren at TV 2 også styrket seg i det spesielle året 2020, særlig TV 2 samlet.

De norske redaktørstyrte mediene som opplevde vekst etter at koronapandemien brøt ut i Norge våren 2020, hadde også et ytterligere oppsving i brukertallene da det kom et nytt stort smitteutbrudd høsten 2020.<sup>35</sup> Dagbladet og Aftenposten har mer stabile andeler fra 2019 til 2020, noe som støtter opp om at den økte bruken av de øvrige nyhetskildene representerte et merkonsum av nyheter i 2020. Kun en marginal andel oppgir for eksempel den nasjonale radiokanalen P4 som nyhetskilde, noe som indikerer at det er andre sider ved innholdstilbudet som står sentralt for bruken av denne kommersielle radioaktøren. 2021 bekrefter bildet av at de mest brukte nyhetskildene på tvers av plattformer er de nasjonale nyhetsmediene med de mest allmenne profilene, og at de to allmenningkasterne NRK og TV 2 opprettholder en sterk posisjon i 2021 etter oppsvinget i 2020.

Figur 4 – mest brukte nyhetskilder på tvers av plattformer i 2020. Andel av befolkningen (tall i prosent)



Kilde: SSB. Egen analyse av data fra Norsk mediebarometer.

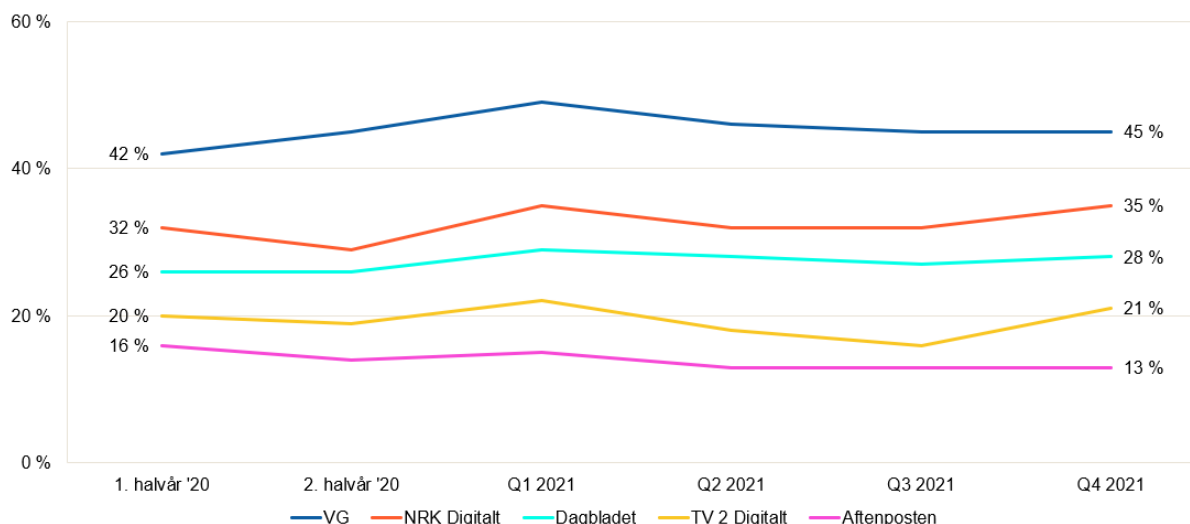
Når tallene om nyhetsbruk fra Norsk mediebarometer sammenlignes med brukstallene for papir- og nettaviser fra Kantars Forbruker & Media-undersøkelse (F&M), er det i stor grad samsvar for mediene som har metodisk sammenligningsgrunnlag (VG, Dagbladet og Aftenposten på papir og digitalt). For kringkasternes nyhets- og aktualitetstjenester på nett er det metodiske forskjeller mellom de to undersøkelsen som gjør at de ikke direkte kan sammenlignes. SSBs tall for nyhetsbruk på kringkasternes nettsted er filtrert på nyhetsbruk, noe F&M ikke gjør. Dette kan forklare at andelen gjennomgående er noe lavere i nyhetsundersøkelsen fra SSB for kringkasternes nettsider enn i F&M-undersøkelsen.

<sup>35</sup> Referert fra intervjuer Medietilsynet hadde med analyseeksperter og ledere i mediebransjen i forbindelse med utarbeidelse av Mediemangfoldsregnskapet 2020, representert ved utviklingsdirektør i Amedia, Jostein Larsen Østring, VGs nyhetsredaktør, Tora Bakke Håndlykken, analysesjef i NRK, Kristian Tolonen, og nyhetsredaktør i TV 2, Karianne Solbrække. Se Medietilsynet (2021) *Mediemangfoldsregnskapet 2020 – Mediemangfold i et brukerperspektiv*.



Figur 5 viser de fem største nyhetsmediene på papir og digitalt i den siste treårsperioden fra 2019 til 2021.

*Figur 5 – fem største nyhetsmedier på papir og digital (pc/mobil/nett) første og andre halvår 2020 og første til fjerde kvartal 2021. Andel av befolkningen (tall i prosent)*



Kilde: Kantar, Forbruker & Media. Fra 2021 går målingen fra halvårstall til kvartalstall.

Majoriteten i den norske befolkningen har et sammensatt nyhetsrepertoar og kombinerer ulike kilder i sitt samlede nyhetskonsum.<sup>36</sup> Både for antall plattformer og antall kilder som brukes til nyhetskonsum, er det en tendens til at flere oppgir å bruke flere kilder i 2020 enn i 2019, noe som i stor grad kan forklares med det økte nyhetsbehovet som oppsto som følge av pandemien. Kantars 24-timersundersøkelse i oktober 2021 viser at TV 2 er den tredje hyppigst brukte nyhetskilden etter NRK og VG, og inngår i nyhetskilderepertoaret som de fleste i befolkningen bruker oftest. 33 prosent oppga TV 2 som en av sine tre oftest brukte nyhetskilder. Andelen er stabil fra målingen i oktober året før, etter å ha vært 34 prosent i mars/april 2020. NRK inngår i nyhetskilderepertoaret som de aller fleste bruker oftest. 67 prosent oppga NRK som en av sine tre oftest brukte nyhetskilder i oktober 2021, mens andelen var henholdsvis 64 prosent og 70 prosent i oktober og mars/april 2020. Den nest hyppigst brukte nyhetskilden er VG, med 45 prosent i oktober 2021, 44 prosent i oktober 2020 og 47 prosent i mars/april 2020. Mange oppgir også lokal-/regionavis blant nyhetskildene de bruker oftest.

Resultatene indikerer at de nasjonale bredt orienterte mediene ble ansett som særlig viktige i den første fasen med strenge koronatiltak i Norge. Samtidig viser figur 6 stor stabilitet i repertoaret av nyhetskilder som de fleste i befolkningen bruker oftest. Dette tilsier at mediene som allerede har bred oppslutning og som befolkningen har tillit til i sitt daglige medierepertoar, er naturlige å vende seg til i en krisesituasjon. Funnene støtter også opp om

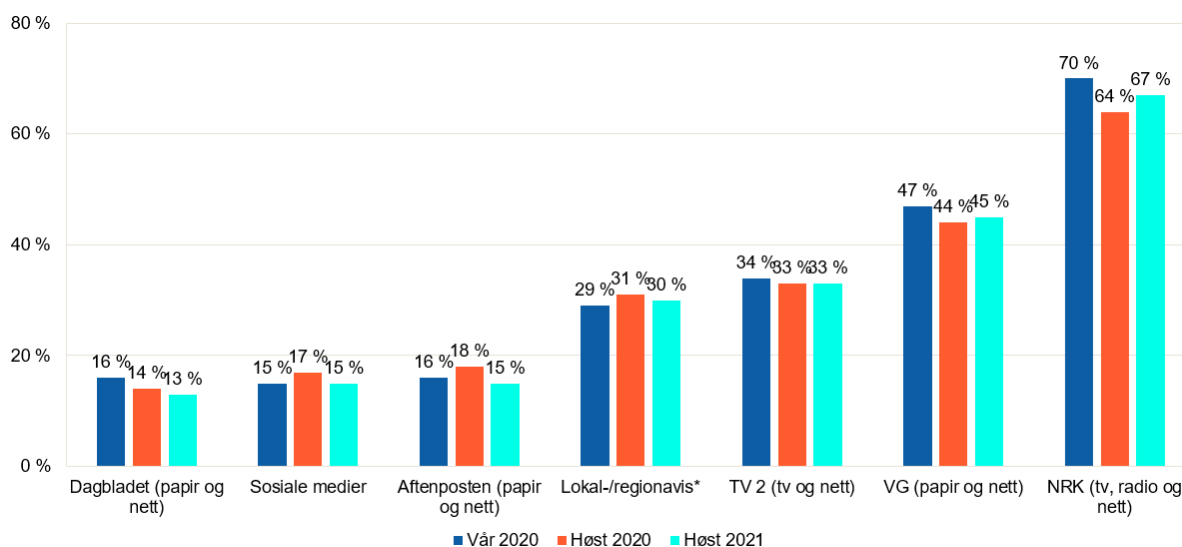
<sup>36</sup> Se for eksempel Medietilsynet (2021) NRKs bidrag til mediemangfoldet 2021 og Medietilsynet (2021) Mediemangfoldsregnskapet 2020 – Mediemangfold i et brukersperspektiv.





at TV 2 fungerer som et reelt nyhetsalternativ til NRK og bidrar til velfungerende konkurranse i det norske nyhetsmarkedet – særlig til konkurransen om norske tv-nyheter, som er et duopol bestående av TV 2 og NRK.

Figur 6 – «Hvilke tre nyhetskilder bruker du oftest for tiden?» Nyhetskilder over ti prosent. Andel av befolkningen mars/april 2020, oktober 2020 og oktober 2021 (tall i prosent)



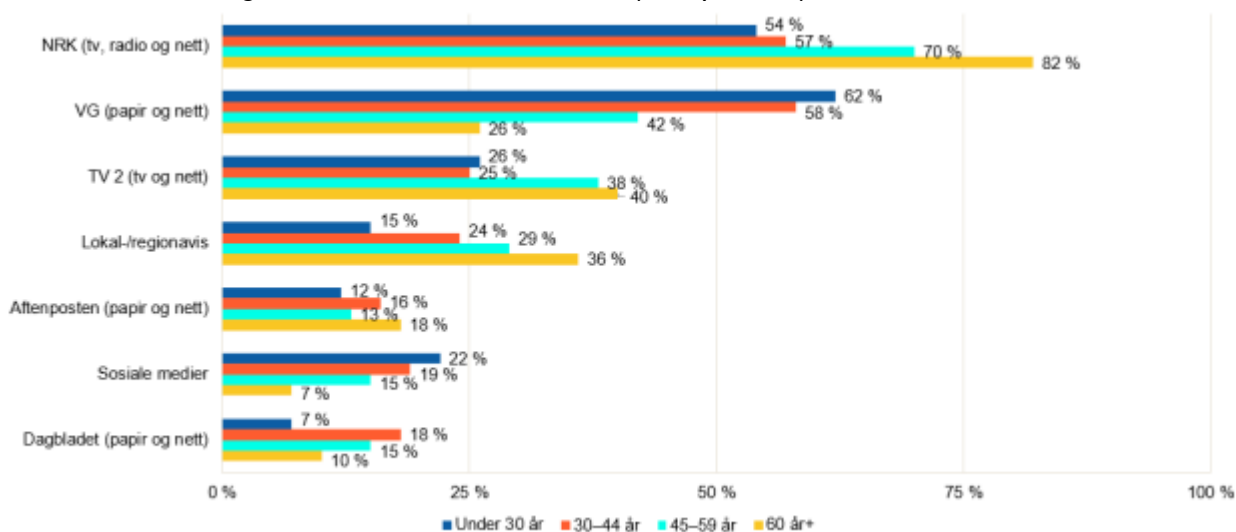
Kilde: Kantar / Medietilsynets spørsmål i 24 timer 2020 og 2021. Antall respondenter 1363 (mars 2019), 953 (mars/april 2020), 1043 (oktober 2020) og 1314 (oktober 2021).

Det er ingen store variasjoner mellom kvinner og menn i preferanser for hvilke kilder som brukes oftest. Det er størst forskjell mellom kjønn når det gjelder hvilken kilde som oppgis som en av de hyppigst brukte. NRK oppgis like ofte av kvinner og menn, mens det er en svak tendens til at kvinner oftere enn menn oppgir TV 2 som en av de hyppigst brukte kildene. Det er flere tydelige aldersprofiler for flere av de oftest brukte nyhetskildene i befolkningen, se figur 7.

Aldersgruppene 49 til 59 år og 60+ oppga i 2021 at de hyppigst bruker TV 2 som nyhetskilde sammenlignet med de andre aldersgruppene. Andelen blant dem under 30 år som oppgir TV 2 som sin oftest brukte kilde, er stabil fra 2020, med 26 prosent. Andelen i aldersgruppen 30 til 44 år har en liten økning, fra 25 prosent i 2020 til 27 prosent i 2021, mens andelen i gruppen 45 til 59 år i samme periode øker mer, fra 38 til 44 prosent. Blant gruppen over 60 år går andelen ned fra 2020 til 2021, fra 40 til 34 prosent. NRK og lokal/regionavis oppgis av flere over 60 år som en av de oftest brukte nyhetskildene enn blant dem under 60 år. Andelen blant 45 til 59 år som oppgir NRK som en av sine oftest brukte nyhetskilder har økt fra 59 prosent i 2020 til 70 prosent i 2021. Samtidig oppgir godt over 50 prosent i alle aldersgrupper NRK som en av sine oftest brukte nyhetskilder. VG oppgis oftest som en av de oftest brukte nyhetskildene for de to yngste aldersgruppene. I et bruksmangfoldsperspektiv er det positivt at det finnes redaksjonelle nyhetsmedier som brukes av store deler av befolkningen, samtidig som mediene kompletterer hverandre på fellesarenaen ved at de når ulike grupper med nyhetsdekningen.



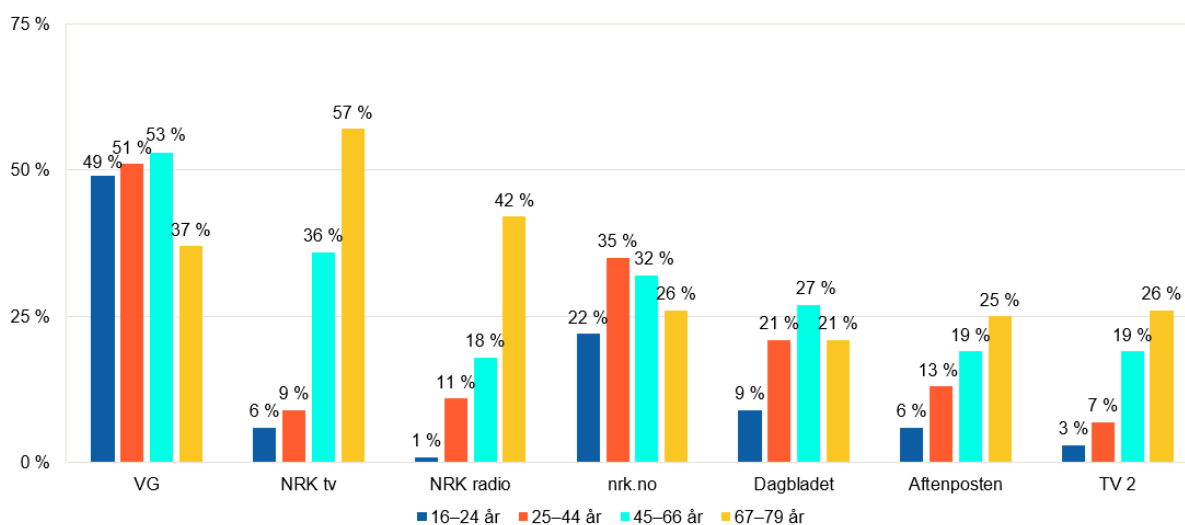
Figur 7 – «Hvilke tre nyhetskilder bruker du oftest for tiden?» Nyhetskilder over ti prosent. Andel av befolkningen etter alder. Oktober 2021 (tall i prosent)



Kilde: Kantar / Medietilsynets spørsmål i 24 timer 2020 og 2021. Antall respondenter 1363 (mars 2019), 953 (mars/april 2020), 1043 (oktober 2020) og 1314 (oktober 2021).

Hovedlinjene i hvilke nyhetskilder befolkningen oppgir at de bruker oftest for tiden samsvarer godt med analysen fra SSBs Norsk mediebarometer, som viser hvordan alder påvirker bruken av nyhetskildene på tvers av plattformer. Figur 8 viser at de største aldersforskjellene gjelder nyhetskonsum på TV 2s lineære tv-kanaler og NRKs lineære tv- og radiokanaler. Flere undersøkelser bekrefter et generasjonsskille, der de eldre i større grad bruker lineære plattformer enn de unge. Se mer om dette i del 5.

Figur 8 – mest brukte nyhetskilder på tvers av plattformer i 2020. Andel av befolkningen etter alder (tall i prosent)



Kilde: SSB. Egen analyse av data fra Norsk mediebarometer 2020.

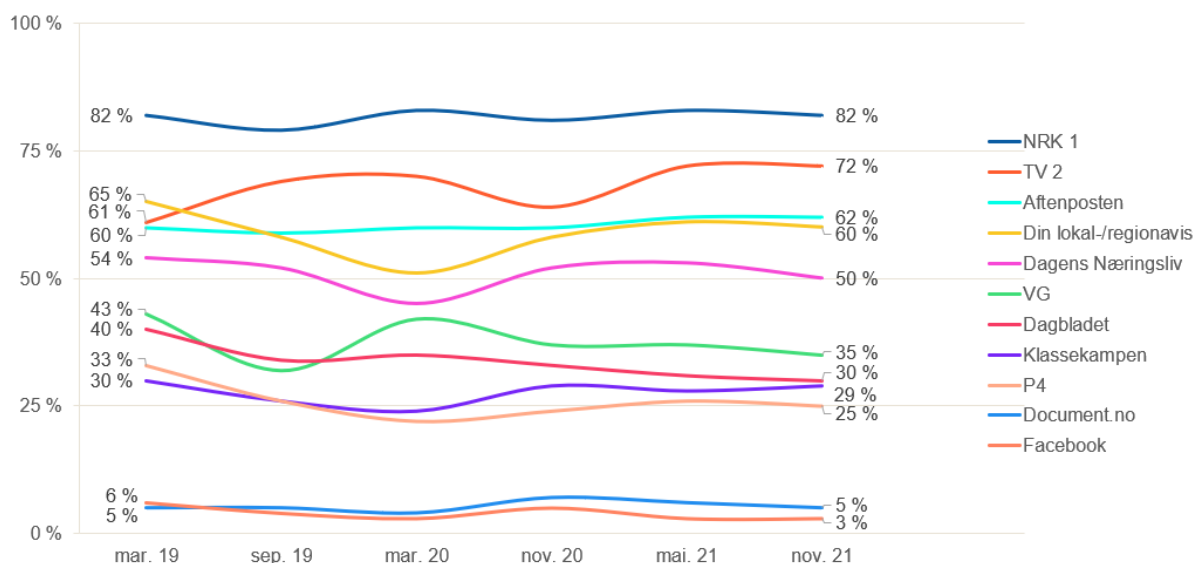
Rollen allmennkringkasterne har som fellesarena for befolkningen, er nært knyttet til ansvaret for å fremme den offentlige samtalen og bidra til at befolkningen blir opplyst om saker det er viktig å være orientert om. For å fylle denne rollen, må allmennkringkasterne nå bredt ut og evne å samle ulike grupper i befolkningen. Flere undersøkelser har pekt på at de som bruker NRKs og TV 2s nyhetssendinger, har noe ulik demografi. Kanalene fyller dermed forskjellige roller for ulike grupper i befolkningen, og samlet gir dette økt bruksmangfold. Samtidig tyder forskning på at norske redaktørstyrte nyhetsmedier har utfordringer med å nå unge mediebrukere, noe som er bekymringsverdig i et demokratisk perspektiv. Medietilsynet ser derfor positivt på at både NRK og TV 2 gjør grep for å nå yngre målgrupper med nyheter og kunnskap.

Tall fra Medietilsynets tillitsmåling viser at befolkningen i Norge har stabil høy tillit til allmennkringkasterne og de redaktørstyrte journalistiske mediene. Sammen med de nevnte brukstallene, støtter den høye tilliten til de to allmennkringkaster opp om at TV 2 fremstår som et reelt alternativ til NRK som nyhetskilde. Den siste målingen fra november 2021 viser at nordmenn har høyest tillit til nyhetene på NRK (82 prosent), TV 2 (72 prosent), Aftenposten (62 prosent) og «din lokal/regionavis» (60 prosent). Figur 9 viser befolkningens tillit til ulike medier i Norge fra 2019 til 2021, med to målepunkter hvert år, ett om våren og ett om høsten.

Det er svært lav tillit til sosiale medier og til nyheter fra Document.no. Målingene av befolkningens tillit til ulike medier som Kantar har gjort på oppdrag fra Medietilsynet vår og høst de tre siste årene, viser noen svingninger for enkeltmedier. Det er imidlertid grunn til å anta at flere av disse enten kan forklares med enkeltsaker eller utenforliggende omstendigheter som koronapandemien.



Figur 9 – «Hvor høy tillit har du til nyhetene fra/på...?» Andel av befolkningen som har svart «svært» eller ganske høy tillit til nyhetene i ulike medier. 2019–2021 (tall i prosent)



Kilde: Medietilsynet/Kantar. Spørsmålet er stilt i ulike undersøkelser. Antall respondenter 1363 (mars 2019), 1009 (september 2019), 1468 (mars 2020), 1145 (november 2020), 1007 (mai 2021) og 1084 (november 2021).

Tilliten til TV 2 som nyhetsleverandør økte noe rett før koronapandemien, men falt fra mars i 2020 til november 2020, det første halvåret av pandemien. I 2021 er TV 2 tilbake på et høyere nivå enn første måling i mars 2019, noe som tilsier at det i et lengre perspektiv ikke har vært store endringer i tilliten. Andelen som har høy tillit til NRK og Aftenposten som nyhetsleverandører, har holdt seg stabilt høy i 2019, 2020 og 2021. Andelen som har tillit til lokal-/regionavisene samlet, Dagens Næringsliv, Klassekampen og P4 vurderes også som stabil i treårsperioden. Andelen med tillit til VG har svingt mellom de ulike målingene, og to av måletidspunktene da VG hadde lavere tillit, har nærhet til tidspunkter da Giske-saken preget nyhetsbildet. Andelen som har tillit til Dagbladet synes å ha stabilisert seg på rundt 30 prosent, en reduksjon på ti prosentpoeng fra første måling i mars 2019.

I motsetning til generasjonsskillet som er avdekket i mediebruksmønsteret, er det ikke store aldersforskjeller i tillit til mediene generelt, men det er noen forskjeller for enkeltmedier. Det er en tendens til at menn generelt oppgir lavere tillit til nyhetene fra ulike medier enn kvinner. Videre er det tendenser til at de med yrkesfaglig og/eller kun grunnskole har noe lavere tillit til mediene, for eksempel til NRK, TV 2, Aftenposten og Klassekampen. Samtidig er tilliten til allmennkringkasteren NRK bred på befolkningsnivå, og det samme gjelder også langt på vei for TV 2. For andre medier, som P4, Document.no og Facebook, er tilliten derimot noe høyere i grunnene med yrkesfaglig og/eller kun grunnskole.

En kvalitativ undersøkelse om innvandreres mediebruk under koronapandemien<sup>37</sup>, viser at de fleste informantene foretrekker å lese nyheter på nett og har høy tillit til de etablerte norske redaktørstyrte mediene, som også, sammen med sosiale medier, var de mest brukte nyhetskildene. Informantene oppgav størst preferanse for NRK og VG, etterfulgt av TV 2. En del av informantene oppga å ha utfordringer med språket, men undersøkelsen viser også at medievanene blant innvandrere endret seg noe under pandemien. Flere oppga blant annet at de i større grad nå enn før oppdaterer seg på nyheter og informasjon. Undersøkelsen indikerer således at TV 2 også fungerer som et klart nyhetsalternativ til NRK blant innvandrere.

TV 2 har i innspillet til Medietilsynet i tilknytning til evalueringen av kompensasjonsordningen bekreftet at tilliten til norske nyhetsmedier og interessen for nyheter er høy, og at nyhetsoppdraget er en svært viktig del av allmennkringkastingsoppdraget. I innspillet viser TV 2 til at sendingene på hovedkanalen fortsatt har relativt høy seing og er viktig for å sette dagsorden, men at endringene i publikums seer- og nyhetsvaner tilsier at kveldssendinger på lineær-tv ikke oppfyller befolkningens forventninger. Særlig gjelder dette de unge. Videre mener TV 2 at det er viktig å se hen til utformingen av NRKs oppdrag for å sikre reell konkurranse på allmennkringkastingsområdet.

Medietilsynet er enig i at avtalens utforming med sitt fokus på at det i hovedkanalen skal tilbys egenproduserte riksdekkende nyhetsprogrammer i tidsrommet mellom kl. 17.00 og 24.00, verken gir særskilte insentiver til å utvikle løpende og/eller ikke-lineære audiovisuelle nyhetsprodukter eller er særlig tilpasset de unges nyhetsvaner. Selv om nyhetsprogrammene som tilbys lineært i hovedkanalen også skal gjøres tilgjengelige ikke-lineært i TV 2s strømmetjeneste, deler Medietilsynet TV 2s vurdering av at det å tilby nyheter i strømmetjenesten på en god måte krever omfattende utvikling og innovasjon, både redaksjonelt og teknologisk. Medietilsynet gjør en nærmere vurdering av behovet for å gjøre justeringer i nyhetsoppdraget ved kunngjøringen av ny avtale om å levere kommersiell allmennkringkasting i punkt 5.2.4.

#### 4.4.2 TV 2 som alternativ til NRK på nyheter og debatt - empiriske innholdsanalyser av nyhets- og debattprogrammer

Medietilsynet samlet i 2021 inn data fra nyhetssendinger og debattprogrammer på lineær tv og radio som er sendt i NRKs og TV 2s kanaler, og fikk bistand fra medieforskerne Mona K. Solvoll og Ragnhild K. Olsen ved Handelshøyskolen BI for å analysere materialet. Det empiriske materialet består av innslag fra to nyhetsprogram, ett i NRK og ett i TV 2, og fire debattprogram, tre i NRK og ett i TV 2, alle sendt i 2020. Følgende programmer er inkludert i datamaterialet: Dagsnytt 18 (P2), Debatten (NRK1), Politisk kvarter (P2), Dagsrevyen 21 (NRK1), 1730 (TV 2 Nyhetskanalen) og 21-Nyhetene (TV 2 Hovedkanalen).

---

<sup>37</sup> Undersøkelsen ble gjennomført i 2021 av Rambøll i samarbeid med førsteamanuensis ved Høgskolen i Kristiania, Sharam Alghasi, på oppdrag fra Medietilsynet, Kunnskapsdepartementet, Kulturdepartementet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Tilgjengelig 01.04.22 på <https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/kritisk-medieforstaelse/211103-rapport-mediebruk-blant-innvandrere.pdf>



Tabell 2 – fordelingen av antall innslag i analyse materialet

Programmer	Antall innslag
<b>Debattprogrammer</b>	<b>357</b>
Dagsnytt 18	161
Debatten	78
Politisk Kvarter	65
1730	53
<b>Nyhetsmeldinger</b>	<b>568</b>
Dagsrevyen 21	258
TV 2 Nyhetene	310
<b>Totalt</b>	<b>925</b>

Kilde: Solvoll og Olsen (2021), TV 2, NRK

Analysen undersøker likheter og ulikheter mellom TV 2 og NRK i hvilke temaer<sup>38</sup> som formidles, geografisk profil (lokal, nasjonal, internasjonale), vinkling av saker (positiv, nøytral, negativ, kritisk), kildeutvalg og tolkningsrammer<sup>39</sup> som ble brukt i formidlingen av koronarelaterte saker. Mens tema handler om hvilke nyheter som presenteres, handler tolkningsrammer om hvordan disse nyhetene blir presentert.

Videre har Helje Solberg, nyhetsdirektør i NRK, og Karianne Solbrække, nyhetsredaktør i TV 2, bidratt til å belyse den overordnede redaksjonelle strategien til NRK og TV 2. Informasjonen fra NRK og TV 2 er innhentet av Medietilsynet.<sup>40</sup>

Analysen ble først presentert i Medietilsynets rapport om NRKs bidrag til mediemangfoldet, som ble lagt frem 29. november 2021.<sup>41</sup>

I tilknytning til evalueringen av om utformingen av eksisterende avtale er egnet til å oppfylle målene Stortinget har fastsatt for kommersiell allmennkringkasting, er det relevant å se hen til infrastrukturrollen som de redaktørstyrte mediene er tillagt og som også er bakgrunnen for de statlige virkemidlene som skal fremme mediemangfold. Se nærmere i punkt 3.1 og 3.4 om hvordan infrastrukturkravet i Grunnloven skal sikre reell ytringsfrihet og legge til rette for en offentlig utveksling av informasjon og meninger. I tillegg til nyhetsoppdraget, har de uavhengige redaktørstyrte mediene tradisjonelt hatt en særlig viktig rolle som forum for politisk debatt og meningsutveksling. De sentrale offentlige støtteordningene på mediefeltet er utformet for å stimulere både nyhetsproduksjonen og det meningsdannende innholdet i de redaktørstyrte mediene:

<sup>38</sup> Temaene som ble registrert var: Politikk, økonomi, sosiale tema, krim, ulykker, kultur og underholdning, sport, teknologi og vitenskap, helse og vær. Kategorien *helse* blir vanligvis registrert som *sosialt tema*, men ble i denne analysen registrert som en egen kategori på grunn av koronapandemien.

<sup>39</sup> Mens tema handler om hvilke nyheter som presenteres, handler tolkningsrammer om hvordan disse nyhetene blir presentert.

<sup>40</sup> Informasjonen fra NRK og TV 2 ble delt med Solvoll og Olsen, som fikk mulighet til å bruke disse uttalelsene i arbeidet med analysen.

<sup>41</sup> Rapporten er tilgjengelig på [https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/utredninger-pa-oppdrag-fra-andre/nrks-bidrag-til-mediemangfoldet-2021/211129\\_2021\\_nrk-rapporten\\_komplett\\_web.pdf](https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/utredninger-pa-oppdrag-fra-andre/nrks-bidrag-til-mediemangfoldet-2021/211129_2021_nrk-rapporten_komplett_web.pdf)



- Produksjonstilskuddet til nyhets- og aktualitetsmedier er den største ordningen innenfor den direkte mediestøtten, og skal stimulere nyhetsproduksjonen og det meningsdannende innholdet i de redaktørstyrte journalistiske mediene. Det å tilrettelegge for debattstoff og meningsutveksling er dermed et sentralt mål for ordningen. Ved innføringen av produksjonstilskuddet i 1967 ble avisenes viktigste oppgaver forstått å være formidling av nyheter, kommentarer og meninger, være en arena for meningsbrytning, idéutvikling og kritikk og kontinuerlig orientere allmennheten om det offentliges anliggender.<sup>42</sup> Ved overgangen til en plattformnøytral ordning i 2014 la Kulturdepartementet til grunn at formålet med produksjonstilskuddet er å fremme den brede samfunnsdebatten og å holde befolkningen bredt og generelt orientert om ulike samfunnsspørsmål. I høringsnotatet heter det blant annet at «bred tilgang til nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt er en forutsetning for aktiv og informert deltakelse i demokratiske prosesser og samfunnsliv for øvrig».<sup>43</sup>
- Innovasjons- og utviklingstilskuddet til nyhets- og aktualitetsmedier har også til formål å fremme mediemangfold og en opplyst offentlig samtale, og skal særlig fremme redaksjonell, innholdsrettet innovasjon og utvikling i små, lokale nyhets- og aktualitetsmedier. Siden innføringen av ordningen i 2018, har til sammen fem lokale og regionale medier blitt tildelt midler for å utvikle nye debattarenaer og styrke den lokale debatten. I begrunnelsene har det blitt lagt vekt på de redaktørstyrte medienes rolle som debattarena og debattens viktige funksjon i et demokratisk samfunn.
- NRKs allmennkringkastingsoppdrag<sup>44</sup> omfatter flere forpliktelser som understreker NRKs ansvar for å formidle både nyheter, debatt og informasjon som fremmer økt kunnskap. Sentralt står den overordnede forpliktelsen i NRKs vedtekter § 13 om at *NRK skal ivareta ytringsfrihet og ytringsvilkår for borgerne. NRK skal være redaksjonelt uavhengig og være balansert over tid. NRK skal bidra til å fremme den offentlige samtalen og medvirke til at hele befolkningen får tilstrekkelig informasjon til å kunne være aktivt med i demokratiske prosesser.* Videre er det flere bestemmelser som utfyller dette med eksempelvis konkrete krav om nyhets- og debattinnhold.
- Også tilskuddsordningen for lokale kringkastere har som et av sine formål å bidra til å styrke de lokale lyd- og bildemedienes demokratiske funksjon i samfunnet. Det er gitt støtte til flere lokale programproduksjoner i tilknytning til valgdekning og til debatt.

Allmennkringkastingsoppdraget til den kommersielle allmennkringkasteren er i dagens avtale utformet slik at det kun omfatter krav til nyhetssendinger, og ikke debatt. TV 2 tilbyr per i dag ingen debattprogrammer i hovedkanalen, men har et slikt tilbud i TV 2 Nyhetskanalen. NRK tilbyr på sin side flere debattprogrammer, både på tv og radio. I omfang og i funksjon som dagsordensetter på den offentlige debattarenaen, er det rimelig å si at NRK har en tydeligere rolle og tilstedeværelse enn TV 2. Historisk sett etablerte TV 2 et alternativ til NRKs

<sup>42</sup> Hellerudkomiteen side 8f. Se også Høst 2004:13.

<sup>43</sup> Kulturdepartementet (2012): *Høringsnotat – Utkast til forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier (en mer plattformnøytral pressestøtte)*, s. 12

<sup>44</sup> Tilgjengelig 01. april 2022 på

<https://www.regjeringen.no/contentassets/42ec01356cf14e08934331d4b8467e4d/vedtekter-for-nrk-19-12-2019.pdf>

debattflate allerede ved oppstarten av hovedkanalen i 1992, og hadde i løpet av de første ti årene flere debattprogrammer i ulike formater. I tillegg til å være en reell konkurrent til NRKs debattprogrammer, fungerte programmene også som en identitetsmarkør og merkevare for TV 2.<sup>45</sup> TV 2 Hovedkanalen har imidlertid ikke sendt debattprogrammer etter at programmet *Tabloid* ble flyttet til nyhetskanalen i 2010.<sup>46</sup>

Mediemangfoldsutvalget anbefalte i sin delutredning om kommersiell allmennkringkasting at et minimumskrav til en kommersiell allmennkringkaster bør være «krav om en bred nyhets- og aktualitetsdekning som gjør kanalen til en plattform for deltakelse og refleksjon om forhold av samfunnsmessig betydning, *herunder ved å tilby norske debattprogrammer og norske dokumentarer*» (s. 40, Medietilsynets utheving). Bakgrunnen for forslaget var at Medietilsynets allmennkringkastingsrapporter viste en nedgang i nyhetsomfang og at tidligere debattprogrammer ikke lenger ble sendt på TV 2s hovedkanal, og at mye tydet på at et uregulert marked i liten grad vil tilby blant annet nyheter og debatt. Se mer om utvalgets delutredning i punkt 3.3.1 over. Mediemangfoldsutvalget pekte på at «Myndighetene har et særlig ansvar for å stimulere innhold som er avgjørende for det offentlige ordskiftet (nyheter, aktualiteter og *debatt*)» (s.44, Medietilsynets utheving).

Ut fra denne gjennomgangen kan det utledes at avtalens utforming per i dag er egnet til å oppfylle målet om å sikre en nasjonal nyhetsproduksjon utenfor Oslo sentrum og en reell konkurrent til NRK på nyheter, men mindre egnet når det gjelder den demokratisk relevante redigerte offentlige debatten som er viktig for å bidra til at ulike meninger er representert. Medietilsynet mener det bør vurderes å inkludere debatt i allmennkringkastingsoppdraget, og at dette sees i sammenheng med en eventuell justering av nyhetsoppdraget, jf. punkt 5.2.2. De empiriske innholdsanalysene av et utvalg av henholdsvis nyhetssendingene på TV 2 Hovedkanalen og NRK1 og debattprogrammene på TV 2 Nyhetskanalen og NRKs radio- og tv-kanaler gir innsikt i tilbudet til de to aktørene i nyhets- og debattmarkedet, noe som bidrar til relevant faktagrunnlag for å vurdere om det er behov for å justere utformingen av oppdraget til en fremtidig kommersiell allmennkringkaster på det audiovisuelle feltet for å bedre motvirke eventuell markedssvikt og fremme de mediepolitiske målene.

Hovedfunnet i den empiriske innholdsanalysen av nyhetssendingene er at det er små tematiske forskjeller mellom NRK *Dagsrevyen 21* og TV 2s *21-Nyhetene*, men at de to allmennkringkasterne utfyller hverandre når det gjelder dekningen av samfunnsmessig viktige temaer og de geografiske profilene i sendingene. Videre viser analysen at NRK gir mer plass til stemmer som har nærhet til samfunnsmessig og politisk makt, mens TV 2 er mer preget av et «nedenfra- og oppover»-perspektiv. NRKs og TV 2s debattprogrammer vektlegger forskjellige temaer og kilder, noe som må ses i forhold til ulik redaksjonell profil og målgrupper. Samlet indikerer dette positive bidrag til mediemangfoldet ved at NRK og TV 2 utfyller hverandre i temaer, perspektiver og kilder.

<sup>45</sup> Syvertsen, T. (1997) Den store TV-krigen. Norsk allmennfjernsyn 1988–1996, s. 202

<sup>46</sup> Etter det Medietilsynet kjenner til, ble debattprogrammet *Tabloid* sendt ett år på TV 2 Nyhetskanalen, i tillegg ble aktualitetsprogrammet *Underhuset* sendt i perioden 2015–2020 og ut fra at betegnelsene av programmet har variert fra «aktualitetsprogram», «talkshow» og «debattprogram» er det rimelig å legge til grunn at programmet bød på noen debatter.

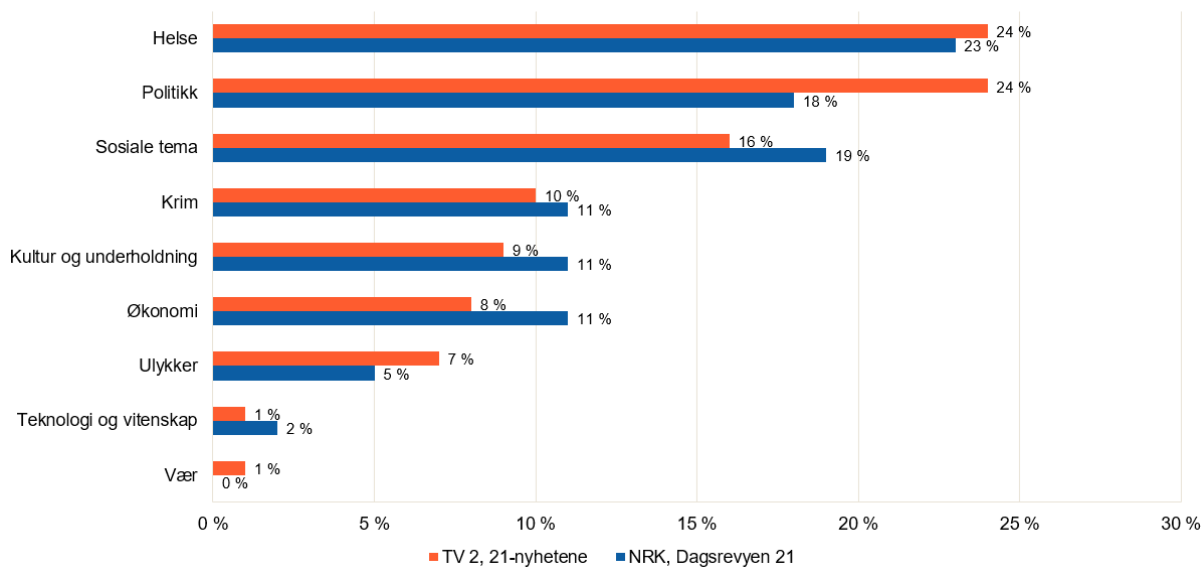


#### 4.4.2.1 Analysen av nyhetene

##### *Tematisk bredde og geografiske profiler*

Fjernsynsnyheter er en etablert institusjonell praksis som ligger i kjernen av NRK og TV 2s forpliktelser som allmenkringkastere. Solvoll og Olsens analyse av innslag i NRKs *Dagsrevyen 21* og innslag i TV 2s *21-Nyhetene*, viser at helse (23 prosent), sosiale tema (19 prosent) og politikk (18 prosent) utgjorde de tre største temaene i NRKs *Dagsrevyen 21*. I TV 2s *21-Nyhetene* var helse og politikk de største temaene i materialet (begge 24 prosent) etterfulgt av sosiale tema (16 prosent). Materialet viser at det er små tematiske forskjeller mellom *Dagsrevyen 21* og *21-Nyhetene*. TV 2s *21-Nyhetene* har noe større andel innslag som handler om politikk, mens NRK *Dagsrevyen 21* har litt større andel innslag om økonomi. Andelen krim og vold, samt kultur og underholdning er tilnærmet like store i de to undersøkte programmene.

*Figur 10 – den tematiske fordelingen i TV 2s 21-Nyhetene (n=310) og NRKs Dagsrevyen 21 (n=258) (tall i prosent)*



Kilde: Solvoll og Olsen (2021), Medietilsynet, TV 2, NRK

Solvoll og Olsen viser til at det er noen metodiske utfordringer med kategorien «sosiale tema». Kategorien inneholder saker som ofte er en sammenblanding av samfunnsproblemer, politiske standpunkt og perspektiver fra interesse- og arbeidslivsorganisasjoner. Sammen med beredskap, utgjør sosiale tema likevel en slags ryggrad av samfunnsrelevant journalistikk.<sup>47</sup> Forskerne konkluderer med at man på den måten kan si at nyhetsprogrammene til NRK og TV 2 utfyller hverandre når det gjelder disse samfunnsmessig viktige temaene.

<sup>47</sup> Sjøvaag, Helle (2020) *Tre spørsmål om metodeutvikling*. Norsk medietidsskrift, 27(03), 1-5.



Overordnet er det store likheter mellom de to aktørene i fordelingen av lokale, nasjonale og internasjonale saker i de analyserte programmene. Totalt handler litt over halvparten av de undersøkte sakene fra NRK *Dagsrevyen 21* og TV 2s *21-Nyhetene* om nasjonale forhold. TV 2s *21-Nyhetene* har noe høyere andel av nasjonale saker (58 prosent versus 52 prosent), mens NRK *Dagsrevyen 21* har noe større andel internasjonale saker (27 prosent versus 23 prosent). Andelen lokale saker er tilnærmet lik hos de to aktørene, med henholdsvis 21 prosent (NRK) og 19 prosent (TV 2). Både NRK og TV 2 har dermed en klar nasjonal profil på sine nyhetsinnslag.

Det er imidlertid noen forskjeller i de to nyhetsprogrammernes geografiske profiler. Blant innslagene med en nasjonal forankring har NRK en høyere dekning av kultur/underholdning (17 mot ti prosent) og økonomi (15 mot ti prosent), mens TV 2 har en høyere dekning av politikk (24 mot ti prosent). Av innslagene som er forankret utenriks har NRK en høyere dekning av politikk (40 mot 33 prosent), mens TV 2 har en noe høyere dekning av helse (29 mot 23 prosent) og ulykker (ti mot seks prosent). Forskjellene i den politiske dekningen innebærer at 58 prosent av innslagene om politikk i TV 2s *21-Nyhetene* hadde en nasjonal profil, mot 29 prosent i NRKs *Dagsrevyen 21*.

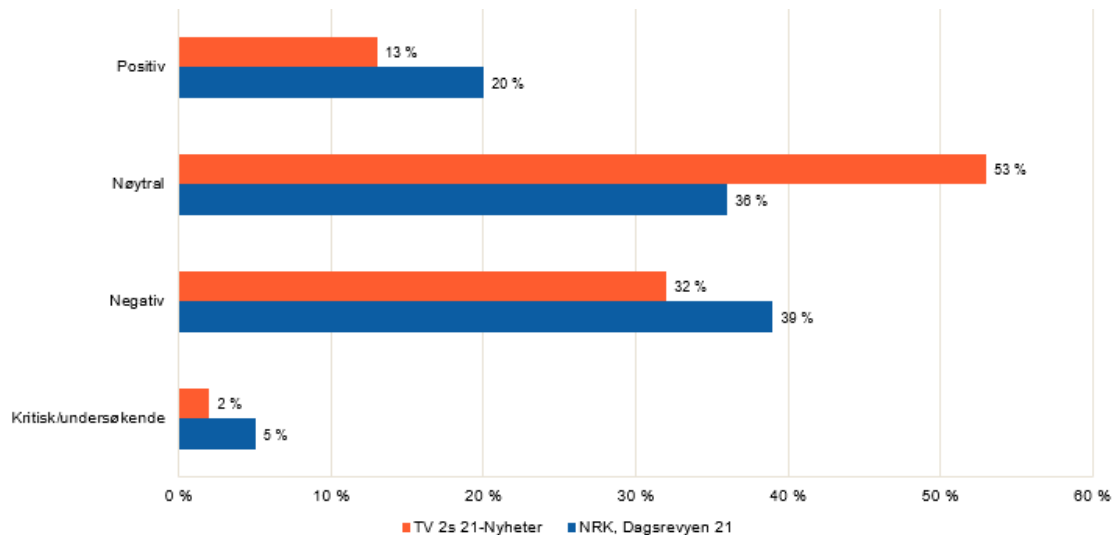
Også i sakene med en lokal forankring, er det noen forskjeller mellom kanalene. Av de lokale sakene i TV 2 er ulykker (20 prosent), helse, krim og vold og kultur/underholdning (15 prosent hver) de største kategoriene. I NRK er de største temaene helse (23 prosent), sosiale tema (21 prosent) og ulykker (19 prosent). Mens kultur/underholdning og politikk utgjør henholdsvis 15 og tolv prosent i TV 2, utgjør de samme kategoriene fire og åtte prosent i NRK. NRK har derimot en høyere dekning av sosiale tema, 21 mot ti prosent.

### Innslagenes vinkling

Nyheter og debatter kan vinkles på ulike måter. En sak kan preges av en mer negativ enn positiv tone, være nøytral eller belyse en sak fra et kritisk eller undersøkende ståsted. I analysen av debatt- og nyhetsinnslagene er en sak forstått som *positiv* når det i hovedsak setter søkelys på noe positivt som har skjedd eller noe som kan bidra til å forbedre en situasjon, og *negativ* hvis det hovedsakelig fokuserer på noe som er negativt for samfunnet, miljøet eller mennesket. Innslag som verken har tydelige positive eller negative følger for samfunn, miljø eller menneske, er forstått som *nøytrale*. *Kritisk/undersøkende* vinkling er forstått som innslag der journalisten stiller kritiske spørsmål, graver for å oppklare/avdekke noe, har avslørt kritikkverdige forhold eller setter kritisk søkelys på noe som skjer eller har skjedd.

Figur 11 viser forskjeller i vinklingen i de undersøkte programmene. Nyhetsinnslagene til TV 2s *21-Nyhetene* domineres av en nøytral vinkling (53 prosent), mens NRK *Dagsrevyen 21* bruker en nøytral vinkling i 36 prosent av de undersøkte innslagene. I *Dagsrevyen 21* er det en større andel negativ vinkling av stoffet (39 prosent), sammenlignet med *21-Nyhetene* (32 prosent). De undersøkte nyhetsinnslagene fra *Dagsrevyen 21* har også en større andel av positive vinklinger (20 prosent) sammenlignet med TV 2-materialet (13 prosent). *Dagsrevyen 21* har videre en noe høyere andel kritiske/undersøkende vinklinger på sakene enn *21-Nyhetene*.

Figur 11 – vinkling av saker i TV 2s 21-Nyheter (n=310) og NRKs Dagsrevyen 21 (n=258) (tall i prosent)



Kilde: Solvoll og Olsen, Medietilsynet (2021), TV 2, NRK

Basert på det analyserte materialet av nyhetsdekningen til de to kanalene, er bruken av en krittisk/undersøkende vinkling relativt lav. Fem prosent av sakene har denne vinklingen i NRK *Dagsrevyen 21*, mens to prosent av sakene er vinklet krittisk/undersøkende i de analyserte innslagene fra TV 2s *21-Nyheterne*. I NRK *Dagsrevyen 21* har innslagene som handler om krim og vold størst andel krittisk/undersøkende vinkling, etterfulgt av innslag om politikk, sosiale tema, helse og økonomi. I TV 2s *21-Nyheterne* er det krittiske perspektivet brukt i innslag om sosiale tema, krim og vold og helse.

Selv om det er likheter i hvilke typer saker som har en krittisk/undersøkende vinkling, er det forskjeller når det gjelder de krittiske sakenes geografiske forankring. Samtlige saker med en krittisk vinkling i TV 2, er forankret nasjonalt. Også i NRK har majoriteten av de krittiske sakene en nasjonal forankring. Samtidig har NRK en krittisk vinkling også i saker som er forankret lokalt/regionalt og utenriks (til sammen 31 prosent). Fraværet av krittiske vinklinger i lokale saker hos TV 2, betyr ikke at TV 2 ikke har en krittisk dekning av lokale hendelser i andre programflater. En annen måte å se sakenes vinkling på, er å vurdere om saken har et alarmerende preg. Det innebærer om saken belyser fremtiden og risiko, påvirkning av noe som skjer, mulige konsekvenser og at et slikt konsekvensfokus er noe «hausset opp». Konsekvensfokuset kan både ta utgangspunkt i en utvikling som foreløpig er ukjent, eller advare mot noe som ennå ikke er en realitet.

NRK har jevnt over en høyere andel alarmerende saker enn TV 2, både generelt (15 mot syv prosent) og i koronadekningen (31 mot 19 prosent). Forskjellen er størst når det gjelder debattstoffet. Mens 18 prosent av debattstoffet i NRK har et alarmerende preg, utgjør de alarmerende sakene kun seks prosent av debattstoffet i TV 2. Når debattstoffet er relatert til korona, har 39 prosent av NRK-debatten et alarmerende preg, mot 13 prosent i TV 2.

Forskjellen er mindre når det gjelder nyhetene (tolv mot åtte prosent), også når sakene er relatert til koronapandemien (23 mot 20 prosent).

### Dekningen av koronapandemien

Nyhetsmedier spiller viktige samfunnsroller, spesielt under kriser.<sup>48</sup> Særlig fire funksjoner er avgjørende for det som beskrives som nyhetsmedienes sosiale ansvar: formidling av informasjon og kunnskap, kontroll og samfunnskritikk, sosial integrering (styrking av felleskap) og å være en arena for diskusjon av tema som angår offentligheten.<sup>49</sup> Begge allmennkringkasterne understreker overfor Medietilsynet at det er en del av kanalenes samfunnsoppdrag og allmennkringkasterrolle å informere befolkningen. For NRKs vedkommende er dette også nedfelt i NRK-plakaten.<sup>50</sup> Kanalenes samfunnsansvar og allmennkringkasterrolle kan bidra med å forklare en høy andel nyheter knyttet til koronapandemien. Korona er omtalt i 40 prosent av de analyserte innslagene fra NRK *Dagsrevyen 21* og 38 prosent av innslagene fra TV 2s *21-Nyhetene*.

For å analysere koronadekningen har forskerne sett på ulike tolkningsrammer for si noe mer detaljert om hvilke sider av koronasaken som blir fremhevet i deknningen, og hvilke perspektiver og aspekter som ble nedtonet. Analysen viser at medisinsk risiko og sosial adferd og risiko (smittespredning) var de mest dominerende tolkningsrammene, etterfulgt av samfunnsmessige konsekvenser. Den utbredte bruken av rammene medisinsk risiko og sosial adferd og risiko viser at både TV 2 og NRK har lagt stor vekt på å formidle informasjon og kunnskap om pandemien, både når det gjelder å informere publikum om sykdommens forløp, årsak, utbredelse, behandling og vaksine, i tillegg til å holde publikum orientert om situasjoner som kan føre til økte smittespredning og smittefarlig atferd.

I nyhetsinnslagene fra TV 2s *21-Nyhetene* er de samfunnsmessige konsekvensene av pandemien den mest fremtredende tolkningsrammen (20 prosent), etterfulgt av medisinsk risiko (16 prosent). I NRK *Dagsrevyen 21* er de mest fremtredende tolkningsrammene medisinsk risiko (19 prosent), sosial adferd og risiko (18 prosent) og samfunnsmessige konsekvenser (15 prosent). Sosial adferd og risiko er mindre fremtredende i TV 2 (ti prosent). Kulturelle konsekvenser, det vil si konsekvenser for idrett, kultur, fritid og religion, er også mer fremtredende i NRK *Dagsrevyen 21* (elleve prosent) enn i TV 2s *21-Nyhetene* (tre prosent).

I tillegg til noen forskjeller i tolkningsrammer, er det også noen forskjeller i geografi og vinklinger. TV 2s koronadekning har i større grad enn NRKs en nasjonal forankring, 66 mot 57 prosent, mens koronadekningen i NRK i noe større grad er forankret lokalt (18 mot 14 prosent) og utenriks (25 mot 21 prosent). Når det gjelder koronasakenes tone, har TV 2 en langt høyere andel saker formidlet i en nøytral tone (50 mot 27 prosent). NRK har på sin side en høyere andel negative saker (40 mot 34 prosent) og positive saker (31 mot 15 prosent).

<sup>48</sup> Konow-Lund, M., Hågvar, Y. B., & Olsson, E. K. (2019) *Digital innovation during terror and crises*. Digital journalism, 7(7), 952-971.

<sup>49</sup> Olsen, R. K. (2021) The Value of Local News in the Digital Realm – Introducing the Integrated Value Creation Model. Digital Journalism, 9(6), 810-834.

<sup>50</sup> Jf. § 23, NRK skal ha et særlig beredskapsansvar og legge til rette for at styresmaktene kan nå ut til befolkningen med informasjon.





Felles for koronadekningen i de to nyhetsprogrammene, er at de kritiske vinklingene nesten er fraværende, og kun utgjør én prosent i begge programmer.

### Bruken av kilder

Den kvantitative kildeanalysen gir innsikt om kildemangfold og hvilke stemmer som kommer til orde i nyhetssendingene. Det er spesielt interessant å se nærmere på elitens deltagelse og muligheter for å påvirke mediedebattens grenser og synspunkter.<sup>51</sup> De tre største kategoriene med kilder hos både TV 2s *21-Nyhetene* og NRK *Dagsrevyen 21* er ordinære borgere, offentlige og private ledere, samt posisjonspolitikere. TV 2 har en større andel ordinære borgere i materialet som er undersøkt (20 prosent versus 15 prosent), mens NRK har noe større andel politikere fra posisjonspartier som kilder (14 prosent versus elleve prosent).

De mellomstore kildekategoriene i innslagene fra NRK *Dagsrevyen 21* er politikere fra opposisjonspartier, arbeidstakere i privat og offentlig sektor, forskere og fagpersoner, og lokalpolitikere. TV 2s *21-Nyhetene* har en litt større andel forskere og fagpersoner (ni prosent versus sju prosent), og en litt lavere andel lokalpolitikere (fire prosent versus sju prosent) sammenlignet med NRK *Dagsrevyen 21*. Tabell 3 viser de mest brukte kildene i de analyserte innslagene.<sup>52</sup>

*Tabell 3 – de mest brukte kildene i TV 2s 21-Nyhetene (n=310) og NRKs Dagsrevyen 21 (n=258) (tall i prosent)*

Kilder	NRK Dagsrevyen 21	TV 2 21-Nyhetene
Ordinære borgere	15	20
Ledere fra offentlig og privat sektor	15	13
Posisjonspolitikere	14	11
Opposisjonspolitikere	7	7
Arbeidstakere i offentlig og privat sektor	7	7
Forskere og fagpersoner	7	9
Lokalpolitikere	7	4

Kilde: Solvoll og Olsen (2021), Medietilsynet, TV 2, NRK

For å vise de store linjene i kildebruk har forskerne benyttet fire overordnede analytiske grupperinger: makteliten, kultureliten, vanlige mennesker og interesseorganisasjoner. «Makteliten» består her av kilder som politikere, ledere i offentlig og privat sektor, rettssystem/politi og FHI og Helsedirektoratet. «Kultureliten» består her av samfunnsdebattanter, journalister, redaktører, forskere og eksperter. Gruppen «grasrotkilder» inneholder ordinære borgere, barn og unge, arbeidstakere, samt klienter og ofre. Disse representerer som hovedsak seg selv eller grasrotas interesser, erfaring og

<sup>51</sup> Figenschou, T. U., & Beyer, A. (2014) Elitene, minoritetene og mediene – Definisjonsmakt i norsk innvandringsdebatt. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 55(01), 24-51.

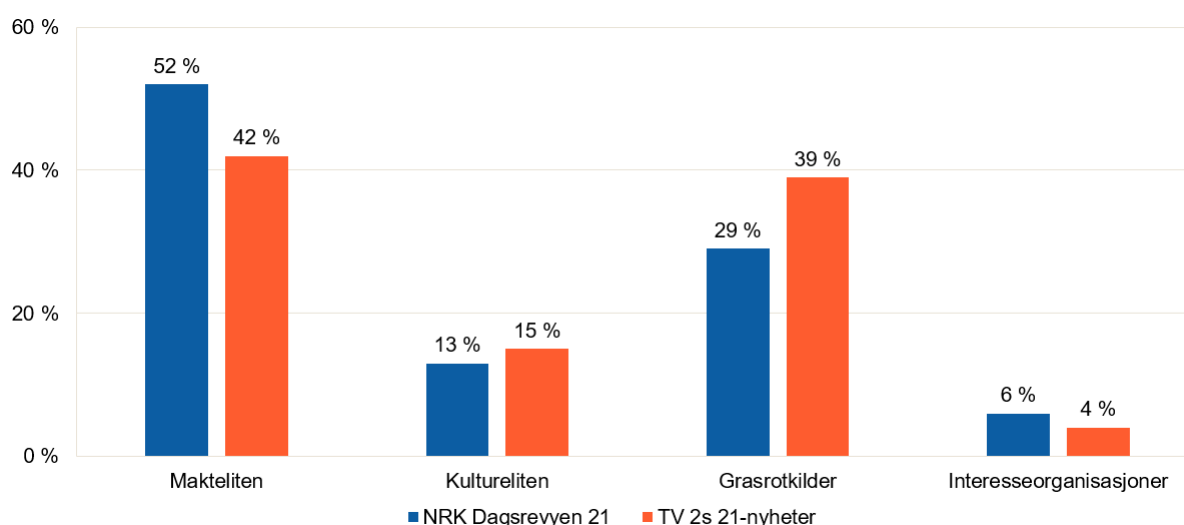
<sup>52</sup> Øvrige kildekategorier er: Rettssystemet og politi, Organisasjoner, foreninger og tankesmier, Klienter og ofre, FHI og Helsedirektoratet, Journalister og redaktører, Barn og unge, Samfunnsdebattanter og Fagbevegelse og interesseorganisasjoner for arbeidstakere.



mening. Interessegrupper er representert ved organisasjoner, foreninger og tankesmier og interesseorganisasjoner for arbeidstakere og bedrifter.

Figur 12 viser at makteliten utgjør 52 prosent av kildene hos NRK *Dagsrevyen 21* og 42 prosent hos TV 2s *21-Nyhetene*. Både kultureliten og interesseorganisasjoner er ganske likt representert hos de to kanalene, mens *21-Nyhetene* i større grad enn *Dagsrevyen 21* gir plass til grasrotkilder, 39 mot 29 prosent. Forskjellene viser at NRK gir mer plass til stemmer som har nærhet til samfunnsmessig og politisk makt, mens TV 2 er mer preget av et «nedenfra- og oppover»-perspektiv.

Figur 12 – kildegrupper fordelt på nyhetsprogrammer (tall i prosent)



Kilde: Solvoll og Olsen (2021), Medietilsynet, TV 2, NRK

I begge de to nyhetsprogrammene er det en overvekt av mannlige kilder. Fordelingen mellom mannlige og kvinnelige kilder er så godt som sammenfallende i de undersøkte TV 2- og NRK-innslagene. I begge kanaler er litt mindre enn fire av ti kilder kvinner (38 og 39 prosent). Tidligere undersøkelser av kvinnerepresentasjon i NRK *Dagsrevyen 21* har vist en stigende andel kvinnelige deltagere over tid – fra 28 prosent i 2009 til 32 prosent i 2013.<sup>53</sup> Solvoll og Olsen viser til at det kan være ulikheter i gjennomføringen av de to undersøkelsene. Likevel kan funnene i denne analysen tyde på at utviklingen mot noe høyere kvinneandel vedvarer.

De fleste kvinnelige kildene opptrer i rollen som ordinære borgere i de undersøkte nyhetsinnslagene. Det gjelder både hos TV 2 og NRK. I NRK *Dagsrevyen 21* er andelen kvinnelige kilder størst blant barn og unge (56 prosent), samfunnsdebattanter (53 prosent) og ordinære borgere (52 prosent). I TV 2s *21-Nyhetene* er andelen kvinnelige kilder størst blant barn og unge (51 prosent) etterfulgt av organisasjoner, foreninger og tankesmier (49 prosent) og ordinære borgere (49 prosent).

<sup>53</sup> Øvrebø, T. (2015) Verdien av en kvinnes stemme. Om kjønn, makt og endring i norsk nyhetsproduksjon, Nordicon-Information, 37(2), 41–55

Å være en arena for debatt er en sentral del av samfunnsoppdraget til nyhetsmedier og understrekes særlig i NRK-plakaten (paragraf 32). For å skape gode diskusjoner relatert til koronapandemien er blant annet kildeutvalget avgjørende. Kartleggingen av kildebruken i koronadekningen i NRK *Dagsrevyen 21* og TV 2s *21-Nyhetene* viser at ordinære borgere var den mest brukte kildekategorien i det undersøkte TV 2-materialet. De utgjør 22 prosent av alle kildene som er registrert i denne dekningen, mens den samme kildekategorien utgjør 14 prosent av dem som uttaler seg i koronadekningen i NRK *Dagsrevyen 21*. I begge kanalene utgjør ledelse fra privat og offentlig sektor den største kildekategorien (17 prosent).

#### 4.4.3 Debattprogrammene

Det er gjort en innholdsanalyse av debattprogrammene i NRK og TV 2. Siden det ikke sendes debattprogrammer på TV 2 Hovedkanalen, har analysen tatt utgangspunkt i debattprogrammet *1730* på TV 2 Nyhetskanalen. Materialet inkluderer også NRKs *Dagsnytt 18* (P2), *Debatten* (NRK1), *Politisk kvarter* (P2).

*1730* er TV 2 Nyhetskanalens hovedflate for debatt, i tillegg til en debattflate kl. 08.00, og treffer relativt sett bredt, inkludert yngre seere.<sup>54</sup> Ifølge TV 2 vurderer kanalen NRK-programmet *Dagsnytt 18* som nærmeste konkurrent for *1730*-sendingen. *Politisk kvarter* konsentrerer seg om norsk politikk og er smalere i profilen enn *Dagsnytt 18*. Programmet *Debatten* sendes på NRK1 tirsdager og torsdager, og er NRKs fremste debattprogrammer med en bred profil som skal favne både yngre og bredere målgrupper.<sup>55</sup>

#### Innslagenes tema og vinkling

Debattprogrammene vektlegger forskjellige temaer, noe som må ses i forhold til ulik redaksjonell profil og målgrupper – både mellom TV 2 og NRK og mellom de forskjellige debattprogrammene på NRK. Helsestoff er mest fremtredende i TV 2 Nyhetskanalens *1730* og NRKs *Debatten*, mens NRKs *Dagsnytt 18* skiller seg ut med en større andel kultur- og underholdningstematikk.

<sup>54</sup> Opplysninger gitt av TV 2 til Medietilsynet. TV 2 har på spørsmål fra Medietilsynet i tilknytning til arbeidet med evalueringen opplyst at Nyhetskanalen fortsatt har debattflater klokken 08 og 17.30. TV 2 har også opplyst at da krigen i Ukraina brøt ut, ble flatene brukt til dypdykk og analyse, men i mai 2022 har Nyhetskanalen begynt å gå tilbake til vanlig debattstoff. Eksempler på temaer som har vært debattert de siste ukene er el-bilfordeler, russetid, drivstoffpriser og jordbruksoppkjøret. Nyheter og debatt er tilgjengelig i Play-spilleren (30 dager etter sending), men innholdet er ikke per i dag søkbart på tema osv.

<sup>55</sup> Opplysninger gitt av NRK til Medietilsynet.



Tabell 4 – tematisk fordeling i TV 2s og NRKs debattprogrammer (tall i prosent)

Tema,	Dagsnytt 18	Debatten	Politisk kvarter	1730
Helse	7	12	2	21
Krim og vold	9	1	3	2
Kultur og underholdning	15	6	0	9
Politikk	22	17	35	36
Sosiale tema	24	31	35	17
Sport	4	0	2	0
Teknologi og vitenskap	2	4	2	0
Økonomi	17	29	22	15
Totalt	100	100	100	100

Kilde: Solvoll og Olsen (2021), Medietilsynet, TV 2, NRK

Tabell 4 viser at alle de fire debattprogrammene i det undersøkte materialet har en god tematisk bredde. Dagsnytt 18 dekker alle de åtte temakategoriene og viser på den måten et noe større tematisk mangfold enn de andre programmene. 1730 dekker seks tema og de andre to programmene sju tema hver. 1730 har dermed en noe smalere bredde.

Politikk dominerte TV 2 Nyhetskanalens 1730 med 36 prosent etterfulgt av helsestoff (21 prosent), sosiale tema (17 prosent) og økonomi (15 prosent). Dagsnytt 18 hadde til sammenligning en dominans av sosiale tema (24 prosent) og politikk (22 prosent), fulgt av økonomi (17 prosent) og kultur og underholdning (15 prosent). I Politisk kvarter på NRK P2 var sosiale tema like fremtredende som politikk (35 prosent), etterfulgt av økonomi (22 prosent). Sosiale tema var det største temaet i Debatten på NRK (31 prosent) etterfulgt av økonomi (29 prosent) og politikk (17 prosent). Her kommer helse opp som det fjerde største tema (12 prosent).

Alle de fire debattprogrammene har en dominerende nasjonal profil i innholdet sitt, henholdsvis 66 prosent (1730), 76 prosent (Dagsnytt 18), 77 prosent (Debatten) og 83 prosent (Politisk kvarter). I de utvalgte 1730-sendingene er det ikke registrert lokalt stoff, mens andelen utenriksstoff er på 34 prosent. Dagsnytt 18 har til sammenligning sju prosent lokalt vinklede debatter i det analyserte materialet og 17 prosent debatter med utenriksfokus. I Debatten på NRK er det fire prosent lokal vinkling og 19 prosent internasjonal vinkling på innslagene som er analysert.

### Bruken av kilder

Tabell 5 viser de mest brukte kildene i debattprogrammene. De mest brukte kildene i NRKs debattprogrammer er posisjons- og opposisjonspolitikere, mens journalister og redaktører er den største kildegruppen i 1730.



Tabell 5 – de mest brukte kildene i debattprogrammer (tall i prosent)

Kilder	Dagsnytt 18	Politisk kvarter	Debatten	1730
Posisjonspolitikere	21	31	13	9
Opposisjonspolitikere	12	36	15	11
Ledelse offentlig og privat sektor	8	5	13	9
Forskere og fagpersoner	10	5	12	15
Journalister og redaktører	19	13	9	30
Organisasjoner, foreninger og tankesmier	7	3	8	6
Fagbevegelse og organisasjoner for arbeidstakere	7	2	7	2
Ordinære borgere	1	0	1	8

Kilde: Solvoll og Olsen (2021), Medietilsynet, TV 2, NRK

*Politisk kvarter* er debattprogrammet med størst andel politikere, med totalt 67 prosent.<sup>56</sup> Til sammenligning hadde 1730-sendingene 20 prosent politikere i sine debatter.<sup>57</sup> 1730-sendingene har den høyeste andelen redaktører/journalister og forskere/fagpersoner, mens *Debatten* har en høyere andel ledere fra offentlig og privat sektor. 1730 skiller seg også ut ved å ha den høyeste andelen ordinære borgere, åtte prosent mot én prosent i *Dagsnytt 18* og *Debatten*.

Når kildene i debattprogrammene kategoriseres i de fire overordnede kildegruppene maktelite, kulturelite, grasrotkilder og interesseorganisasjoner, viser analysen at NRKs debattprogrammer har en vesentlig høyere andel kilder fra makteliten. Høyest er andelen i *Politisk kvarter* (75 prosent), etterfulgt av *Debatten* (53 prosent) og *Dagsnytt 18* (52 prosent). Til sammenligning utgjør kildegruppen «maktelite» 34 prosent i TV 2s 1730. Programmet 1730 har en overvekt av kilder fra kultureliten, som i første rekke skyldes den store andelen journalister og redaktører. *Debatten* og 1730 er debattprogrammene med den jevneste fordelingen av kildegrupper. 1730 har imidlertid flest kilder fra gruppen grasrotkilder, elleve prosent mot ni prosent i *Debatten*. Basert på denne grupperingen finner forskerne at debattprogrammene på TV 2 og NRK fjernsyn er de mest folkelige av de fire debattprogrammene som er undersøkt.

TV 2 har opplyst til Medietilsynet at kanalen har ambisjon om å tilby et bredere gjestegalleri enn andre medier og ønsker å ha et ekstra fokus på stemmer som ikke alltid når opp. Tidligere analyser av TV 2s nyhets- og aktualitetstilbud bekrefter den «folkelige» profilen, blant annet ved å vise til at beskrivelsen av debattprogrammet *Tabloid* på tv2.no indikerte at programmet skulle være «på parti med seerne» og hadde som formål å gjøre vanskelige og kompliserte saker tilgjengelige og forståelige.<sup>58</sup> Enli, Syvertsen og Sæthers analyse pekte videre på at TV 2s debattprogrammer hadde en lavere terskel enn andre debattprogrammer når det gjaldt å invitere ukjente og uerfarne debattanter<sup>59</sup>, med formål å presentere nye

<sup>56</sup> Inkluderes lokalpolitikere, er andelen 69 prosent.

<sup>57</sup> Inkluderes lokalpolitikere, er andelen 23 prosent.

<sup>58</sup> Enli, Gunn Sara, Syvertsen, Trine og Sæther, Susanne Østby (2002) *Et hjem for oss – et hjem for deg? Analyser av TV 2 1992-2002*, kapittel 3, side 111 ff.

<sup>59</sup> Ibid, f.eks. en elevrådsleder for å diskutere alkohol og ruspolitikk.



stemmer enn politikk og/eller ekspert og gjøre det lettere å identifisere seg med saken. I tilknytning til gjennomføringen av den empiriske analysen i 2021 uttalte TV 2s nyhetsredaktør Karianne Solbrække til Medietilsynet at TV 2 «har det grunnleggende perspektivet fra vanlig folk over hele Norge og konsekvenser av politiske beslutninger for folk flest». TV 2 uttalelser og resultatene fra Medietilsynets analyse av nyhets- og debattprogrammene bekrefter denne prioriteringen av forbrukerperspektivet for TV 2. NRK forteller at debattsendingene, i større grad enn nyhetssendingene, har kilder som sitter i maktposisjoner. Dette gjenspeiler seg i analysen. Mens maktelitekilder utgjør 52 prosent av kildene i *Dagsrevyen 21*, utgjør den samme kildegruppen 75 prosent i *Politisk kvarter*. Samtidig utgjør grasrotkilder 29 prosent av kildene i *Dagsrevyen 21*, men bare ni prosent i *Debatten*.

#### 4.4.4 Gir avtalen reelle insentiver til produksjon av smalere programtilbud utover de tre programområdene innenfor allmennkringkastingsoppdraget?

Punkt 4.3 som vurderte om avtalens utforming bidrar til å oppfylle det mediepolitiske målet om å opprettholde mediemangfoldet, konkluderte med at avtalen, der minimumskravene finansieres av den kommersielle delen av TV 2s virksomhet, ikke gir tilstrekkelig sterke insentiver til å programsette innhold innenfor kategoriene som enten tematisk eller målgruppemessig er smalere innrettet. Utformingen av kravet gir ikke andre insentiver enn å oppfylle minstekravet for mindre lønnsomme programkategorier som ikke defineres innenfor allmennkringkastingsoppdraget i det regnskapsmessige skillet. BDO har i sin analyse på oppdrag fra Medietilsynet konkludert med at avtalen dermed ikke bidrar med andre insentiver enn en rent bedriftsøkonomisk vurdering ville gjort for mer lønnsomme programkategorier.

Ut fra dette er det etter BDOs vurdering rimelig å konkludere med at avtalen ikke bidrar til å sikre en konkurrent til NRK innenfor andre programkategorier enn nyheter, norskspråklig film og drama og norskspråklige programmer for barn og unge. For allmennkringkastingsoppdragets del, stiller BDO to spørsmål i sin analyse:

- Gir avtalen reelle insentiver til produksjon og sending av de aktuelle programkategoriene?
- Fremstår TV 2 som følge av dette som en reell konkurrent til NRK?

Ettersom stortingsmeldingen *Kommersiell allmennkringkasting* spesielt peker på viktigheten av et bredt nyhetstilbud, er det logisk at nyhetsområdet er ett av de tre områdene som blir definert inn i allmennkringkastingsoppdraget, og som dermed kan delfinansieres av den offentlige kompensasjonen. Slik avtalen er utformet i dag, er kravene på nyhetsområdet begrenset til daglige sendinger ettermiddag/kveldstid på én lineær kanal, men at sendingene også skal være tilgjengelige digitalt.

BDO viser til at det regnskapsmessige skillet gjenspeiler at TV 2 Nyhetskanalen og nyheter i digitale kanaler til dels består av gjenbruk eller overskuddsmateriale fra hovednyhetssendingene, og at en felles nyhetsredaksjon jobber med de ulike nyhetsflatene. Det er i praksis ikke mulig å gjennomføre et vanntett regnskapsmessig skille mellom nyhetsflatene. Det regnskapsmessige skillet tillater derfor at kompensasjonen også brukes til



å produsere nyheter til andre flater, i hovedsak Nyhetskanalen, mot at inntektene fra disse flatene tilfaller allmennkringkastingsoppdraget.

BDO har i vurderingen av om avtalen gir incentiver til nyhetssatsingen, sett på den bedriftsøkonomiske lønnsomheten knyttet til programområdet nyheter. TV 2 har så langt rapportert tre regnskapsår i det regnskapsmessige skillet, og de to første årenes rapportering er endelig kontrollert i Medietilsynets årlige allmennkringkastingstilsyn. I 2019 viste nyhetsområdet samlet et beskjedent underskudd som bidro til at selskapet fikk en kompensasjon som i praksis ble begrenset av taket på 135 millioner kroner. I 2020 viste nyhetsområdet samlet et overskudd, også etter en tillatt driftsmargin på ti prosent, noe som bidro til at kompensasjonen for 2020 ble lavere enn 135 millioner kroner. Revisorgodkjent rapport for 2021 viser at nyhetene fortsatt er lønnsomme, med en driftsmargin på 9,5 prosent. Det er derfor lite av kompensasjonen for 2021 som i praksis går til nyhetsområdet.

2020 var et spesielt år, der koronapandemien førte til økt nyhetskonsument i alle flater. BDOs gjennomgang av TV 2s rapportering i tilknytning til tilsynet med det regnskapsmessige skillet i allmennkringkasteravtalen, dokumenterte at det økte nyhetskonsument medførte at en større andel av inntektene i TV 2 ble allokert til nyhetsområdet.<sup>60</sup> BDO peker på at det på denne bakgrunnen ikke er riktig å vurdere den ordinære lønnsomheten i nyhetsområdet med utgangspunkt i 2020-regnskapet. Dersom nyhetsområdet i ordinære år ikke er lønnsomt, kan det være slik at kompensasjonsordningen sikrer at tilbudet er der i de tilfellene det er ekstra etterspørsel etter det. BDO vurderer at 2020 likevel illustrerer at den regnskapsmessige lønnsomheten til nyhetsområdet og andre programområder avhenger av metoder og nøkkeltall som er brukt til å allokere inntekter og kostnader mellom programområdene i det regnskapsmessige skillet.

Nyhetsområdet har en høyere andel av eldre seere (i denne sammenhengen definert som seere som er eldre enn 49 år) enn andre programmer. BDO viser til at det regnskapsmessige skillet bruker vektete seertall i de ulike aldersgruppene til å fordele annonseinntekter mellom programområdene. Dersom TV 2 internt bruker en annen fordeling, for eksempel seing i den kommersielt mest interessante målgruppen 20-49 år, vil nyhetsområdet vise et annet resultat i interne analyser enn i det regnskapsmessige skillet. BDO konkluderer med at i den grad nyhetsområdet gir lønnsomhet for den kommersielle allmennkringkasteren, stenger avtalen og det regnskapsmessige skillet for at et eventuelt overskudd herfra kan brukes til å kryssubsidiere programområder som ligger utenfor allmennkringkastingsoppdraget.

BDO viser til at det imidlertid ikke er et forbud mot å kryssubsidiere mellom ulike programkategorier innenfor oppdraget. For å maksimere kompensasjonen, kan den kommersielle allmennkringkasteren ha et incentiv til å bruke et eventuelt overskudd fra nyhetsområdet til å kryssubsidiere norskpråklig film og drama og programmer for barn og unge. BDO vurderer at det dermed kan være ønskelig å inkludere nyhetsområdet i allmennkringkastingsoppdraget også om det er marginalt lønnsomt. Da sikres nyhetssendinger av ønsket omfang, samtidig som det sikres at et eventuelt overskudd brukes på andre områder som inngår i oppdraget.

<sup>60</sup> Gjennomgang av rapportering fra TV 2, BDO-rapport til Medietilsynet 14. juni 2021.



BDO viser til at de øvrige områdene som inngår i allmennkringkasterområdet, viser underskudd før kompensasjon i både 2019 og 2020. TV 2 mottar kompensasjon for disse programområdene, og BDO antar at muligheten for kompensasjon er med på å gi TV 2 insentiver til å satse på disse programmene i det omfanget som blir gjort. Norskspråklig film og drama er ifølge rapportene fra TV 2, området med det største støttebehovet. Satsingen på området er også styrket betraktelig siden avtalen ble inngått.

Medietilsynet slutter seg til BDOs vurdering og anbefaler i tillegg at det ved kunngjøring av ny avtale vurderes om visse smalere programkategorier som synes å rammes av markedssvikt, bør inkluderes i allmennkringkastingsoppdraget og omfattes av økonomiske insentiver, se punkt 4.3.7.

#### 4.4.5 Medietilsynets konklusjon og anbefaling

Erfaringene fra allmennkringkastingstilsynet og ulike mediebruksundersøkelser viser at TV 2 som nasjonal nyhetsformidler fungerer som et reelt nyhetsalternativ til NRK (og andre nasjonale nyhetskilder), og bidrar til bruksmangfold. Innholdsanalysen av kveldsnyhetene som Medietilsynet har innhentet, viser at både TV 2 og NRK har en bred og allmenn profil, og utfyller hverandre i temaer og perspektiver og kilder. Samlet gir dette en god indikasjon på at avtalens utforming bidrar til å fremme et *bredt tilbud av nyheter fra ulike samfunnsområder*, noe som er vurdert som viktig i tilknytning til det mediepolitiske målet om å sikre en reell konkurrent til NRK.

Medietilsynet anbefaler på denne bakgrunnen at nyhetsoppdraget videreføres i ny kunngjøring, men drøfter i kapittel 5 behovet for å justere utformingen av nyhetsoppdraget. Vurderingen gjøres for å sikre at oppdraget er utformet i samsvarer med utviklingen i befolkningens nyhets- og medievaner, og dermed er treffsikkert for å kunne nå ut med nyhetsinnholdet til ulike målgrupper og for å oppfylle samfunnsoppdraget.

Medietilsynets vurdering er at avtalens utforming per i dag er egnet til å oppfylle målet om å sikre en nasjonal nyhetsproduksjon utenfor Oslo sentrum og en reell konkurrent til NRK på nyheter. Imidlertid vurderer Medietilsynet at avtalen slik den er utformet, i mindre grad er egnet til å sikre et reelt alternativ til NRK i den demokratisk relevante redigerte offentlige debatten som er viktig for å bidra til at ulike meninger er representert. I lys av det særlige ansvaret myndighetene har for å stimulere innhold som er avgjørende for det offentlige ordskiftet og at det produseres nok av den journalistikken som er viktig for et velfungerende demokrati (nyheter, aktualiteter og debatt), anbefaler Medietilsynet at debatt vurderes inkludert i det fremtidige oppdraget til en kommersiell allmennkringkaster. Medietilsynet anbefaler at dette gjøres i sammenheng med vurderingen av behovet for justering av nyhetsoppdraget.

Endelig vurderer Medietilsynet at avtalens utforming ikke er godt nok egnet til å insentivere programsetting av smalere programområder som ikke inngår i allmennkringkastingsoppdraget. Som vist har kategorier som religion og livssyn bortfalt fra tilbudet i løpet av avtaleperioden, og kategorier som kunst, kultur, musikk, tilbud til ulike



smalere målgrupper programsettes ikke per i dag. Dette bekrefter tidligere vurderinger fra Medietilsynet og Mediemangfoldsutvalget om at dette er typer innhold som et uregulert marked i liten grad vil tilby. Medietilsynet anbefaler derfor at utformingen av en ny avtale vurderes justert før utlysning, se nærmere i punkt 4.3.7. Medietilsynet viser til at dette har stor betydning både for å sikre at den kommersielle allmennkringkasteren er en reell konkurrent til NRK, som har et bredt allmennkringkastingsoppdrag, og for å opprettholde mangfoldet.

## 4.5 Sikre riksdekkende nyhetssendinger som blir produsert og sendt utenfor Oslo

Mange av de norske nyhetsmediene med et nasjonalt nedslagsfelt har redaksjon i Oslo, noe som kan føre til at saker med nasjonal interesse blir presentert med stor grad av sentraliserte perspektiver og vinklinger. I et mediemangfoldsperspektiv er det viktig med konkurranse mellom nyhets- og aktualitetsmedier om å sette dagsorden med ulike perspektiver, vinklinger og saker. Krav om lokalisering av redaksjonell tilstedeværelse og virksomhet utenfor Oslo sikrer geografisk spredning av redaksjonelle kontorer og bidrar til en bredde i utvalg av tema, vinklinger og formidling, se mer om forskjeller og likheter i TV 2s og NRKs nyhetssendinger i punkt 4.4.2. Kravene TV 2 har til lokalisering av sin redaksjonelle virksomhet utenfor Oslo er basert på kultur- og mediepolitiske hensyn, og er særlig knyttet til å sikre det tredje mediepolitiske målet om at det blir produsert og sendt riksdekkende nyhetssendinger utenfor Oslo. I meldingen *Kommersiell allmennkringkasting* ble det presisert at dette målet *kan bidra til flere perspektiver i eksempelvis nyhetsdekkningen og fungere som et alternativ til Oslo-dominansen i riksdekkende medier*.

Avtalen om kommersiell allmennkringkasting stiller krav til TV 2 om å lokalisere både hovedredaksjon<sup>61</sup> og sentral nyhetsredaksjon i Norge, minst 100 kilometer utenfor Oslo sentrum. TV 2 har lagt både hovedredaksjonen og den sentrale nyhetsredaksjonen til Bergen, noe som tilfredsstillende kravet om at begge disse redaksjonene skal være lokalisert minst 100 kilometer utenfor Oslo sentrum.

Lokaliseringskravene omfatter både egne spesifikke krav til organiseringen av redaksjonelle beslutninger og til hvor de redaksjonelle medarbeiderne har sitt arbeidssted. Merknader som følger av krav om lokalisering minst 100 kilometer utenfor Oslo, skal kunne henføres til allmennkringkastingsoppdraget (AKO) og inngå i beregningen av kompensasjonens størrelse.

### 4.5.1 Nærmere om utformingen av lokaliseringskravene

Kravene til lokalisering fremgår av vilkårene som er nedfelt i de ulike avtaledokumentene, som omfatter kunngjøringen av 23. juni 2017 (oppdatert 30. august 2017) om levering av

<sup>61</sup> Med TV-kanalens hovedredaksjon menes: – stedet der majoriteten av TV-kanalens redaksjonelle beslutninger om programsammensetningen tas – stedet der majoriteten av TV-kanalens redaksjonelt ansatte engasjert i TV-kanalens virksomhet har sitt arbeidssted, jf. § 3-3 nummer 2 i Avtale av 26. september 2018 mellom staten ved Kulturdepartementet og TV 2 AS.



kommersielle allmennkringkastingstjenester med vedlegg (kunngjøringen), søknaden til TV 2 av 22. september 2017 (søknaden) og etterfølgende avklaringer og dokumentasjon, vedtaket av 26. september 2018 (vedtaket), avtalen av 26. september 2018 (avtalen) og retningslinjene for regnskapsmessig skille<sup>62</sup>.

To vilkår må være oppfylt for henholdsvis hovedredaksjon og sentral nyhetsredaksjon. For det første må majoriteten av de redaksjonelle beslutningene for TV 2 Hovedkanalen tas ved hovedredaksjonen i Bergen. I avtalen er det presisert at redaksjonelle beslutninger betyr «*både større beslutninger og sendeskjema, satsinger, innkjøp av programmer mv. og mindre (løpende beslutninger) om avvikling, sendetidspunkt, publisering mv.*» Majoriteten av både slike større og mindre beslutninger må tas ved TV 2s hovedredaksjon i Bergen. For det andre må majoriteten av de redaksjonelt ansatte som er engasjert i virksomheten til kanalen, ha sitt arbeidssted i Bergen.

For å oppfylle kravene til sentral nyhetsredaksjon må majoriteten av de redaksjonelt ansatte som er engasjert i nyhetsendingene, ha sitt arbeidssted i Bergen, og majoriteten av de redaksjonelle beslutningene knyttet til nyhetsendingene må tas i den sentrale nyhetsredaksjonen i Bergen.

I tråd med redegjørelsen i søknaden fra TV 2 og presiseringene som er gjort i allmennkringkasteravtalen, blir følgende stillinger/områder i TV 2-organisasjonen omfattet av begrepet redaksjonelle medarbeidere med relasjon til allmennkringkastingsoppdraget: **kanal:** kanalsjef, planleggere, utspilling og publisering, hovedkontroll, kreative ledere, promo (produksjon), **program:** utvikling, prosjektledere/fagsjefer, talentutviklere, programledere og produksjonsledere, **nyheter og aktualitet/sport:** journalister/reportere, vaktsjefer, reportasjeledere, anker/programledere, kommentatorer, redigerere, deskmedarbeidere, innholdsproduksjon: fotografer, fotoredigerere, flerkameraoperatører, design- og grafikkmedarbeidere, **teknologi:** teknisk vaktsjef, TOM – teknisk leder, grafikkutviklere/avviklere.

Før avtalen mellom staten v/Kulturdepartementet og TV 2 ble inngått, besluttet departementet at de redaksjonelle medarbeiderne ved distriktskontorene ikke skulle regnes med som en del av de redaksjonelt ansatte med arbeidssted ved hovedredaksjonen eller den sentrale nyhetsredaksjonen, noe som ble presisert i vedtaket punkt 4.3.5.

Det er også et krav at nyhetsredaktøren skal ha sitt arbeidssted ved den sentrale nyhetsredaksjonen. I søknaden viste TV 2 til at selskapet allerede hadde en felles nyhets- og aktualitetsredaktør for alle kanalene og flatene, inkludert TV 2 Hovedkanalen, TV 2 Nyhetskanalen og tv2.no. Videre redegjorde TV 2 for at selv om både hovedkontor, hovedredaksjon og sentral nyhetsredaksjon ligger i Bergen, ville det være nødvendig med et betydelig antall redaksjonelle medarbeidere i Oslo. Kravet om arbeidssted for nyhetsredaktøren måtte dermed etter TV 2s mening kunne oppfylles gjennom delt arbeidsted mellom Bergen og Oslo. I vedtaket presiserte Kulturdepartementet at TV 2 årlig måtte

<sup>62</sup> Presiseringer og dokumentasjon som er omtalt i vedtaket og avtalen, går ved motstrid foran kunngjøringen og søknaden fra TV 2. Retningslinjene er bindende for hele perioden.

dokumentere at nyhetsredaktøren har den sentrale nyhetsredaksjonen som sitt arbeidssted *for den delen av stillingen som er knyttet til allmennkringkastingsoppdraget* (Medietilsynets utheving). Vedtaket<sup>63</sup> presiserer også at dersom TV 2 ansetter ny nyhetsredaktør i løpet av avtaleperioden, skal vedkommende ha sitt hovedarbeidssted ved den sentrale nyhetsredaksjonen i Bergen.

I vedtaket som er en del av allmennkringkasteravtalen, er det presisert at kravene til lokalisering blant annet innebærer at Medietilsynet skal føre årlig tilsyn med om TV 2 oppfyller lokaliseringskravet, slik dette går frem av kunngjøringen. Det går også frem av vedtaket at Medietilsynet skal legge til grunn en skjønnsmessig helhetsvurdering av om lokaliseringskravet er oppfylt, jf. vedtaket punkt 4.3.1. Videre skal lokaliseringskravet forstås slik at det skal være oppfylt gjennom hele året. I vedtaket punkt 4.1 siste setning er det presisert at TV 2 må oppfylle kravene til lokalisering fra avtalen trer i kraft, det vil si fra 1. januar 2019.

I tråd med avtalen og retningslinjene for det regnskapsmessige skillet kan merkostnader som skyldes krav om lokalisering 100 km utenfor Oslo henføres til allmennkringkastingsoppdraget (AKO), men med fradrag for kostnadsposter som allerede er ført i AKO-regnskapet. Faktiske merkostnader er definert som nødvendige kostnader til reise og opphold samt dublering av funksjonene resepsjon, vakt hold og tekniske funksjoner.<sup>64</sup>

#### 4.5.2 Erfaringene fra tilsynet med lokaliseringskravene

Etter Medietilsynets vurdering gir tilsynsresultatene en klar indikasjon på at avtalens lokaliseringskrav er en viktig faktor for å sikre at TV 2 har en fortsatt tydelig redaksjonell tilstedeværelse i Bergen. Det er videre visse indikasjoner på at utformingen av kravene er bedre egnet for å sikre nyhetsproduksjon og redaksjonelt nyhetsmiljø utenfor Oslo enn for å sikre et redaksjonelt hovedkontor utenfor Oslo.

Det første året med allmennkringkasteravtalen hadde TV 2 et avvik per 1. januar 2019 på 8,4 årsverk i hovedredaksjonen sett opp mot kravet om at majoriteten av de redaksjonelle medarbeiderne skal ha arbeidssted ved hovedredaksjonen i Bergen. Avviket vedvarte frem til 1. august samme år, og innebar at TV 2 for deler av året ikke oppfylte majoritetskravet for redaksjonelle medarbeidere ved hovedredaksjonen. Årsaken var at TV 2 i søknaden og arbeidet med allmennkringkasteravtalen hadde lagt til grunn at distriktskontorene ville bli tilregnet Bergen, eller at de ville bli holdt utenfor brøken. Ved distriktskontorene var det ved avtaleinngåelsen totalt seks redaksjonelle årsverk, slik at «balansen» mellom nærværet i Bergen og andre kontorer ble endret med tolv årsverk da det ble klart at disse ikke kunne regnes med. Dersom de redaksjonelle medarbeiderne ved lokalkontorene var blitt regnet med til hovedredaksjonen, ville TV 2 fra starten av avtalen ha oppfylt kravet om at majoriteten av de redaksjonelle medarbeiderne skal ha arbeidssted i Bergen med 3,6 årsverk i favør av Bergen.

<sup>63</sup> § 4.3.4. annet ledd i vedtak om tildeling av avtale om kommersiell allmennkringkasting til TV 2 AS av 26. september 2018.

<sup>64</sup> Retningslinjer for regnskapsmessig skille i TV 2 av 26. september 2018, punkt 3.4 andre ledd.



TV 2 iverksatte to tiltak for å kompensere for at årsverkene ved lokalkontorene ikke kunne medregnes. Det ene tiltaket var å oppbemanne nyhetsredaksjonen med ti årsverk, hvorav 8,5 årsverk var tilknyttet den sentrale nyhetsredaksjonen i Bergen. Det andre tiltaket var å overdra virksomheten med produksjon av *God morgen Norge* til det eksterne produksjonsselskapet Mastiff. Virksomheten ble formelt overdratt med virkning fra 1. august 2019 og medførte totalt en reduksjon på 23,3 redaksjonelle årsverk ved TV 2s Oslokontor. Etter dette tidspunktet hadde TV 2 majoriteten av de redaksjonelle medarbeiderne ved hovedredaksjonen i Bergen. Medietilsynet fulgte opp bruddet på kravet om å ha majoriteten av de redaksjonelle medarbeiderne ved hovedkontoret i sju av årets tolv måneder med en reduksjon av kompensasjonen til TV 2.<sup>65</sup>

Når det gjelder kravet om å ha majoriteten av de redaksjonelle medarbeiderne ved den sentrale nyhetsredaksjonen i Bergen ville TV 2 ha oppfylt kravet i 2019 uten de ovennevnte tiltakene. Effekten av ett av tiltakene var likevel at den sentrale nyhetsredaksjonen ble ytterligere styrket gjennom nyopprettede stillinger, noe som er positivt i lys av det mediepolitiske målet om å sikre produksjon og utsending av riksdekkende nyheter utenfor Oslo. Samtidig kan det argumenteres for at en tilpasning til utformingen av kravet som medfører at det totale redaksjonelle miljøet i hovedredaksjonen reduseres, selv om det er det redaksjonelle miljøet i Oslo som svekkes, vanskelig kan sies å være i tråd med intensjonen om redaksjonelle medarbeidere ved hovedkontoret til den kommersielle allmennkringkasteren. Se nærmere om dette i punktene 4.5.3 og 4.5.4.

Medietilsynet vurderte at TV 2 i 2019 oppfylte de øvrige kravene knyttet til lokalisering og redaksjonelle beslutninger for lokalisering og redaksjonelle beslutninger for hovedredaksjon og sentral nyhetsredaksjon. Majoriteten av de redaksjonelle beslutningene til tv-kanalen om programsammensetningene ble tatt i Bergen, og det samme gjaldt for majoriteten av de redaksjonelle beslutningene knyttet til nyhetssendingene. Majoriteten av de redaksjonelt ansatte som er engasjert i nyhetssendingene hadde arbeidsstedet sitt ved den sentrale nyhetsredaksjonen i Bergen.

Medietilsynet konkluderte også med at TV 2 i 2019 oppfylte kravet om at nyhetsredaktøren skal ha arbeidsstedet sitt ved den sentrale nyhetsredaksjonen for den delen av stillingen som er knyttet til allmennkringkastingsoppdraget. Som nevnt i punkt 4.5.1, er kravet om arbeidssted utformet ut fra at TV 2s nyhetsredaktør har kontraktsfestet delt arbeidssted. 50 prosent av stillingen til nyhetsredaktøren er knyttet til allmennkringkastingsoppdraget, og nyhetsredaktøren pendler på fast basis mellom Bergen og Oslo. I 2019 hadde nyhetsredaktøren to faste arbeidsdager i Bergen hver uke og oppholdt seg dermed ved den sentrale nyhetsredaksjonen 80 prosent av den delen av stillingen (50 prosent stilling) som er knyttet til allmennkringkastingsoppdraget.

Ved tolkningen av kravet om nyhetsredaktørens tilstedeværelse i Bergen la Medietilsynet til grunn et tilsvarende årsaksprinsipp som blir benyttet i vurderingen av hvor øvrige

<sup>65</sup> For en helhetlig beskrivelse av vurderingen se Medietilsynet (2020) *Allmennkringkastingsrapporten for programåret 2019*, tilgjengelig 01.04.22 på [https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/allmennkringkastingsrapporter/2019\\_allmennkringkasting\\_srapporten\\_tv-2-og-nrk.pdf](https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/allmennkringkastingsrapporter/2019_allmennkringkasting_srapporten_tv-2-og-nrk.pdf)



redaksjonelt ansatte er lokalisert. Det vil si at ressursene blir fordelt til den lokasjonen der personen/stillingen hører hjemme ut fra registrert arbeidssted i TV 2s personalsystem (Agresso) for alle fast ansatte og ansatte i engasjement.<sup>66</sup> Normalt er det sammenfall mellom organisatorisk tilhørighet og fysisk arbeidssted og kontor. I de tilfellene dette ikke er klart, benytter TV 2 et overvektsprinsipp, der ressursene er fordelt til det virksomhetsområdet der personen/stillingen bruker hoveddelen av arbeidstiden sin – altså mer enn 50 prosent. For nyhetsredaktøren er det rimelig å ta hensyn til at det er behov for å være til stede også på andre kontorer enn den sentrale nyhetsredaksjonen i Bergen – som redaksjonen i Oslo og på distriktskontorene. TV 2s organisering av nyhetsvirksomheten innenfor allmennkringkastingsoppdraget innebærer at nyhetsredaktøren har redaksjonelt ansvar og personalansvar for de ansatte også på disse kontorene. Medietilsynet pekte imidlertid på at en full utnyttning av overvektsprinsippet kan innebære at nyhetsredaktøren i praksis er til stede noe mer enn én dag i uken,<sup>67</sup> og at Medietilsynet i så tilfelle ville anse tilstedeværelsen i Bergen som såpass liten at det kunne få betydning i en skjønsmessig helhetsvurdering av om kravet er oppfylt. I en skjønsmessig vurdering vil ett moment være om formålet bak lokaliseringskravet, å sikre et reelt og sterkt redaksjonelt nyhetsmiljø utenfor Oslo, blir oppfylt.

I 2020 begrenset smittevernregler i tilknytning til koronapandemien både fysisk tilstedeværelse i TV 2s lokaler og reisevirksomhet. Samtidig synliggjorde pandemien viktigheten av nyhets- og informasjonsformidling, samt kritisk journalistikk. Som vist i punkt 5.2, økte lineær tv-seing både for nyheter og underholdning i 2020. TV 2 har redegjort for Medietilsynet om hvordan faktisk tilstedeværelse i TV 2s lokaler ble gjennomført både for å oppfylle smittevernkrav og sikre avvikling av sendingene. TV 2 la til rette for at sentrale grupper redaksjonelle medarbeidere hadde mulighet til å være til stede i lokalene og etablerte turnusordninger for grupper der fysisk tilstedeværelse var ønskelig, men ikke et krav.

Medietilsynet konkluderte med at TV 2 oppfylte de fleste lokaliseringskravene i 2020, som at hovedredaksjonen lå minst 100 kilometer utenfor Oslo sentrum, Bergen var stedet der majoriteten av de redaksjonelle beslutningene i hovedredaksjonen til TV 2 ble tatt, og at majoriteten av tv-kanalens redaksjonelt ansatte engasjert i tv-kanalens virksomhet hadde sitt arbeidssted i hovedredaksjonen i Bergen.<sup>68</sup> Tilsynet med kravet viste at TV 2s hovedredaksjon vokste mest i Bergen i 2020, ved at 3,2 årsverk av en total økning på 5,2 årsverk skjedde der. I 2021 var det en reduksjon i antall årsverk på totalt 1,47, hvorav 1,52 ble redusert i Bergen og 0,05 økte på øvrige kontorer. 114,2 av de 127,2 årsverkene i Bergen ved årsskiftet 2021/22 var også i Bergen ett år tidligere. De resterende tolv årsverkene er nyansettelser. Tilsynet med lokaliseringskravet viser at det er få flyttinger av ansatte mellom kontorene. Oppsummert indikerer dette en stabilitet og en viss grad av styrking av hovedredaksjonen etter reduksjonen som fant sted i 2019.

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Det vil tilsvare rett i overkant av 50 prosent av stillingen knyttet til allmennkringkastingsoppdraget.

<sup>68</sup> For en helhetlig beskrivelse av vurderingen se Medietilsynet (2020) *Allmennkringkastingsrapporten for programåret 2020*, tilgjengelig 01.04.22 på

[https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/allmennkringkastingsrapporter/allmennkringkasting\\_tv2\\_2020.pdf](https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/allmennkringkastingsrapporter/allmennkringkasting_tv2_2020.pdf)



For den sentrale nyhetsredaksjonen oppfylte TV 2 både kravet om at den skal ligge minst 100 kilometer utenfor Oslo sentrum og kravet om at majoriteten av de redaksjonelt ansatte som er engasjert i nyhetssendingene, skal ha sitt arbeidssted i den sentrale nyhetsredaksjonen i Bergen. Også for nyhetsredaksjonen avdekket tilsynet begrenset omfang av flytting av årsverk mellom kontorene gjennom 2020. TV 2 økte antall årsverk knyttet til å levere nyhetssendingene på hovedkanalen med 4,6 i 2020, hvorav 1,4 årsverk kom til Bergen og øvrige årsverk til andre kontorer. Videre viste tilsynet at 97,8 av de 102 årsverkene i den sentrale nyhetsredaksjonen ved årsskiftet 2020–2021 også var i Bergen ett år tidligere. De resterende 4,2 årsverkene er nyansettelser. I 2021 har økte antall årsverk knyttet til å levere nyhetssendingene med 1,46, hvorav 1,07 ble redusert i Bergen og 2,53 økte på øvrige kontorer. I løpet av 2021 er det registrert én flytting fra Oslo til Bergen og én flytting fra Bergen til Tromsø. Oppsummert indikerer dette stabilitet og noe grad av styrking av nyhetsredaksjonen også i Bergen.

Det var to lokaliseringskrav TV 2 ikke oppfylte i 2020. Det ene var kravet om at majoriteten av de redaksjonelle beslutningene knyttet til nyhetssendingene på TV 2 skal tas ved den sentrale nyhetsredaksjonen i Bergen. Det andre kravet var at nyhetsredaktøren skal ha sitt arbeidssted ved den sentrale nyhetsredaksjonen i Bergen for den delen av stillingen som er knyttet til allmennkringkastingsoppdraget. Bruddene skyldtes myndighetenes påbud om hjemmekontor og reiserestriksjoner under koronapandemien, og grunnlaget for begge bruddene var nært knyttet sammen. TV 2s nyhetsredaktør hadde i all hovedsak hjemmekontor og var kun til stede i den sentrale nyhetsredaksjonen om lag hver tredje uke, noe som var betydelig mindre tilstedeværelse i Bergen enn avtalen forutsetter for å oppfylle kravet.

Dette fikk også betydning for det redaksjonelle arbeidet og beslutningene knyttet til nyhetssendingene. TV 2s organisering av den redaksjonelle nyhetsvirksomheten med delegert redaktøransvar tilsier at en betydelig andel av de redaksjonelle beslutningene tas av vaksjefene på desken som ifølge TV 2s redegjørelse var til stede i lokalene under hele 2020. Medietilsynet vurderte imidlertid at bruddet på kravet til nyhetsredaktørens tilstedeværelse i Bergen måtte tillegges vekt, og konkluderte med at TV 2 ikke oppfylte kravet om at majoriteten av de redaksjonelle beslutningene knyttet til nyhetssendingene skal tas ved den sentrale nyhetsredaksjonen i Bergen.

Ved allmennkringkastingstilsynet for programåret 2020 vurderte Medietilsynet at de ovennevnte bruddene på lokaliseringskravene skyldtes hindringer som lå utenfor TV 2s kontroll, og at avtalens force majeure-bestemmelse følgelig kom til anvendelse. Bruddene ble verken fulgt opp med reduksjon av kompensasjon eller sanksjoner. Se nærmere vurdering av avtalens force majeure-bestemmelse i punkt 4.6. Det er likevel grunn til å stille spørsmål ved om noen av endringene i arbeidsform som pandemien nødvendiggjorde, representerer mer varige reformer i arbeidslivet, som for eksempel bruk av hjemmekontor, som også har betydning for hvordan lokaliseringskravene bør utformes i en ny avtale om kommersiell allmennkringkasting.



#### 4.5.3 Nye arbeidsformer og andre relevante drivkrefter som påvirker organiseringen av arbeidskraften

Erfaringene fra allmennkringkastingstilsynet tilsier at lokaliseringskravene har betydning for å sikre at en kommersiell allmennkringkaster har en fortsatt sterk redaksjonell tilstedeværelse utenfor Oslo. BDOs vurdering av i hvilken grad avtalens økonomiske innretning er en forutsetning for og bidragsyter til å oppfylle målet om å sikre riksdekkende nyhetssendinger som blir produsert og sendt utenfor Oslo, bekrefter dette.

BDO viser til at alle de store mediekonsernene, som for eksempel NRK, NENT og Discovery, har hovedkontoret sitt i Norge i Oslo, og at det er rimelig å anta at dersom TV 2 ikke hadde vært bundet av lokaliseringskravet i allmennkringkastingsoppdraget, ville hovedredaksjonen vært lokalisert i Oslo. Dette begrunnes i flere faktorer, som tilgang til kompetanse, lokalisering av sentrale aktører, kjøp av tjenester og kunnskapsmiljøer. At flere bedrifter har behov for samme kompetanse i Oslo, gir større tilgang til og høyere rotasjon av personer med den relevante kompetansen. Sirkulasjon av ansatte, ledere, konsulenter mellom de aktuelle arbeidsstedene bidrar til å spre kunnskap, noe som igjen gir tilgang til en større ressurspool som kan forenkle ansettelsesprosesser ved å være lokalisert i Oslo. Politisk, økonomisk og annen sentral makt er lokalisert i hovedstaden, som storting, regjering og hovedkontorer for de fleste av Norges største selskaper. En nasjonal nyhetsredaksjon har dermed behov for tett kobling til og faktisk tilstedeværelse i Oslo, samtidig som avtalen forutsetter at både hovedredaksjon og nyhetsredaksjon skal være lokalisert minst 100 kilometer utenfor Oslo. Dette medfører en rekke ekstrakostnader. At Oslo har et større ressursfelleskap og at de ulike mediekonsernene i stor grad trekker på de samme leverandørene og faktormarkedene<sup>69</sup>, gir noen fordeler ved å være lokalisert i Oslo med hensyn til kjøp av tjenester. Næringsklyngen som oppstår ved at majoriteten av de største mediekonsernene er lokalisert i Oslo, sammen med at de største universitetene, høyskolene og forskningsmiljøene<sup>70</sup> også er lokalisert i hovedstaden, medvirker til at kunnskapsutviklingen og innovasjonstakten blir høy. BDO forklarer at det er en fordel for mediekonsernene som er lokalisert i Oslo, å kunne tilføre ny kompetanse gjennom forskningsmiljøer, nyutdannede og etterutdanningsprogrammer. I tillegg bidrar den nære kontakten mellom bedrifter og FoU-miljøer til at denne kunnskapen kan omsettes til kommersielle aktiviteter.<sup>71</sup>

I merkostnadene knyttet til lokaliseringskravet, kan TV 2 ifølge retningslinjene for regnskapsmessig skille inkludere dokumenter- og betalbare kostnader, se nærmere i punkt 4.5.1. Alternativkostnader og -inntekter hensyntas ikke. TV 2 innrapporterte merkostnader knyttet til lokalisering på over 5 millioner kroner i 2020, og disse kostnadene dreier seg i stor grad om reise- og linjekostnader. BDO slår på denne bakgrunnen fast at det er store kostnader knyttet til lokalisering som kunne vært unngått dersom hovedkontoret lå i Oslo. På

<sup>69</sup> Eksempelvis kjøp av finansielle-, juridiske og it-tjenester.

<sup>70</sup> <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/attachment/429218?ts=1742fc7a840>

<sup>71</sup> [https://www.menon.no/wp-content/uploads/27menon\\_nringsklynger\\_01\\_2008-1.pdf](https://www.menon.no/wp-content/uploads/27menon_nringsklynger_01_2008-1.pdf)

den andre siden viser BDO til at det er betydelig høyere eiendomskostnader i Oslo sentrum enn i Bergen sentrum.<sup>72</sup>

BDO konkluderer med at det er rimelig å anta at hovedkontoret til TV 2 ville vært lokalisert i Oslo uten avtalen som kommersiell allmennkringkaster. Samtidig vurderer BDO at det ikke er grunn til å anta at en flytting til Oslo av TV 2s virksomhet ville skje umiddelbart uten en slik avtale, og viser til at TV 2 både er for etablert i Bergen med sterk involvering i oppbyggingen av en næringsklynge for medier i Bergen Media City, og at flyttekostnadene på kort sikt hadde vært for høye. BDO løfter frem at lokalisering har vært en politisk rammebetingelse for kommersiell allmennkringkasting helt siden innføringen tidlig på nittitallet, slik at dette var en viktig årsak til at TV 2 opprinnelig etablerte seg i Bergen. Det er likevel etter BDOs vurdering sannsynlig at det over tid ville skjedd en glidning mot Oslo – både på nyhetsområdet og for andre deler av kanalens virksomhet. Følgelig legger BDO også til grunn at avtalens lokaliseringskrav er en av faktorene som bidrar til at TV 2 fortsatt har en betydelig tilstedeværelse og vilje til å satse videre i Bergen.

Samtidig som lokaliseringskravene fremstår som viktige for å sikre en kommersiell allmennkringkaster med en fortsatt sterk redaksjonell tilstedeværelse utenfor Oslo, tilsier noen faktorer at det kan være grunn til å operasjonalisere kravene på en annen måte i en ny avtale. Dette er knyttet til nye arbeidsformer som påvirker organiseringen av tv-virksomheten, men også utilsiktede konsekvenser av dagens ordlyd – særlig med hensyn til hovedredaksjon. TV 2 har blant annet spilt inn til Medietilsynet at produksjonsteknologi effektiviseres og automatiseres, noe som utfordrer oppfyllelsen av lokaliseringskravet slik det er utformet i dagens avtale. Tv-produksjon kan gjennomføres mer effektivt enn tidligere, med lettere og billigere utstyr og bruk av automatiserte systemer og AI. TV 2 viser til at områder som tradisjonelt har vært personellintensive, blir mer automatisert uten at det endrer allmennkringkastingsoppdragets kvalitet eller karakter. Ettersom noen av vilkårene for å oppfylle lokaliseringskravet er basert på telling av årsverk, mener TV 2 at utviklingen kan få utilsiktede og tilfældige utslag for oppfyllelsen av denne delen av lokaliseringskravet. Særlig gjelder dette etter TV 2s vurdering for oppfyllelsen av majoritetskravet for redaksjonelle årsverk knyttet til hovedkanalen.

I analysen BDO har gjort for Medietilsynet, anbefales det også å vurdere i hvilken grad det virker etter sin hensikt at kravet til hovedredaksjon er definert som at majoriteten av kanalens redaksjonelle ansatte skal ha arbeidssted der (for TV 2s del i Bergen). BDO vurderer at det er usikkert om TV 2s tilpasning til lokaliseringskravet ved starten av inneværende avtaleperiode, da hovedkanalen hadde flere redaksjonelle ansatte andre steder enn i Bergen,<sup>73</sup> er etter intensjonen med kommersiell allmennkringkasting. Selv om Oslo-miljøet ble redusert, innebar det også en svekkelse av det totale redaksjonelle miljøet i virksomheten.

<sup>72</sup> <https://www.dnbnaringsmegling.no/en/market-report/>

<sup>73</sup> Løsningen var dels en oppbemanning av nyhetsredaksjonen i Bergen og dels at God Morgen Norge-redaksjonen ble «outsourcet» gjennom virksomhetsoverdragelse til et eksternt produksjonsselskap.

Basert på TV 2s innspill er det også grunn til å anta at effektiviserende digitalisering av utspillingsfunksjonen ikke gjennomføres, fordi denne funksjonen er definert som redaksjonelt ansatte og lokalisert i Bergen. Digitalisering medfører færre redaksjonelt ansatte i Bergen og forrykker balansen mellom Oslo og Bergen slik at TV 2 opplever det som utfordrende å oppfylle kravet om et flertall av redaksjonelt ansatte i Bergen. BDO vurderer at avtalens utforming med krav om at majoriteten av redaksjonelt ansatte ved hovedkontoret i dette tilfellet virker som en brems på effektivisering og innovasjon i virksomheten, hvilket ikke bør være effekten av avtalen.

En annen sentral faktor som kan gjøre det nødvendig å tenke nytt om hvordan kravene til lokalisering av hovedredaksjon og sentral nyhetsredaksjon operasjonaliseres, er at pandemien så langt har skapt sterkere digitale preferanser og akselerert en trend for fjernarbeid. Selv om forhold rundt bruk av fjernarbeid primært løses i den enkelte virksomhet, er det en klar trend at flere arbeidsgivere åpner for mer fleksibel bruk av hjemmekontor. For å tilpasse regelverket bedre til et moderne arbeidsliv med økt bruk av hjemmekontor, fastsatte regjeringen 18. mars 2022 endringer i forskriften om arbeid som utføres i arbeidstakers hjem.<sup>74</sup> Det gjenstår å se hvordan den langsiktige utviklingen blir, men det er blitt vanlig at beslutninger tas i fjernmøter og hybride møter, hvor deltagerne sitter på forskjellige steder. BDO peker på at det ikke lenger fremstår like naturlig å definere lokaliseringskravene slik at beslutningstagere må reise til Bergen for å delta på fysiske møter for å sikre at beslutningene tas i en redaksjon med hovedsete der, og mener derfor at det er nødvendig å revurdere de operative lokaliseringskravene. Medietilsynet deler denne vurderingen, og viser til at de to siste årene med pandemi både har skapt sterkere digitale preferanser og en økt bevissthet på bærekraftsmål. Dette tilsier at lokaliseringskravene i ny avtale bør bygge opp om effektive og miljøvennlige løsninger for organiseringen av arbeidskraften og den redaksjonelle virksomheten.

I forarbeidene til avtalen om levering av kommersiell allmennkringkasting, er den mediepolitiske prioriteringen at det skal sikres nyhetssendinger som blir produsert og sendt utenfor Oslo. Med utgangspunkt i forarbeidene, står særlig behovet for flere perspektiver i nyhetsdekningen sentralt, og det er i mindre grad et mål i seg selv å bidra til å skape arbeidsplasser i Bergen. Medietilsynet følger BDOs vurdering av at det dermed kan argumenteres for at det politiske målet kan sies å være oppfylt, selv om andre redaksjonelle funksjoner i kanalen enn nyhetsredaksjonen er plassert andre steder. Likevel er det Medietilsynets vurdering at en større organisasjon og redaksjonell virksomhet rundt nyhetsproduksjonen bidrar til å tydeliggjøre den kommersielle allmennkringkasterens identitet og merkevare som hjemmehørende utenfor Oslo.

Medietilsynet viser til at TV 2, i likhet med de fleste kommersielle tv-virksomhetene på nasjonalt nivå, er basert på en bestiller/innkjøpsmodell, der en betydelig del av det redaksjonelle innholdet kjøpes inn fra eksterne produksjonsmiljøer. Innkjøp av produksjoner er en sentral kostnadsdriver for tv-virksomhetene, men det driver ikke behovet for antall redaksjonelt ansatte på samme måte som egen, redaksjonell journalistisk produksjon. TV 2 har som kommersiell allmennkringkaster en større, egen redaksjonell virksomhet, selv om

<sup>74</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nye-regler-for-hjemmekontor/id2904727/>



selskapet i betydelig grad bestiller eksterne produksjoner i sitt samlede innholdstilbud. Dette er i tråd med ett av de sentrale målene med allmennkringkastingsoppdraget om å styrke norsk, kultur, identitet og språk, noe som både blir gjort gjennom egenprodusert innhold og ved å bruke eksterne produksjonsmiljøer i Norge. Den egne journalistiske virksomheten i TV 2 er særlig knyttet til nyhets- og sportsredaksjonene.

Basert på tall fra TV 2 Gruppens årsmeldinger, har det vært en økning i totalt antall årsverk fra 762 i 2019 til 818 i 2020. Fra rapporteringen i det årlige allmennkringkastingstilsynet fremgår det, som vist i punkt 4.5.4, at antall redaksjonelle årsverk har økt fra 2019 til 2021, de tre første årene av den nye avtalen om kommersiell allmennkringkasting. I 2019 var det totalt 240 redaksjonelle årsverk knyttet til hovedkanalen, fordelt med 125,6 årsverk i Bergen og 115,2 årsverk på de andre kontorene. I 2020 var antall redaksjonelle årsverk knyttet til hovedkanalen økt til 245,9, fordelt med 128,7 årsverk i Bergen og 117,2 årsverk på andre kontorer. I 2021 var det 244,5 årsverk, fordelt med 127,25 årsverk i Bergen og 117,25 årsverk på andre kontorer.

Økningen i redaksjonelle årsverk har i hovedsak skjedd i den sentrale nyhetsredaksjonen, fra totalt 165,9 årsverk i 2019 til 170 årsverk i 2021. I 2019 var 100,6 av årsverkene i den sentrale nyhetsredaksjonen lokalisert i Bergen og 65,3 på de andre kontorene til TV 2. I 2021 var fordelingen 101 årsverk i Bergen og 69 ved andre kontorer. Disse tallene bekrefter en videreføring og styrking av den egne, redaksjonelle nyhetsvirksomheten i TV 2 så langt i avtaleperioden (Medietilsynets understreking).

Medietilsynet vurderer på denne bakgrunn at kravene om å lokalisere den sentrale nyhetsredaksjonen med en viss geografisk avstand fra Oslo sentrum og at majoriteten av de redaksjonelt ansatte skal ha sitt arbeidssted i den sentrale nyhetsredaksjonen, er treffsikre opp mot målet om å sikre at det produseres og sendes nasjonale nyheter utenfor Oslo.

Endelig er det grunn til å vurdere om avtalens utforming om at distriktskontorene ikke kan regnes med som del av de redaksjonelt ansatte med arbeidssted ved hovedredaksjonen eller den sentrale nyhetsredaksjonen fungerer i tråd med formålet. Ut fra det mediepolitiske målet som er forankret i Stortinget om å sikre riksdekkende nyhetssendinger som blir produsert og sendt utenfor Oslo, kan det etter Medietilsynets vurdering utledes at det bidrar til formålet om den kommersielle allmennkringkasteren har tilstedeværelse også i distriktene, i tillegg til det stedet der aktøren legger sin sentrale nyhetsredaksjon. Dette er begrunnet i at lokalisering av journalistiske ressurser i distriktene bidrar til å styrke bredden i perspektiver og saker utenfor Oslo i nyhetsdekningen.

TV 2 har pekt på at nåværende utforming av lokaliseringskravet i praksis gir negative insentiver til å satse i distriktene, fordi disse stillingene trekker i motsatt retning mot majoritetskravet. TV 2 mener derfor at utformingen av kravet bør justeres slik at distriktskontorene i det minste holdes utenfor ved beregningen av lokaliseringskravet.

I tilsynet med allmennkringkasteravtalen har Medietilsynet presisert at formålet med lokaliseringskravene i avtalen er å sikre et sterkt redaksjonelt miljø utenfor Oslo. Særlig gjelder det å sikre et sterkt og aktivt nyhetsjournalistisk miljø utenfor hovedstaden, som



produserer nasjonale nyheter. Medietilsynets vurdering er at lokaliseringskravene bør utformes slik at de sikrer et sterkt redaksjonelt tyngdepunkt utenfor Oslo, og følgelig er det naturlig å videreføre majoritetskrav for antall redaksjonelt ansatte der den sentrale nyhetsredaksjonen er lokalisert. For å unngå at kravets utforming motvirker regional journalistisk tilstedeværelse, anbefaler Medietilsynet at det i tillegg utformes et krav om tilstedeværelse i distriktene, og at de ansatte som er lokalisert ved distriktskontorene, holdes utenfor brøken som beregner hvorvidt majoriteten av de redaksjonelt ansatte har sitt arbeidssted ved den sentrale nyhetsredaksjonen.

#### 4.5.4 Medietilsynets konklusjon og anbefaling

Medietilsynet konkluderer med at avtalens lokaliseringskrav er en viktig faktor for å sikre at TV 2 har en fortsatt tydelig redaksjonell tilstedeværelse i Bergen. Gjennomgangen av resultatene fra tilsynet med avtalen og relevante utviklingstrekk, indikerer samtidig at det kan være fornuftig å gjøre noen endringer i hvordan noen av vilkårene for lokaliseringskravet er operasjonalisert. Dette for å sikre enda bedre treffsikkerhet opp mot det mediepolitiske formålet.

Medietilsynet legger til grunn at det sentrale formålet med lokaliseringskravet, er å sikre et reelt og sterkt redaksjonelt nyhetsmiljø utenfor Oslo. For å oppnå dette, kreves fysisk redaksjonell tilstedeværelse med en viss geografisk avstand fra hovedstaden, der majoriteten av journalistene/nyhetsmedarbeiderne har sitt arbeidssted. Målet med fysisk tilstedeværelse og journalistisk aktivitet andre steder enn i Oslo, er å bidra til at en større variasjon av temaer, ståsteder, vinklinger og perspektiver når opp på den nasjonale dagsordenen, enn om alt produseres fra hovedstaden. Kravene om å lokalisere den sentrale nyhetsredaksjonen med en viss geografisk avstand fra Oslo sentrum og at majoriteten av de redaksjonelt ansatte skal ha sitt arbeidssted i den sentrale nyhetsredaksjonen, anbefales derfor videreført.

Selv om den journalistiske nyhetsproduksjonen er sentral for å sikre at det produseres og sendes nasjonale nyheter utenfor Oslo, vurderer Medietilsynet at avtalen bør stimulere til en større redaksjonell virksomhet og organisasjon i tilknytning til nyhetsproduksjonen. Dette kan bidra til å tydeliggjøre den kommersielle allmennkringkasterens identitet og merkevare som hjemmehørende utenfor Oslo. Medietilsynet anbefaler derfor at majoritetskravet for redaksjonelt ansatte ved hovedredaksjonen utenfor Oslo videreføres. Imidlertid bør definisjonen av redaksjonelt ansatte ved hovedredaksjon revideres i ny kunngjøring, noe som innebærer at det gjøres en nærmere vurdering av hvilke funksjoner som skal regnes som redaksjonelt ansatte. Basert på erfaringene fra allmennkringkastingstilsynet er det Medietilsynets vurdering at en slik gjennomgang bør gjøres med jevne mellomrom for å sikre at definisjonen er dynamisk og i takt med den teknologiske utviklingen.

Som følge av nye digitale arbeidsformer anbefaler Medietilsynet at ny kunngjøring ikke viderefører krav om at redaksjonelle beslutninger fysisk skal tas ved bestemte geografiske lokasjoner, verken for hovedredaksjon eller sentral nyhetsredaksjon.

Medietilsynet anbefaler ikke å videreføre den særskilte reguleringen av nyhetsredaktørens arbeidssted, men at avtalens utforming likestiller nyhetsredaktøren med andre redaksjonelle medarbeidere ved den sentrale nyhetsredaksjonen. I vurderingen er det lagt til grunn at en nasjonal nyhetsformidler har behov for journalistisk tilstedeværelse i hovedstaden, der de sentrale forvaltningsinstitusjonene ligger. Nyhetsredaktøren har dermed ansvar for redaksjonelle medarbeidere ved flere lokasjoner, og følgelig er det naturlig at nyhetsredaktøren tilbringer tid både ved den sentrale nyhetsredaksjonen og ved øvrige kontorer. I lys av trenden med økt fjernarbeid og at redaksjonelle, løpende beslutninger i stor grad er delegert til vaksjefer ved den sentrale nyhetsredaksjonen, vurderer Medietilsynet at målet om å sikre det nyhetsredaksjonelle tyngdepunkt utenfor hovedstaden, blir tilstrekkelig ivaretatt uten den særskilte reguleringen av nyhetsredaktørens arbeidssted.

Medietilsynet anbefaler at det i tillegg til majoritetskrav for redaksjonelt ansattes arbeidssted ved den sentrale nyhetsredaksjonen, utformes et krav om tilstedeværelse i distriktene. Dette er etter Medietilsynets vurdering i tråd med formålet om å fremme produksjonen av nyheter med perspektiver og saker utenfor hovedstaden. Videre anbefaler Medietilsynet at de ansatte som er lokalisert ved distriktskontorene, holdes utenfor brøken som beregner hvorvidt majoriteten av de redaksjonelt ansatte har sitt arbeidssted ved den sentrale nyhetsredaksjonen og hovedredaksjonen. Denne endringen er viktig for å hindre at kravets utforming ikke motvirker regional journalistisk tilstedeværelse.

#### 4.6 Avtalens force majeure-bestemmelse

Ifølge § 8-3 i avtalen om levering av kommersielle allmennkringkastingstjenester, kan ikke en part holdes ansvarlig for å unnlate å oppfylle sine forpliktelser, dersom det godtgjøres at unnlatsen skyldes hindring utenfor partenes kontroll (force majeure). Bestemmelsen definerer noen godkjente årsaker til å ikke oppfylle forpliktelsene etter avtalen, som krig, terror, ekstraordinære værforhold, generell streik og lockout. Det er presisert at opplistingen ikke anses for å være uttømmende, men gir en veiledning for hva som kan anses som force majeure.

Medietilsynet legger til grunn at en begivenhet betraktes som en force majeure-hendelse hvis den er ekstraordinær, praktisk talt uunngåelig og uten sammenheng med avtaleforholdet. I tillegg må partene verken kunne kontrollert eller avverget hendelsen da den materialiserte seg og heller ikke forutsett den ved avtaleinngåelsen, slik at det ikke kunne forventes at avtaleverket tok høyde for omstendigheten med force majeure-hendelsen, jf. blant annet HR-2016-1235 A. Medietilsynet har i løpet av de tre årene avtalene har virket, anvendt avtalens force majeure-bestemmelse én gang. Anledningen var konsekvensene av myndighetenes smitteverntiltak under koronapandemien i 2020, som medførte at store deler av samfunnet ble stengt ned og virksomheter pålagt hjemmekontor.

Allmennkringkastingstilsynet for 2020 avdekket at TV 2 hadde avvik knyttet til oppfyllelsen av deler av lokaliseringskravet. TV 2 gjorde rede for tiltak for å begrense konsekvensene av koronapandemien for det redaksjonelle tilbudet og for oppfyllelse av avtalen. Se nærmere om dette i punkt 4.5.2. Medietilsynet vurderte at koronapandemien og de strenge tiltakene for

å redusere smittespredning var forhold som lå utenfor TV 2s kontroll, og at oppfyllelse av alle kravene knyttet til lokalisering, ville ført til brudd på smittevernregler eller utsatt medarbeidere for uforsvarlig risiko. Medietilsynet fulgte på denne bakgrunnen ikke videre opp bruddene på lokaliseringskravet som skyldes tiltak for hindre smittespredning under koronapandemien. 2021 ble også preget av perioder med påbud og anbefalinger om hjemmekontor og liten reisevirksomhet for å begrense smittespredning, og en stor del av den redaksjonelle staben til TV 2 jobbet fra hjemmekontor i tråd med myndighetenes tiltak. Det ligger derfor an til at force majeure bestemmelsen kommer til anvendelse for andre gang i tilsynet med avtalen for 2021.

Medietilsynet vurderer at unntaket om force majeure i avtalen § 8-3 har fungert etter sin hensikt og bør videreføres i en ny avtale. Etersom opplistingen av aktuelle force majeure-hendelser i bestemmelsen ikke er uttømmende, gir dette Medietilsynet anledning til å vurdere om andre situasjoner kan falle inn under unntaket, sett opp mot de konkrete forholdene i saken og rettsutviklingen. Som beskrevet over, ble dette gjort under pandemien i vurderingen av allmennkringkastingsforpliktelsene for 2020 og 2021. At en pandemi kan utgjøre et force majeure-tilfelle er også lagt til grunn i nyere rettspraksis, for eksempel av Frostating lagmannsrett (LF-2021-146849) i Skagerak Salmon-saken. Av hensyn til rettsklarhet anbefaler Medietilsynet likevel å vurdere om etterfølgende offentlige påbud og forbud bør inntas i eksemplifisering av force majeure-hendelser. Dette vil tydeliggjøre at slike forhold kan gi grunnlag for unntak dersom de øvrige vilkårene for force majeure foreligger, herunder at parten ikke med rimelighet kunne ventes å unngå eller overvinne følgene av påbudet.

TV 2 har spilt inn at avtalen bør ha en generell, skjønnsmessig dispensasjonsadgang i unntakstilfeller, uten at det nødvendigvis er force majeure. I innspillet nevner TV 2 eksempelet «hjemmekontor ifm. Covid». Medietilsynet har vurdert innspillet, men anbefaler ikke å åpne opp for en slik skjønnsmessig dispensasjonsadgang.

I vurderingen legges for det første vekt på at avtalen innebærer statsstøtte. Statsstøtteordninger bør etter Medietilsynets vurdering utformes mest mulig objektivt, for å på en effektiv og transparent måte kunne føre tilsyn med vilkårene. Det vises blant annet til EFTAs overvåkningsorgans (ESA) beslutning av 3. februar 2010 om statsstøtte til allmennkringkasting<sup>75</sup>, der det fremkommer i punkt 6 at allmennkringkasteroppdraget må utformes presist og tydelig uten rom for unntak, og at tilsynet skal skje på en transparent og effektiv måte.

For det andre er vilkårene i allmennkringkasteroppdraget i stor grad et uttrykk for politiske mål av kulturell-, samfunnsmessig- og demokratisk art. Disse målene kan stå i fare for å bli undergravd dersom tilsynsorganet får en skjønnsmessig adgang til å gjøre unntak for nærmere bestemte forpliktelser.

<sup>75</sup> EFTA SURVEILLANCE AUTHORITY DECISION No 35/10/COL of 3. February 2010 amending, for the 80th time, the procedural and substantive rules in the field of State aid by introducing a new chapter on the application of State aid rules to public service broadcasting (OJ L 124 11.05.2012, p. 40, CELEX: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:E2010C0035>)



Videre mener Medietilsynet at avtalens gjeldende ordlyd gir tilstrekkelig grad av skjønnsrom for å vurdere om allmennkringkastingsoppdraget er oppfylt og i reguleringen av konsekvenser av brudd på avtalen. Etter avtalen § 8-1 har Medietilsynet en diskresjonær kompetanse til å ilegge sanksjoner etter kringkastingsloven §§ 10-2 til 10-4 ved mislighold av krav i avtalen. Medietilsynet kan derfor etter en konkret vurdering også avstå fra å ilegge slike sanksjoner selv om avtalen er misligholdt. For å sikre at det ikke overkompenseres *skal* imidlertid Medietilsynet ved mislighold redusere kompensasjonen med et beløp som tilsvarer utgiftene for de ikke-oppfylte forpliktelsene. Dersom mislighold foreligger, må dette etter Medietilsynets vurdering anses å være en rimelig reaksjon og at det ikke er behov for en skjønnsmessig unntakshjemmel.

I avtalen ligger imidlertid en rimelig sikkerhetsventil i at parten ikke kan holdes ansvarlig for mislighold dersom det foreligger force majeure, jf. § 8-3. Andre forhold enn force majeure som oppstår etter avtaleinngåelsen, og som gjør avtalen mer tyngende eller kostbar å oppfylle, bør parten etter Medietilsynets vurdering selv bære risikoen for. Avtalen kan også helt eller delvis settes til side som følge av de generelle lempingsreglene i avtaleloven § 36 og den domstolsskapte læren om bristende forutsetninger.

Endelig viser Medietilsynet til at det på bakgrunn av erfaringer med tilsynet for gjeldende avtaleperiode foreslås enkelte endringer i innholdet i allmennkringkasteroppdraget. Blant annet foreslår Medietilsynet i punkt 4.5.4 enkelte endringer i lokaliseringsvilkåret. Bedre tilpassede vilkår kan etter Medietilsynets oppfatning redusere behovet for en generell dispensasjonsadgang.

#### 4.6.1 Medietilsynets konklusjon og anbefaling

Medietilsynet anbefaler på denne bakgrunn å opprettholde dagens unntak for force majeure i avtalen § 8-3, med en presisering i ordlyden om at senere inntrådte offentlige påbud og forbud også kan ansees som force majeure forutsatt at de øvrige vilkårene er til stede.

Medietilsynet anbefaler ikke å innta en mer generell og skjønnsmessig dispensasjonsadgang i ny kommersiell allmennkringkasteravtale. Det anbefales å gjøre enkelte endringer i vilkårene i allmennkringkastingsoppdraget, særlig når det gjelder utformingen av lokaliseringsvilkåret.



## 5 Vurdering av behov for å gjøre endringer i kunngjøring av ny avtale om kommersiell allmennkringkasting

### 5.1 Innledning

I andre del av oppdraget har Medietilsynet vurdert om utviklingen i mediemarkedet, medievaner og/eller teknologi medfører at kunngjøringen av en ny avtale om kommersiell allmennkringkasting bør endres. Departementet har bedt Medietilsynet om å særskilt vurdere om det skal stilles krav til tv-kanalens samlede innholdstilbud, jf. kunngjøringen punkt 5.3.2 a, hvilke krav som bør stilles til allmennkringkastingsinnholdet, jf. kunngjøringen punkt 6.1, og hvilke krav som bør stilles til distribusjon og hvordan allmennkringkastingsinnholdet bør gjøres tilgjengelig.

Medietilsynet tar utgangspunkt i at en fremtidig avtale om kommersiell allmennkringkasting skal utformes slik at de mediepolitiske målene kan oppfylles og mediemangfoldet opprettholdes. Videre at avtalen skal sikre en reell konkurrent til NRK og at riksdekkende nyhetssendinger blir produsert og sendt utenfor Oslo. Til grunn for Medietilsynets vurderinger, ligger ulike empiriske undersøkelser av befolkningens tilgang til infrastruktur og mediebruk de senere årene. Denne informasjonen er sentral for å belyse hvordan befolkningen bruker ulike lineære og ikke-lineære innholdstilbud, herunder hvordan nyheter konsumeres. Utviklingen i innholdstilbudet er også relevant for å kunne vurdere hvilke vilkår som bør settes for å sikre at en kommersiell allmennkringkaster fortsatt skal være et klart alternativ til NRK på innholds- og brukssiden.

Videre har Medietilsynet sett på i hvilken grad teknologiske endringer og eventuelle andre utviklingstrekk påvirker arbeidsprosesser i tv-virksomheter og eventuelle konsekvenser for organisering og lokalisering. Dette er relevant for hvordan vilkårene knyttet til lokalisering utenfor Oslo, bør utformes for å sikre at en ny avtale bidrar til å oppfylle de mediepolitiske målene om en reell konkurrent til NRK og nyhetsproduksjon utenfor Oslo. Som vist i punkt 4.5.3, har Medietilsynet blant annet sett på hvilke konsekvenser økt bruk av digitale verktøy kan ha for organiseringen, blant annet som følge av at enkelte oppgaver automatiseres.

BDO har på oppdrag fra Medietilsynet analysert i hvilken grad den økonomiske modellen i nåværende avtale er robust ved endringer i mediemarkedet, medievaner og/eller teknologi. BDO har også vurdert et alternativt grunnlag for støtteordning for allmennkringkasting til dagens kompensasjonsordning og hensiktsmessig varighet for ny avtale om kommersiell allmennkringkasting.

### 5.2 Befolkningens tilgang til infrastruktur og mediebruk

Tall fra SSBs Norsk mediebarometer for 2021 viser at befolkningen i Norge har bred tilgang til infrastruktur som gjør at de kan benytte seg av det medietilbudet som finnes.<sup>76</sup>

<sup>76</sup> Tilgjengelig 01.05.2022 på [https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/tids-og-mediabruk/artikler/norsk-mediabarometer-2021/\\_attachment/inline/21eec81a-a3d3-4cac-abd5-f08465e840a0:f934f7a3f580fa379872381a21d969d13d55230b/SA169\\_web.pdf](https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/tids-og-mediabruk/artikler/norsk-mediabarometer-2021/_attachment/inline/21eec81a-a3d3-4cac-abd5-f08465e840a0:f934f7a3f580fa379872381a21d969d13d55230b/SA169_web.pdf)



Eksempelvis har 98 prosent tilgang til internett hjemme. Andelen som representerer tilnærmet universell tilgang, har vært stabil den siste tiårsperioden, og tilgangen til internett er like høy i alle aldersgrupper. 96 prosent har tilgang til smarttelefon. De tre siste årene har det vært en solid økning i tilgangen, særlig blant de eldste (fra 67 til 79 år), fra 76 prosent i 2019 til 86 prosent i 2021. Mediebrukstall viser at digitale plattformer de siste ti årene er blitt ledende i befolkningens mediebruk.<sup>77</sup> Selv om seing på lineær tv går ned, konsumerer befolkningen minst like mye audiovisuelt/tv-innhold som før. Tilgang til smarttelefon er trolig en viktig faktor for at mediebruken i stadig større grad blir tidsforskjøvet og mobil. 86 prosent brukte internett på mobiltelefonen i 2021, men det er store forskjeller mellom de ulike aldersgruppene. Blant 67–79-åringene bruker bare halvparten internett på telefonen en gjennomsnittsdag, mot over 90 prosent blant dem mellom 13 og 54 år.

Det kommersielle allmennkringkastingsoppdraget er utformet for å reflektere teknologisk utvikling i et digitalt mediemarked og omfatter formidling av audiovisuelt innhold både på lineære og ikke-lineære plattformer. Langt de fleste i Norge har tilgang til tv kringkastet via ulike distribusjonsplattformer som det digitale bakkenettet for tv, kabelanlegg eller parabolantenne. Norsk mediebarometer viser at andelen som bruker kabelnett, øker, andelen som bruker digitalt bakkenett, er stabil, og bruken av parabol går ned. Årsaken er sterk bredbåndsutbygging. 90 prosent av alle husstander har tilbud om bredbånd med nedlastningshastighet på minst 100 Mbit/s, og 86,5 prosent har tilbud om minst 1Gbit/s nedlastningshastighet, viser tall fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) for 2021.<sup>78</sup> Nkom viser til at det fortsatt er omfattende utbygging av nye fibernett og oppgradering av kabel-tv-nett. Sammen med utbygging av 5G mobilnett bidrar dette til å øke tilgang og modernisere bredbåndstilbudet i Norge.<sup>79</sup>

94 prosent av befolkningen hadde ett eller flere tv-apparater hjemme i 2021, og det finnes i snitt 1,7 tv-er i norske hjem, ifølge SSB Norsk mediebarometer. 62 prosent blant dem som har tv har koblet tv-en både til internett og tradisjonelle tilkoblingsmåter, som kabel-tv, digitalt bakkenett eller parabol. Andelene som enten kun har tradisjonell tv-tilkobling eller tv-en koblet til internett, er betydelig lavere med henholdsvis 18 og tolv prosent. 92 prosent av dem som har tv hjemme har enten koblet tv-en til en av de tradisjonelle tilkoblingsmåtene eller til internett med smart-tv eller annet utstyr som Apple TV, Chromecast og lignende. Figur 13 viser at selv om det i de aller fleste aldersgrupper er vanligst at tv-en er koblet både til internett og tradisjonelle distribusjonsnett, er det noen forskjeller mellom aldersgruppene. Det er størst andel blant unge voksne som kun har tv-en koblet til internett, 23 prosent blant dem i alderen 20–24 år og 19 prosent blant dem i alderen 25–34 år. Blant de aller eldste (67–79 år) har bare én prosent tv-en koblet kun til internett. Det er også bare i denne gruppen det er en høyere andel som kun har tradisjonell tilkobling og ikke tilkobling til både internett og tradisjonelle distribusjonsnett. I aldersgruppene 45–54 år og 55–66 år er det vanligere at tv-en kun er koblet til tradisjonelle distribusjonsnett enn at den kun er koblet til internett.

<sup>77</sup> Disse utviklingstrekkene er nærmere beskrevet i bruksmangfoldsrapporten fra Medietilsynet (2021) *Mediemangfoldsregnskapet 2020 – Mediemangfold i et brukerperspektiv*, tilgjengelig 01.05.2022 på [https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/mediemangfoldsregnskap/210129-mediemangfold\\_bruksperspektiv\\_2020.pdf](https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/mediemangfoldsregnskap/210129-mediemangfold_bruksperspektiv_2020.pdf)

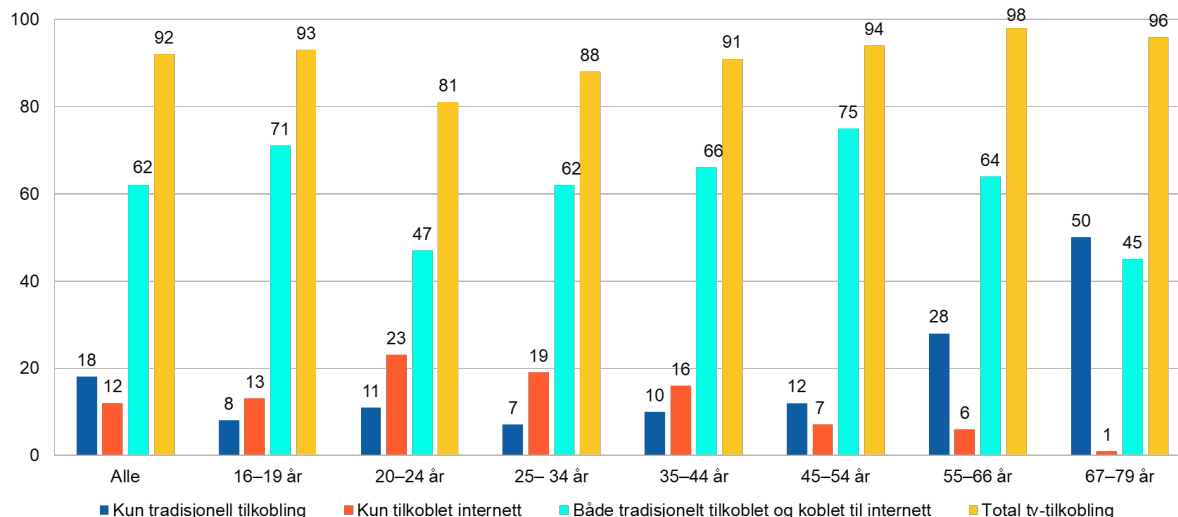
<sup>78</sup> Nkom 2021, Dekningsundersøkelse 2021, Bredbåndsstatistikk 2021, *Norge tar nye steg mot gigabitsamfunnet*

<sup>79</sup> Ibid.





Figur 13 – tilkoblingsmåter for tv-apparater, andel av dem som har tv-apparat etter alder i 2021 (tall i prosent)



Kilde: SSB Norsk mediebarometer, 2021.

Både tallene fra SSB og Nkom viser at det er regionale forskjeller i tilkoblingsmåtene for tv. Boligtetthet, og dermed geografisk plassering, har betydning for tilgangen til kabelanlegg, fordi bebyggelse og topografi påvirker kostnadsnivået ved utbygging. Følgelig har parabol vært vanligere i spredtbygde strøk og kabel-tv vanligere i tettbygde byområder. Nkom peker på at en del av fiberutbyggingen både erstatter eksisterende kabel-tv-nett og øker fiberdekningen i spredtbygde områder.

En stor del av befolkningen har ulike abonnementer for å få tilgang til medieinnhold, og andelen som abonnerer på ulike medier, øker klart.<sup>80</sup> Abonnement på strømmede tv- og filmtjenester har økt betydelig de siste årene,<sup>81</sup> og i 2021 oppga tre av fire å ha tilgang til minst én betalt strømmetjeneste. Tall fra Norsk mediebarometer viser at særlig ungdom og unge voksne har tilgang til betalte strømmetjenester.<sup>82</sup> I aldersgruppene 9–15 år og 16–24 år har 92 prosent slik tilgang, mens i aldersgruppen 67–79 år er andelen 30 prosent. 86 prosent blant 25–44-åringene og 67 prosent blant 45–66-åringene har tilgang til betalte strømmetjenester. I 2021 abonnerte flest på Netflix (66 prosent). TV 2 Play (27 prosent) er en av de tre nest mest populære strømmetjenestene sammen med HBO Max (30 prosent) og Viaplay (26 prosent). Figur 14 viser at andelen som abonnerer, økte for alle strømmetjenestene fra 2020 til 2021 og mest for Disney+ som ble lansert i Norge i september 2020 (fra seks til 21 prosent).

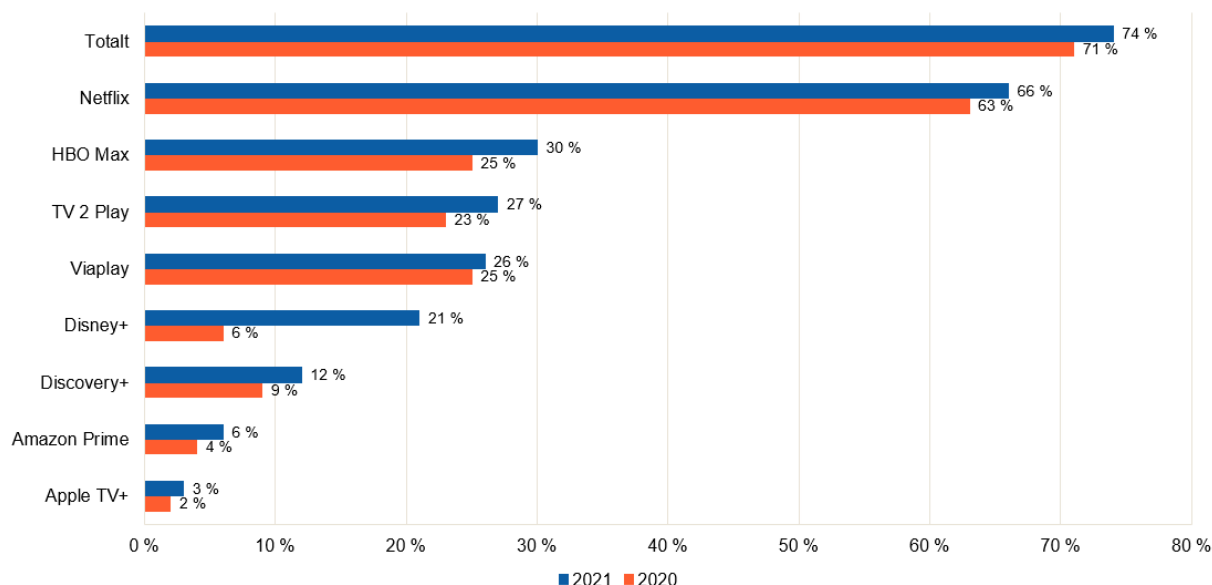
<sup>80</sup> Se mer om utviklingen i digitale nettavisabonnement mv. i Medietilsynet (2021) *Mediemangfoldsregnskapet 2020 – Mediemangfold i et brukersperspektiv*, Medietilsynet (2021) *NRKs bidrag til mediemangfoldet – En analyse av NRKs bidrag til innholds- og bruksmangfoldet*, *NRKs samarbeid med andre medieaktører og konkurransemessige virkningen av NRKs nyhets- og aktualitetstilbud på nett* og SSB (2022) *Norsk mediebarometer 2021*.

<sup>81</sup> 55 prosent i 2018, 69 prosent i 2019, 71 prosent i 2020 og 74 prosent i 2022.

<sup>82</sup> I disse tallene inngår ikke strømmetjenesten til NRK (NRK TV) som er gratis tilgjengelig.



Figur 14 – andel i befolkningen som har tilgang til betalte strømmetjenester 2020 og 2021 (tall i prosent)



Kilde: SSB Norsk mediebarometer 2021

SSB Norsk mediebarometer viser at andelen med abonnement på strømmede tv- og filmtjenester var relativt stabil frem til 2018, men har deretter vokst kraftig. I tillegg til aldersforskjellene viser tallene fra SSB at en større andel av dem som bor i husholdninger med høy inntekt, har tilgang til betalte strømmetjenester enn dem med lavere inntekt.

### 5.2.1 Økt ikke-lineær mediebruk

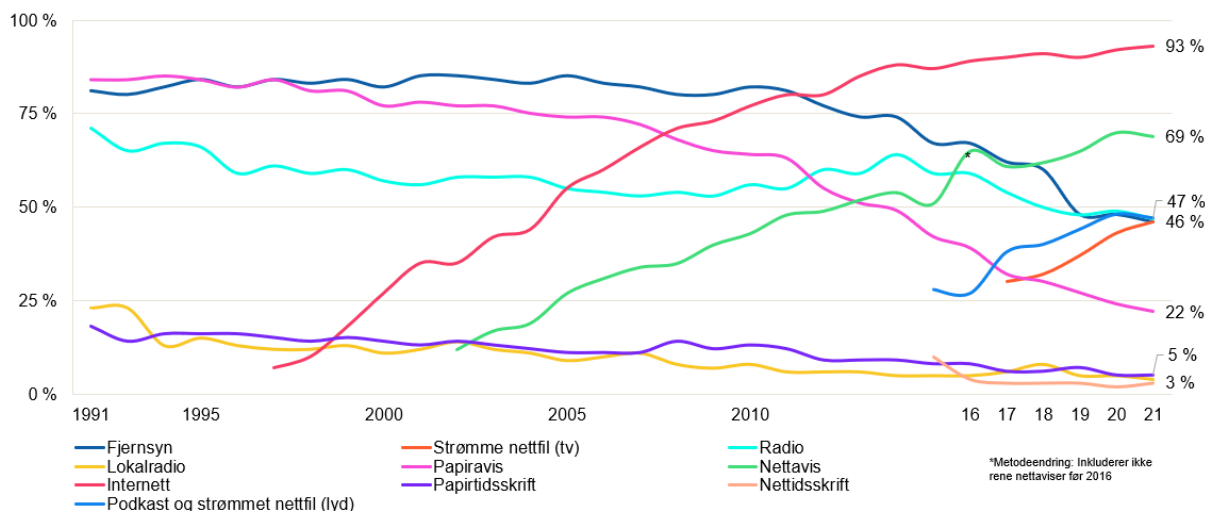
Befolkningens mediebruk blir stadig mer digital, og dermed velger brukeren i større grad selv hva som skal konsumeres når. Figur 15 viser utviklingen i daglig bruk av ulike medier de siste 30 årene fra 1991 til 2021. Daglig oppslutning om lineær tv har falt betydelig de senere årene – fra å ligge stabilt på over 80 prosent tidlig i 1990-årene til begynnende fall fra 2011 og fremover. I 2019 var andelen som så på lineær-tv en gjennomsnittsdag,<sup>83</sup> for første gang under 50 prosent. Deretter har nedgangen flatet noe ut med 48 prosent i 2020 og 46 prosent i 2021. Samtidig er det rask vekst i andelen som strømmer innhold: 46 prosent strømmet tv i 2021 mot 43 prosent i 2020, 37 prosent i 2019 og 30 prosent i 2017.

Samlet gir ikke tallene fra SSB Norsk mediebarometer en helt tydelig trend for tv-seing. I 2018 falt lineær tv-seing tilsvarende økningen i strømmet tv, mens i 2019 var fallet i lineær seing høyere enn økningen i strømming. Med utflatingen av nedgangen i lineær-tv i 2020 og 2021 blir fallet kompensert av økt strømming slik at det gir en samlet vekst i tv-seingen.

<sup>83</sup> Andelene inkluderer direktesendt nett-tv.



Figur 15 – daglig bruk av medier 1991–2021. Andel av befolkningen (tall i prosent)



\*Metodeendring: inkluderer ikke rene nettaviser før 2016.

Kilde: SSB Norsk mediebarometer 1991–2021.

Befolkningens plattformbruk avdekker noen tydelige generasjonsskiller i mediebruken. Der de yngre bruker internett som plattform både for tekst, lyd og bilde og i stor grad benytter strømmetjenester, foretrekker de eldre lineære og tradisjonelle plattformer som direktesendt tv og papiravis.

Samtidig med at andelen som ser lineær tv en gjennomsnittsdag er nedadgående, reduseres også antall minutter brukt til lineær tv-seing.<sup>84</sup> I 2010 så befolkningen i snitt 2,5 timer på lineær tv en gjennomsnittsdag,<sup>85</sup> mot i underkant av én time i 2021.<sup>86</sup> Mens menn tradisjonelt har sett noe mer på tv enn kvinner, var antall minutter ganske jevnt i 2021 med henholdsvis 58 og 55 minutter. De eldste bruker mest tid på å se på lineær tv, og alder samvarierer med tidsbruk. Aldersgruppen 67–79 år brukte i 2021 to timer og et kvarter (135 minutter) til tv-seing daglig, mens ungdom og unge voksne brukte minst tid med henholdsvis 20 minutter (9–15 åringene) og 26 minutter (16–24-åringene). 25–44-åringene brukte 35 minutter til lineær tv-seing en gjennomsnittsdag i 2021.

Figur 16 viser utviklingen over tid i andelen som ser tv lineært fordelt etter alder, og bekrefter at det er færre og færre daglige tv-seere blant de yngre. Generasjonsskillet ser ut til å gå ved 45 år, og dette bekrefter at det er en tydelig sammenheng mellom alder og tv-seing. Barn, ungdom og voksne opp til 45 år ser mindre tv lineært, og andelen har falt betydelig de siste ti årene. Blant 16–24-åringene ser kun 28 prosent tv lineært en gjennomsnittsdag. Også blant

<sup>84</sup> I 2021 gikk SSB tilbake til en spørreteknikk der respondentene kun blir stilt ett spørsmål om hvor lenge de så på tv totalt i løpet av et døgn. Denne spørreteknikken ble også brukt frem til og med 1998. Men fra 1999 og frem til 2020 var spørsmålet om tid brukt til å se tv, splittet opp på ulike perioder av døgnet. Erfaringen har vært at en slik oppsplitting ga høyere tall for tidsbruk enn når det kun ble stilt ett spørsmål om tiden brukt totalt i løpet av et døgn. Følgelig kan det forventes at tiden som ble oppgitt i 2021, er noe lavere enn foregående år på grunn av denne metodiske endringen. SSB har imidlertid påpekt at nedgangen i lineær seing er så stor at det er rimelig å anta at den nedadgående trenden fortsetter.

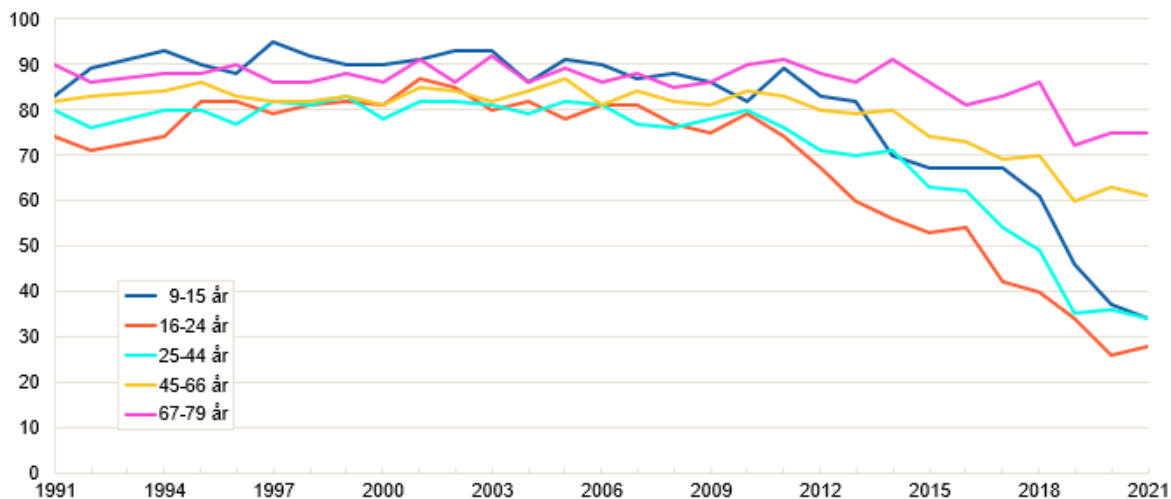
<sup>85</sup> 152 minutter i 2010, tabell 33 i NRKs mediebarometer 2021.

<sup>86</sup> 57 minutter, ibid.



barn mellom 9 og 12 år faller andelen som daglig ser tv lineært, fra 46 prosent i 2019 til 34 prosent i 2021. Fallet er ikke like stort blant tv-seere over 45 år, og 75 prosent av 67–79-åringene ser daglig tv lineært.

Figur 16 – daglig tv-seing lineært – 2021. Andel av tv-seere etter alder (tall i prosent)



Kilde: SSB Norsk mediebarometer 1991–2021.

Kantars TVOV-undersøkelse representerer bransjens offisielle seertall for tv. De offisielle tv-tallene består av såkalte konsoliderte tall som omfatter «live tv-seing» pluss inntil sju dagers tidsforsinket seing (opptak og ukesarkiv) og video on demand (VOD).<sup>87</sup> VOD ble inkludert i TVOV fra 2018, og det betyr at disse tallene måler bruk av nett-tv-tjenestene til NRK, TV 2, Discovery Networks og Nordic Entertainment Group (NENT). Dermed inkluderer denne målingen av nasjonale seertall for tv strømming hos de største kringkasternes strømmetjenester (VOD) i tillegg til lineær/direkte tv (live tv-seing) og inntil sju dagers tidsforsinket tv-seing (opptak og ukesarkiv). Seing på Netflix, HBO, Disney+ og lignende er ikke inkludert i TVOV-seertallene.

Befolkningen så i overkant av to timer (totalt 127 minutter) på tv i 2021, ifølge Kantars årsrapport for TVOV-undersøkelsen for 2021. Det er en liten nedgang fra 135 minutter i 2020 og på samme nivå som 2019 med 128 minutter. Tallene omfatter både seing lineært/direkte, i opptak og via strømming.<sup>88</sup> Dette er en viktig forklaring på at tid brukt til tv-seing ligger vesentlig høyere enn tidsbrukstallene i SSB Norsk mediebarometer som kun omfatter lineær tv-seing. Det tydelige generasjonsskillet fanges imidlertid opp i begge undersøkelser. I likhet med tidsbrukstallene fra SSB Norsk mediebarometer viser Kantars TVOV-undersøkelse at

<sup>87</sup> TVOV står for TV & Online Video-undersøkelse) som også inkluderer alle som ser online på tv-selskapenes nettspillere. Undersøkelsen rapporterer seeratferd på alle faste enheter som kan vise tv-sendinger og som regelmessig brukes til dette i de private husstandene tilknyttet undersøkelsen. I tillegg måles tv-seing utenfor hjemmet og nett-tv-tjenestene til NRK, TV 2, Discovery Networks/Discovery+ og Nordic Entertainment Group / Viafree på alle typer skjermer. Kantar lager TVOV-undersøkelsen på oppdrag fra NRK, TV 2, Discovery Networks og Nordic Entertainment Group (NENT). Se mer om Kantars TVOV-undersøkelse på <https://kantar.no/globalassets/medier/tv/arsrapport-tvov-2021-oppdater27012021.pdf>

<sup>88</sup> Ibid.



antall seerminutter øker med alder. Mens de to eldste aldersgruppene på 60–69 år og 70–79 år i gjennomsnitt så henholdsvis 4 timer og 36 minutter og 3 timer og 43 minutter daglig, var seertiden for de to yngste aldersgruppene 10–19 år og 20–29 år henholdsvis 36 minutter og 53 minutter. 30–39-åringene så gjennomsnitt 1 time og 19 minutter på tv daglig, 40–49-åringene så 1 time og 54 minutter, og 50–59-åringene så 2 timer og 52 minutter.

I årsrapporten for TVOV 2021 presenterer Kantar fordelingen i mengden tv-seing lineært og direkte, tidsforsinket (nedlasting av opptak og ukesarkiv) og strømming (VOD).<sup>89</sup> Strømming/VOD er kun for mediehusene TV 2, NRK, Discovery og NENT. Det kommer frem at «[l]ive-avspillinger i TV-selskapenes nettspillere blir betraktet som såkalt «live online», og faller under live-TV i rapporteringen». Fordelingen gir et bilde av hvor mange minutter av den gjennomsnittlige daglige tv-seingen på 127 minutter som sees lineært/direkte, hvor mange som sees forsinket (fra nedlasting eller ukesarkiv) og hvor mye som strømmes. Målingen viser et fall i tv-seingen lineært de senere årene samtidig som andelen av seertiden som sees forsinket og som strømmes, øker. Samtidig viser TVOV-målingen at seingen lineært/direkte utgjør majoriteten av tv-seingen som omfatter de største nasjonale kringkasternes strømmetjenester. Trenden i tid brukt på tv-seing fra 2018 til 2021 er at strømming øker kraftig (med 138 prosent fra 2018 til 2021). Men økningen i strømming og annen tidsforskjøvet tv-seing kompenserer foreløpig ikke i seerminutter for fallet lineært (fall på 20 prosent i samme periode). I minutter er den lineære tv-seingen i dette universet av tv-tilbydere fremdeles nær fem ganger større enn strømming i seerminutter. Tabell 6 viser gjennomsnittlig daglig tv-konsum fordelt på lineært/direkte, tidsforsinket/opptak og strømming/VOD i antall seerminutter og prosentandel for perioden 2018 til 2021.

*Tabell 6 – tv-seing «live», tidsforsinket/opptak og strømming/VOD 2018–2021 (tall i antall minutter og prosent)*

År	Lineært/direkte		Tidsforsinket/opptak		Strømmet/VOD	
	Minutter	Prosent	Minutter	Prosent	Minutter	Prosent
2021	92	72 %	16	13 %	19	15 %
2020	102	76 %	16	12 %	17	13 %
2019	104	81 %	13	10 %	11	9 %
2018	115	85 %	12	9 %	8	6 %

Kilde: Kantar TVOV 2018–2021/Årsrapport for konsum av tv og online video 2021.

Mens tabell 6 viser hvor befolkningen bruker seerminuttene sine, viser figur 17 fra Kantars TVOV-måling<sup>90</sup> fordelingen mellom andelen som ser tv via tv-distributører (kalt «broadcast»)<sup>91</sup> og andelen som ser innhold og kanaler som er publisert på strømmetjenester og web (kalt «online»). Merk at her skiller ikke tallene mellom lineært og ikke lineært konsum,

<sup>89</sup> Merk at seing på strømmetjenester som Netflix, HBO, Disney Plus mv. ikke er inkludert i tallene.

<sup>90</sup> Måler tv-seing bl.a. gjennom en enhet koblet til tv-en og registrering av trafikk fra gitte domener i hjemmesentralen. Andelen i Kantars TVOV-undersøkelse ligger noen prosentpoeng høyere enn i SSBs mediebarometer, men årsaken kan være at Kantars tall baserer seg på én uke, mens SSBs tall baserer seg på én dag.

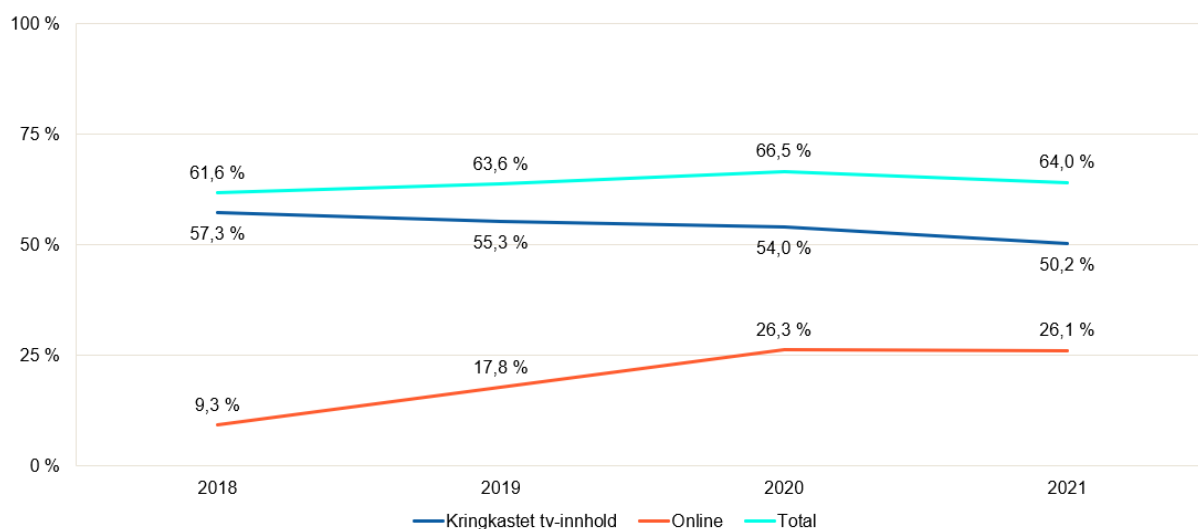
<sup>91</sup> Andelen omfatter både konsum av tv lineært/direkte, opptaksseing/nedlasting av ukesarkiv inntil syv dager og video on demand (strømming) via tv-distributøren.



ettersom «online» også omfatter direkte-tv sett lineært på strømmetjenesten.<sup>92</sup> Fra 2018 til 2021 har konsum via tv-distributører («broadcast») gått ned fra 57,3 til 50,2 prosent. Konsum via strømmetjeneste/web-tv («online») økte fra 9,3 prosent i 2018 til 26,3 prosent i 2020 for så å flate noe ut til 26,1 prosent i 2021. Også her omfatter andelen konsum av tv lineært/direkte og video on demand / strømming. «Total» representerer all tv-seing via tv-distributører, strømmetjenester og web-tv til sammen.<sup>93</sup>

Samlet indikerer figur 17 at det de siste fem årene har vært en relativt stabil andel som ser på tv på tvers av de to måtene å distribuere innholdet på: «broadcast» og «online». Det er rimelig å anta at årsaken til økningen i 2020 er økt tv-seing under koronapandemien.

Figur 17 – andel av befolkningen som ser på tv-innhold kringkastet via tv-distributører (broadcast) og via strømmetjenester/web-tv (online). Ukentlig bruk (tall i prosent)



Kilde: Kantar TVOV 2018–2021

Selv om daglig bruk av lineær-tv har falt de senere årene, betyr det verken at befolkningen generelt eller de unge spesielt har sluttet å konsumere audiovisuelt innhold. Som SSB Norsk mediebarometer viser, har strømmemarkedet vokst kraftig. Andelen som strømmer en gjennomsnittsdag har økt fra 32 prosent i 2018 til 46 prosent i 2021, og 2021 oppga tre av fire å ha tilgang til minst én betalt strømmetjeneste,<sup>94</sup> se figur 14. Kantars Interbussundersøkelse måler både de norske og utenlandske strømmetjenestene, og viser at andelen som så tv-lignende strømmet innhold daglig, økte fra 44 prosent i 2019 til 50 prosent i 2020, mens tallet gikk noe tilbake i 2021 (45 prosent). Dette indikerer at 2020 var et spesielt år, der

<sup>92</sup> Andelen i befolkningen som ifølge TVOV daglig ser lineært/direkte (live), har gått ned fra 54 prosent i 2019 til 52 prosent i 2020 og til 49 prosent i 2021. Andelen som ser tidsforsinket (opptak, ukesarkiv), har økt noe – fra 20 prosent i 2019, til 24 prosent i 2020 til 25 prosent i 2021. Andelen som strømmer fra de nasjonale mediehusene NRK, TV 2, NENT (Viafree) og Discovery, har økt fra 16 prosent i 2019 til 24 prosent både i 2020 og 2021. All tv-seing går frem av figur 17 i kategorien «Total».

<sup>93</sup> Minus overlapp mellom de to kategoriene.

<sup>94</sup> I disse tallene fra SSB Norsk mediebarometer er ikke NRKs strømmetjeneste inkludert, ettersom den er åpent tilgjengelig uten betaling.



økt tid hjemme og mindre mulighet for andre sosiale aktiviteter bidro til at den totale mediebruken økte. Dette gjelder også for strømming. Samme kilde viser at andelen som strømmet innhold ukentlig, økte fra 66 til 71 prosent fra 2019 til 2020 og gikk tilbake til 68 prosent i 2021. Andelen for månedlig bruk økte fra 75 til 79 prosent fra 2019 til 2020 og flatet ut med 78 prosent i 2021.

### 5.2.2 Hvilke kanaler/tjenester og hvilket programtilbud/innhold ser befolkningen på?

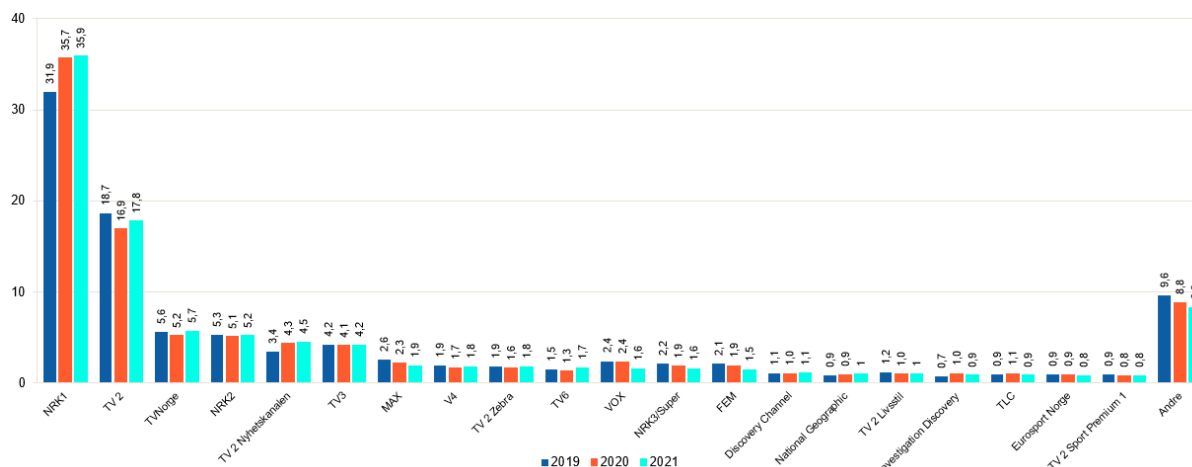
Med unntak for de aller eldste går altså tiden befolkningen bruker på lineær tv, ned. Når tid brukt til strømming av både norske og utenlandske strømmetjenester legges til, gir tallene klare indikasjoner på at «tv-seingen» vokser samlet sett. Tv-seing, både lineært og ikke-lineært, er primært noe folk gjør på kveldstid, mellom klokken 19 og 24, viser tall både fra SSB Norsk mediebarometer og Kantar TVOV. Målt i seertall har det over lang tid vært fire store eiere av riksdekkende tv-kanaler i det norske tv-markedet: NRK, TV 2, Discovery og NENT. Fra 2017 til 2021 har de fire store tv-aktørene ifølge Kantars TVOV-undersøkelse hatt en samlet markedsandel på mellom 91 og 92 prosent.<sup>95</sup>

Et sentralt kjennetegn ved det norske tv-markedet er at et fåtall tv-kanaler har en markedsandel på over fem prosent, og kun to av kanalene har en større posisjon i det samlede tv-markedet. De to allmennkringkasterne har høyest oppslutning i befolkningen, viser tall fra SSB Norsk mediebarometer. 30 prosent ser daglig på NRK1 etterfulgt av TV 2 Hovedkanalen med 21 prosent. Begge kanaler har en overvekt av seere over 45 år, og blant 25–44-åringene ser rundt 15 prosent på de to allmennkringkasternes hovedkanaler daglig. Det er relativt stor avstand til andre lineære tv-kanaler når det gjelder daglig oppslutning (TVNorge med fem prosent og TV3 med to prosent). NRK2 og TV 2 Nyhetskanalen har henholdsvis tre og to prosents oppslutning. Tallene samsvarer godt med Kantars TVOV-måling, som viser at hovedkanalene til allmennkringkasterne NRK og TV 2 har markedsandeler på henholdsvis 35,9 og 17,8 prosent. Det er betydelig avstand til de neste fire kanalene med 5,7 prosent daglig oppslutning for TVNorge, 5,2 prosent for NRK2, 4,5 prosent for TV 2 Nyhetskanalen og 4,2 prosent for TV3. Ingen av de øvrige 14 kanalene på topp 20-listen har mer enn to prosent seerandel. Figur 18 viser utviklingen i markedsandeler for de 20 største tv-kanalene i perioden 2019–2021.

<sup>95</sup> De offisielle seertallene som ligger til grunn for tv-aktørenes markedsandeler, inkluderer ifølge Kantar kun lineær seing, herunder direkte tv sett lineært på tv-distributørens plattformer, opptak/nedlasting ukesarkiv og direkte tv sett lineært på de store tv-aktørenes strømmetjenester. Seing på Netflix, HBO og lignende er ikke inkludert i tallene.



Figur 18 – markedsandeler for de 20 største tv-kanalene 2018–2021. Målt i prosent av tv-seernes seertid per lineære kanaler (tall i prosent)



Kilde: Kantar TVOV 2018–2021 / Årsrapport for konsum av tv og online video 2021

Nyheter er den programkategorien de fleste tv-seerne får med seg på lineær tv en gjennomsnittsdag. Fra 2019 til 2020 økte andelen som ifølge SSB Norsk mediebarometer så på tv-nyheter en gjennomsnittsdag med hele ni prosentpoeng til 62 prosent. I 2021 gikk andelen litt tilbake. Andelen på 60 prosent var likevel høyere enn den foregående femårsperioden fra 2014 til 2018 (pluss/minus 50 prosent).

En større andel kvinner enn menn ser nyheter på lineær tv, henholdsvis 62 mot 57 prosent, viser SSB Norsk mediebarometer. Størst andel ser tv-nyheter på NRK1, TV 2 og NRK2. Andelen som så på tv-nyheter daglig på TV 2, økte fra 50 prosent i 2019 til 57 prosent i 2020 og 59 prosent i 2021. For NRK1 var andelen 72 prosent i 2019, så økte den til 77 prosent i 2020 og var 75 prosent i 2021 – altså et noe høyere nivå enn i årene før koronapandemien. Andelen som ser nyheter en gjennomsnittsdag på NRK2, synes å ha hatt en større økning det første året med pandemi enn for de to andre allmenkringkastingskanalene, fra 36 prosent i 2019 til 54 prosent i 2020, for deretter å falle til 37 prosent i 2021. Samlet bekrefter dette både at tv ble en viktigere kilde til nyheter under koronapandemien (se mer om dette i punkt 5.2.3) og at nyheter er den programkategorien befolkningen generelt foretrekker på lineær tv. Videre reflekterer tallene at de to allmenkringkasterne NRK og TV 2 er de to tv-aktørene som i tråd med sine særskilte oppdrag har et eget, fast redaksjonelt nyhetstilbud med daglige nyhetssendinger.

Tallene fra Norsk mediebarometer viser også at de som er mest opptatt av nyheter og debattprogrammer på lineær tv, er godt voksne og eldre. Som vist over er det NRK og TV 2 som har høyest oppslutning om nyheter, og for debatter er NRK arenaen på lineær tv. Tolv prosent fikk med seg debatt en gjennomsnittsdag både på NRK1 og NRK2 i 2021, og i 2020 var andelen henholdsvis elleve og 15 prosent.<sup>96</sup> Verken TV 2 Hovedkanalen, TVNorge eller

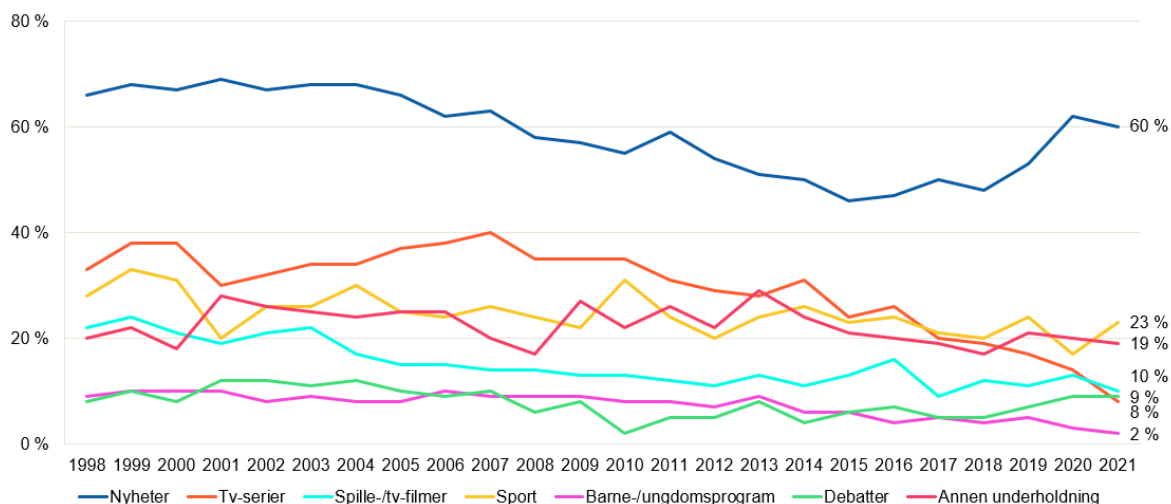
<sup>96</sup> I 2020 var det også åtte prosent av tv-seerne som fikk med seg debatt på NRKSuper/NRK3, men i 2021 var det for få respondenter som oppga at de hadde sett på denne kanalen til at SSB kunne bryte ned tallene og publisere hvilke programkategorier befolkningen hadde sett på.



TV3 har et tilsvarende fast debattilbud som NRK, og svært få oppgir å ha sett denne typen programmer på TV 2 Hovedkanalen eller de øvrige kommersielle tv-kanalene.

Etter nyheter er det sport, tv-serier og annen underholdning som befolkningen generelt ser mest på tv lineært. Sportssendinger følges av en større andel menn enn kvinner, henholdsvis 29 og 17 prosent ser sport på lineær tv en gjennomsnittsdag. TV3, NRK1, NRK2 og TV 2 er kanaler med relativt høy oppslutning om sport,<sup>97</sup> mens TVNorge og TV 2 er kanalene flest ser underholdning på.<sup>98</sup> Omtrent like stor andel oppgir å se film på TV3, TVNorge og TV 2,<sup>99</sup> mens når det gjelder tv-serier har TVNorge (21 prosent) og TV3 (19 prosent) høyere oppslutning enn TV 2 (syv prosent). Kun én og tre prosent oppgir at de ser film og tv-serier lineært på NRK1 en gjennomsnittsdag. Figur 19 viser hvordan andelen tv-seere som har sett på ulike typer tv-programmer en gjennomsnittsdag, har utviklet seg de siste 20 årene.

Figur 19 – andel tv-seere som har sett på ulike typer tv-programmer en gjennomsnittsdag 1998–2021 (tall i prosent)



Kilde: SSB Norsk Mediebarometer 1998–2021.

Ifølge Kantars TVOV-undersøkelse er det underholdning (23 prosent) de fleste tv-seerne får med seg daglig når direkte-seing lineært (live), opptak/nedlasting fra tv-distributører og kringkasternes strømmetjenester/VOD<sup>100</sup> sees samlet. Dernest følger nyheter (20 prosent), drama (18 prosent), sport (16 prosent), informasjon (13 prosent) og annet (ti prosent).

Når seingen brytes ned på direkte-seing lineært (live) og kringkasternes strømmetjenester/VOD, endrer de mest sette programkategoriene seg tydelig. Lineært blir nyheter og sport de mest sette kategoriene med henholdsvis 26 og 21 prosent,<sup>101</sup> mens drama og underholdning er de mest strømmede kategoriene med henholdsvis 36 og 33

<sup>97</sup> Henholdsvis 28, 24, 20 og 17 prosent i 2021.

<sup>98</sup> Henholdsvis 32 og 23 prosent i 2021. For TV3 er andelen 15 prosent, og for NRK er andelen tolv prosent.

<sup>99</sup> Henholdsvis syv, seks og fire prosent i 2021.

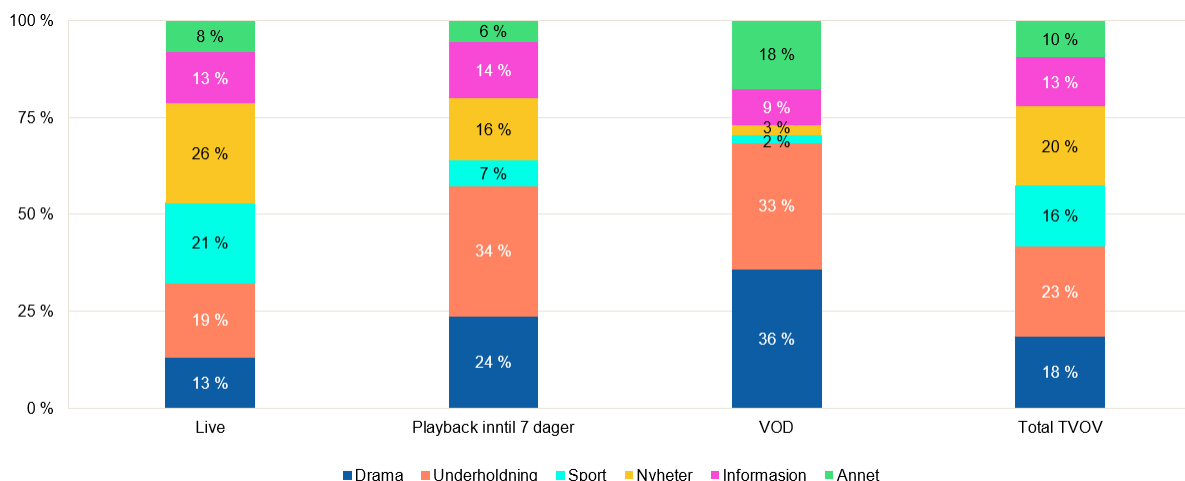
<sup>100</sup> VOD måles kun for NRK, TV 2, Discovery og NENT (Viafree), og inkluderer ikke seing fra strømmetjenester som Netflix, HBO, Disney+ etc.

<sup>101</sup> Samsvarer med SSB Norsk mediebarometer.



prosent. Sammenstillingen av tv-konsumet for ulike programkategorier fordelt på ulike publiseringsmåter indikerer også at publikum velger et bredere og mer variert innholdskonsum lineært enn ikke-lineært. Videre er det slik at tv-nyheter i liten grad strømmes. Figur 20 viser hvordan tv-seingen fordeler seg på ulike programkategorier avhengig av publiseringsmåte.

Figur 20 – TVOV-konsum fordelt på programkategorier, andel av total seertid per programkategori i 2021 (tall i prosent)



Kilde: Kantar TVOV 2021 / Årsrapport for konsum av tv og online video 2021.

TVOV-undersøkelsen måler også de mest sette programtitlene for NRK, TV 2, Discovery og NENT.<sup>102</sup> Resultatene bygger opp om den betydningen nyhetsprogrammene har i tv-konsumet, og begge allmenningkasterne har sine flaggskip for tv-nyheter på de respektive hovedkanalene NRK1 og TV 2 Hovedkanalen høyt oppe blant de ti toptitlene. Sportssendinger ligger også på topplisten for alle mediehusene. På TV 2s toppliste<sup>103</sup> ligger i tillegg til de store nyhets- og aktualitets-satsingene og sport, også de store familie- og underholdnings-satsingene. NRKs toppliste<sup>104</sup> har et overveiende innslag av nyhets- og aktualitetsprogrammer sammen med sport og sakte-tv-sendingen *Sommerskuta minutt for minutt* og reflekterer rollen NRK har på nyhets- og debattarenaen i Norge. Discoverys topp liste<sup>105</sup> har et større innslag av realityprogrammer og gameshow enn de andre mediehusene, mens NENT<sup>106</sup> har flere utenlandske tv-serier.

<sup>102</sup>Kantar TVOV 2021, tilgjengelig 01.05.2022 på [Årsrapport TVOV 2021 \(kantar.no\)](https://www.kantar.no/arsrapport-tvov-2021)

<sup>103</sup> De to mest sette programtitlene på TV 2 er *God morgen Norge* og *Nyheterne 21*, deretter følger *Nyheterne-hjulet*, *Premier League*, *EURO2020*, *Nyheterne 18:30*, *Sommerhytta*, *Farmen*, *Kompani Lauritzen* og *Farmen Kjendis*.

<sup>104</sup> Det mest sette programmet på NRK er *Dagsrevyen*, etterfulgt av *NRK Nyheter*, *Dagsnytt 18*, *VM på ski*, *Distriktsnyheter*, *Kveldsnytt*, *UEFA Fotball-EM*, *Sommerskuta minutt for minutt*, *Dagsrevyen 21* og *V-cup skiskyting*.

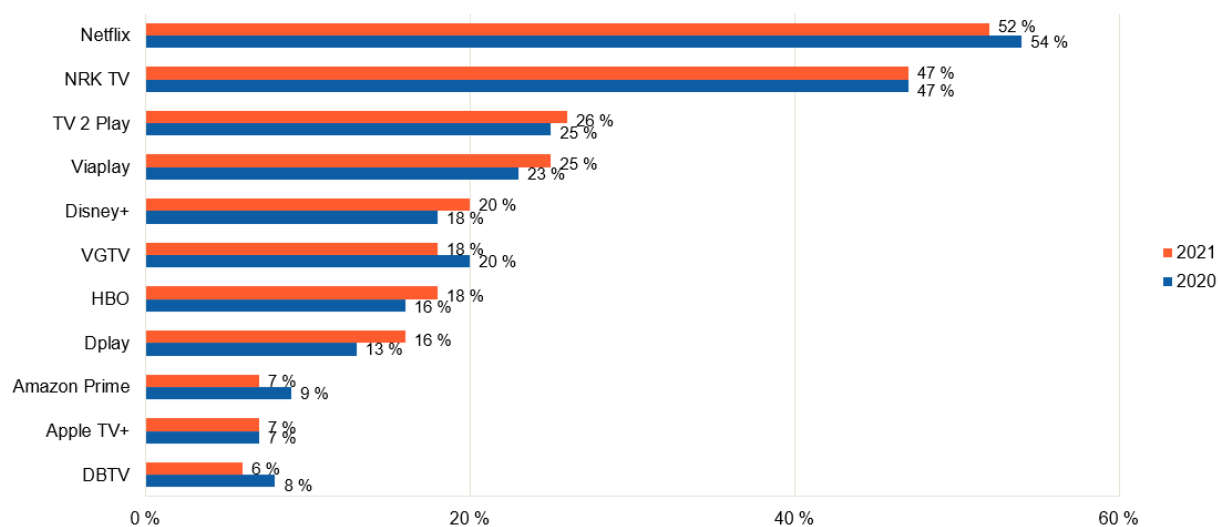
<sup>105</sup> De to mest sette programtitlene på TVNorge er *71° nord – Norges tøffeste kjendis* og *Alle mot alle*, deretter følger *Eliteserien*, *Kongen befaler*, *The Big Bang Theory*, *4-stjerners middag*, *Brille*, *Sinnasnekkeren*, *Ex on the Beach Norge* og *Two and a half men*.

<sup>106</sup> De to mest sette programtitlene på NENT er *Håndball-VM: Kvinner* og *Håndball-VM: Menn*, deretter følger *The Mentalist*, *Eventyrlig oppussing*, *Huset på prærien*, *Doc Martin*, *Camp Kulinaris*, *NCIS*, *I lomma på Silje* og *Dr. Phil*.



I vurderingen av hvilke leverandører som driver veksten innenfor strømming, har Medietilsynet benyttet tall fra Kantar Interbuss. Figur 21 viser ukentlig bruk av ulike norske og utenlandske strømmetjenester høsten 2020 og høsten 2021. I Interbuss-undersøkelsen oppgir flest at de bruker Netflix ukentlig – tett etterfulgt av NRK TV. Andelen i befolkningen som brukte Netflix ukentlig, gikk noe tilbake fra 2020 og var med 52 prosent i 2021 på tilsvarende nivå som i 2019 (51 prosent). Bruk av NRK TV lå stabilt på 47 prosent i 2020 og 2021 etter økningen fra 41 prosent i 2019. Den tredje mest brukte strømmetjenesten ukentlig er TV 2 Play,<sup>107</sup> tett fulgt av Viaplay. Begge disse tjenestene har hatt en jevn økning i bruk de siste tre årene, fra henholdsvis 21 og 19 prosent i 2019 til 26 og 25 prosent i 2021. Den nye strømmetjenesten Disney+ plasserte seg som den sjette mest brukte strømmetjenesten rett etter lansering i Norge i september 2020. I 2021 gikk Disney+ forbi VGTV og tok femteplass med 20 prosent. Grovt sett er det relativt stabile posisjoner i strømmemarkedet. Netflix, VGTV, DBTV og Amazon Prime ble brukt av noen færre i 2021 enn i 2020, men for samtlige av disse aktørene har bruken likevel økt fra 2019. Det faktum at ingen av de øvrige strømmetjenestene opplevde en markant nedgang mellom 2019 og 2020 i tilknytning til at Disney+ etablerte seg og umiddelbart fikk solid fotfeste i det norske markedet, støtter opp om at økt strømming er en trend.

Figur 21 – «Hvor ofte bruker du følgende tjenester til å se video, tv eller film?» Andel ukentlig bruk i 2020 og 2021 (tall i prosent)



Kilde: Kilde: Kantar Interbuss Q3 2020 og Q3 2021. 1025 og 1001 respondenter. (Dplay har fra 2021 endret navn til Discovery+).

Generasjonsskillet i tilgang til og bruk av strømmetjenester er beskrevet tidligere i rapporten, basert på informasjon fra SSB Norsk mediebarometer. Forskjellene mellom yngre og eldre er noe mindre når det gjelder bruk av strømmet innhold totalt enn ved bruk av betalt strømmet innhold. Kantars Interbuss-undersøkelse bekrefter at alder har betydning for bruk av strømmetjenester siden færre eldre enn yngre bruker samtlige av de målte tjenestene.

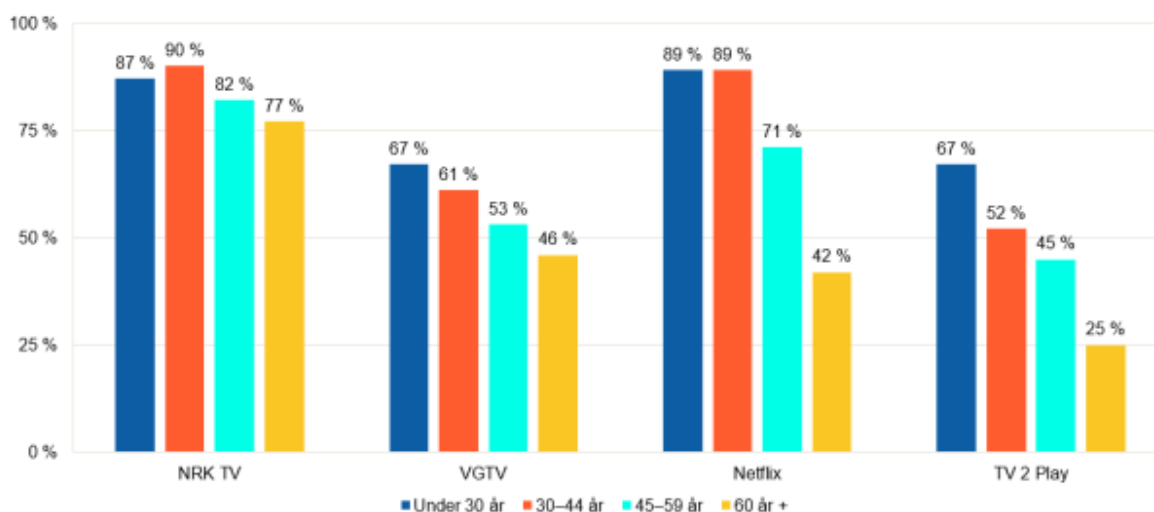
<sup>107</sup> TV 2s strømmetjeneste endret før sommeren 2021 navn fra TV 2 Sumo til TV 2 Play.



Figur 22 viser bruken av strømmetjenestene NRK TV, VGTV, Netflix og TV 2 Play fordelt på ulike aldersgrupper i 2021. For alle tjenestene faller bruken med stigende alder, og de aller eldste bruker tjenesten sjeldnere enn de yngre. Figuren viser samtidig at NRKs brukere skiller seg fra brukergruppene til de andre strømmetjenestene ved at aldersforskjellene er mindre tydelige, og at hele 77 prosent fra 60 år og oppover brukte NRK TV i 2021. NRK TV er den eneste av strømmetjenestene som brukes av et flertall i alle aldersgruppene. Over tre firedeler av alle aldersgruppene brukte NRK TV i 2021.

Et generelt trekk i 2021 var at andelen av gruppen fra 60 år og oppover som strømmet innhold, økte for samtlige av de fire strømmetjenestene fra 2020. Størst økning i denne gruppen hadde Netflix og TV 2 Play som økte fra henholdsvis 34 og 17 prosent i 2020 til 42 og 25 prosent i 2021. Dette bekrefter en utvikling der eldre i stadig større grad bruker digitale medieplattformer, men at andelen vokser noe saktere enn blant unge voksne.

Figur 22 – «Hvor ofte bruker du følgende tjenester til å se video, tv eller film?» Andel ukentlig bruk etter aldersgrupper i 2021 (tall i prosent)



Kilde: Kantar Interbuss Q3 2021. 1001 respondenter.

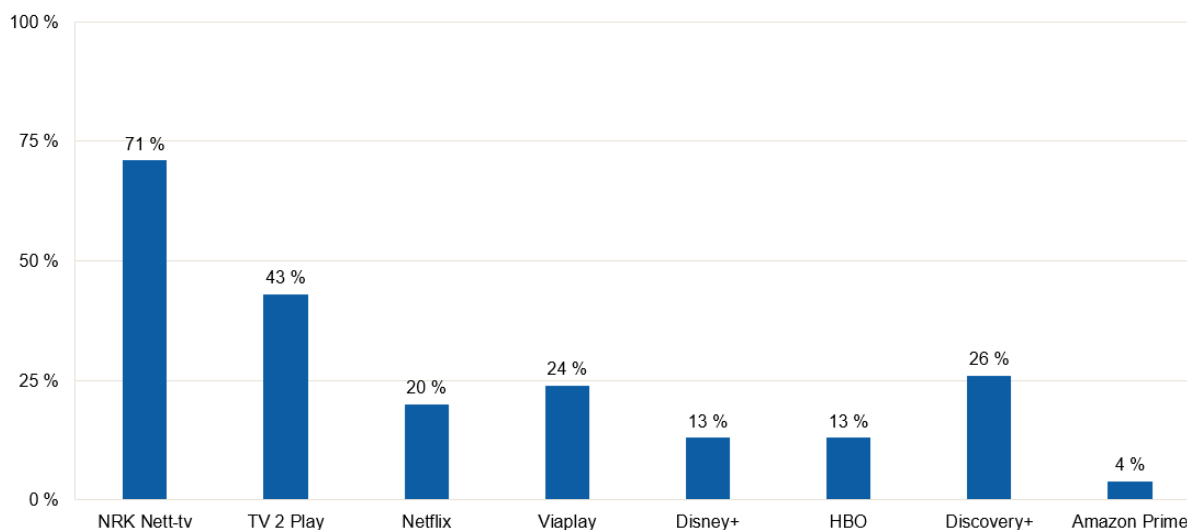
Som beskrevet tidligere i rapporten, er nyheter og sport de mest sette programkategoriene når tv-innholdet sees direkte og lineært, mens drama og underholdning er de mest sette programkategoriene når tv-innholdet strømmes. Tall fra Kantar Interbuss viser at de som strømmer, i betydelig større grad opplever at NRK og TV 2 har et godt utvalg av norsk innhold enn de utenlandske strømmetjenestene,<sup>108</sup> se figur 23.

<sup>108</sup> Strømmetjenestene som inngår i spørsmålsbatteriet «hvor enig eller uenig er du i denne påstanden om følgende strømmetjenester», er NRK nett-tv, TV 2 Play, Netflix, Viaplay, HBO, Disney+, Amazon Prime og Discovery+.





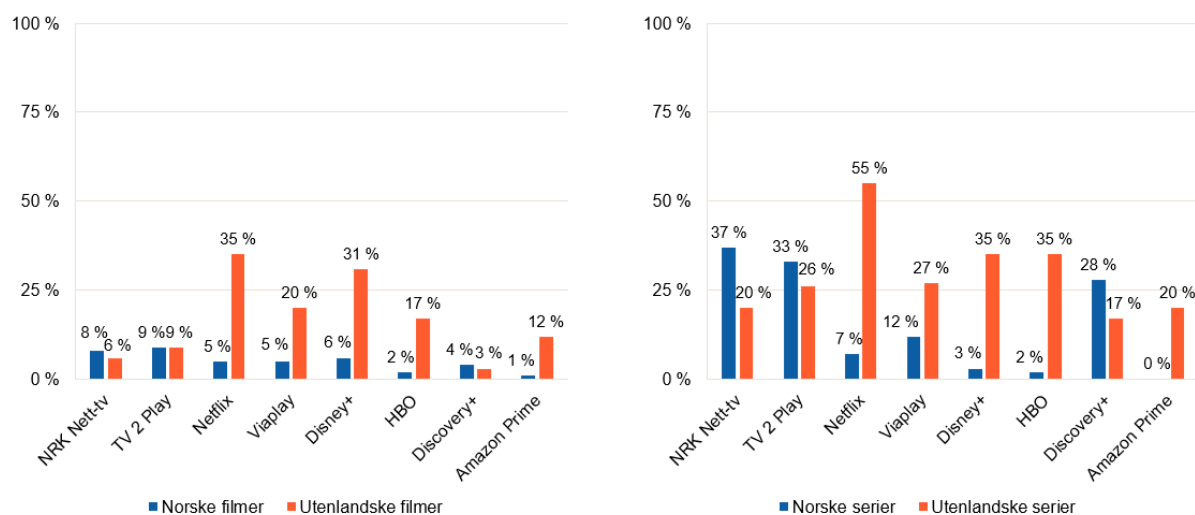
Figur 23 – andelen som er enig i påstanden om at den aktuelle strømmetjenesten har et godt utvalg av norsk innhold i 2021 (tall i prosent)



Kilde: Kantar Interbuss 2021

Videre viser tall fra Kantar Interbuss at strømebrukerne i større grad finner og velger norske serier og filmer på NRK TV og TV 2 Play, mens utenlandske serier og filmer konsumeres på de øvrige strømmetjenestene.

Figur 24 – andelen som har sett norske og utenlandske filmer og tv-serier på den aktuelle strømmetjenesten i 2021 (tall i prosent)



Kilde: Kantar Interbuss 2021

Som figurene over viser, er det mange store utenlandske aktører i markedet for strømming, der også nye globale aktører får fotfeste i en tilspisset konkurranse.<sup>109</sup> VGTV og

<sup>109</sup> Se blant annet Kantars analyse av veksten i strømmemarkedet: [https://kantar.no/medier/okt\\_stromming/](https://kantar.no/medier/okt_stromming/), tilgjengelig 01.05.22.

strømmetjenestene til de norske allmennkringkasterne, NRK TV og TV 2 Play, har sterke posisjoner i strømmemarkedet. Allmennkringkasterne har et særlig ansvar for å fremme norsk språk, kultur og identitet og tilby programmer både for brede og smale grupper. Flere av de globale aktørene investerer i norskspråklig innhold, men bidrar ikke i samme grad til bredden av norskspråklig innhold forankret i norsk virkelighet som de norske aktørene. Høy oppslutning om allmennkringkasterne er derfor positivt i et mediemangfoldsperspektiv, ettersom det innebærer en potensiell eksponering for en innholdsbredde med forankring i norsk identitet, kultur og samfunnsforhold og en felles orientering mot samfunnet gjennom de redaktørstyrte journalistiske mediene.

### 5.2.3 Nyhetsbruk og -interesse

Tv og gratis nettavis var befolkningens viktigste nyhetskilder både i 2019, 2020 og 2021.<sup>110</sup> Som vist i punkt 4.4.1, ble tv en betydelig viktigere kilde til nyheter under koronapandemien enn i tiden forut for utbruddet. Lineær tv-seing økte i 2020 både for nyheter og underholdning. De store og etablerte redaktørstyrte journalistiske mediene, som allmennkringkasterne TV 2 og NRK, fikk høyere oppslutning – både i Norge og i andre europeiske land. Undersøkelser fra flere land viste at tv ble en viktig felles plattform under pandemien.<sup>111</sup> Under første del av pandemien oppsøkte folk de tradisjonelle tv-nyhetene hos de etablerte allmennkringkasterne på tvers av aldersgrupper. I mars 2020 økte andelen som fulgte allmennkringkasternes kveldsnyheter på tv, med 20 prosent.<sup>112</sup> Blant 15–24-åringene som i utgangspunktet har en preferanse for innhold på internett og sosiale medier, økte andelen som fulgte tv-nyhetene daglig med 44 prosent.<sup>113</sup> EBU fant også en betydelig økning for allmennkringkasternes daglige nyhets- og aktualitetstjenester på nett, og brukertallene for allmennkringkasternes nyhetsapper økte som følge av at befolkningen søkte hyppigere oppdateringer om koronapandemien.

Figur 25 viser utviklingen fra 2019 til 2021 i hvilke nyhetskilder befolkningen anser som sine viktigste. Oppsummert viser tallene en økning for tv i 2020. Det samsvarer med endringer i hvilken plattform befolkningen brukte til nyhetskonsument under koronapandemien i andre europeiske land og som også vises i SSB Norsk mediebarometer som referert over. Allmennkringkasterne NRK og TV 2 er blant de nasjonale breddemediene som opplevde økt oppslutning om sine nyhetssendinger på tv. Gratis nettavis er fremdeles en av de viktigste nyhetskildene for mange, men ser ut til å ha flatet ut på et lavere nivå enn før pandemien. Sosiale medier som viktigste nyhetskilde har gått kraftig tilbake fra 26 prosent i 2019 og har i undersøkelsene både for 2020 og 2021 flatet ut på rundt 17 prosent. Etablerte redaktørstyrte journalistiske medier ble viktigere som nyhetskilder for befolkningen da landet stengte ned i

<sup>110</sup> Medietilsynet har stilt spørsmålet om hva som er viktigste nyhetskilder i Befolkningsundersøkelsen om kritisk medieforståelse i 2019, og i Kantars 24-timersundersøkelse i mars/april 2020, oktober 2020 og oktober 2021.

<sup>111</sup> En undersøkelse gjennomført av YouGov for Reuters Institute for the Study of Journalism i april 2020 viste den samme utviklingen i mange land, med en gjennomsnittlig økning på fem prosentpoeng for tv som viktigste nyhetskilde fra januar til april 2020. Landene som var med i undersøkelsen: UK, Australia, Tyskland, Spania, Sør-Korea og Argentina.

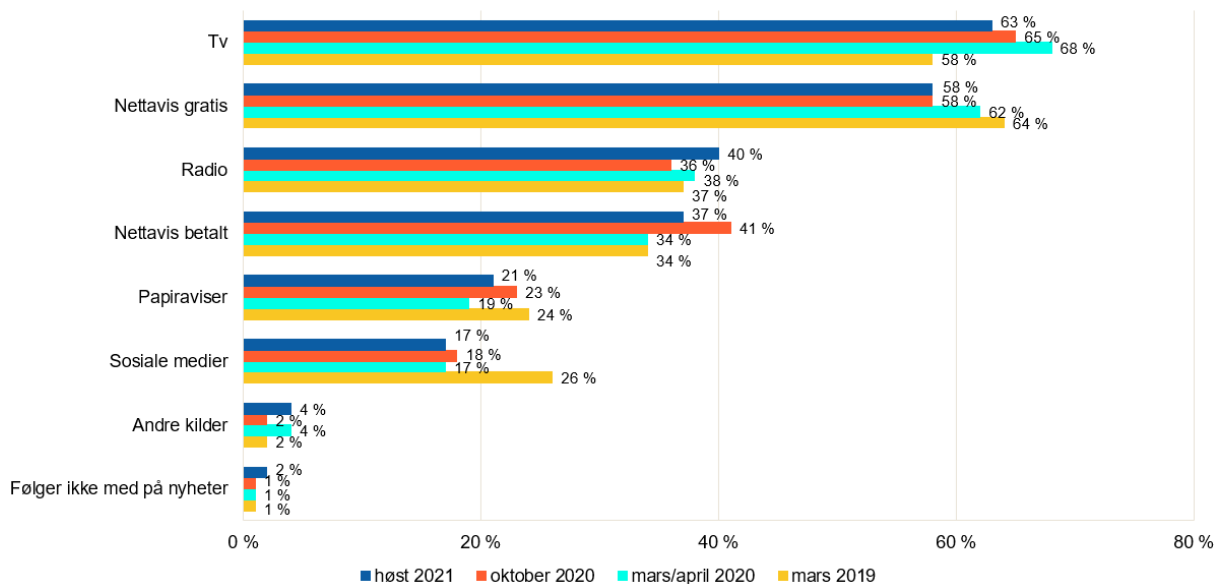
<sup>112</sup> EBU (2020) Covid-19 Report. Public Service Media: Supporting Society Through Coronavirus. Tilgjengelig 01.05.2022 på [EBU COVID-19 Report](#)

<sup>113</sup> Ibid.



forbindelse med pandemien i mars/april 2020 – et trekk som vedvarer i undersøkelsene høsten 2020 og høsten 2021.

Figur 25 – «Hva er dine viktigste nyhetskilder?» Andel av befolkningen 2019–2021 (tall i prosent)



Kilde: Medietilsynets undersøkelse *Kritisk medieforståelse i den norske befolkningen 2019* og Medietilsynets spørsmål i Kantar 24 timer 2020 og 2021. Antall respondenter 1363 (mars 2019), 953 (mars/april 2020), 1043 (oktober 2020) og 1314 (oktober 2021).

I tillegg til økt bruk av allmennkringkasternes lineære nyhetsprogrammer fant EBU, som vist over, også betydelig økning for allmennkringkasternes daglige nyhets- og aktualitetstjenester på nett og i bruken av allmennkringkasternes nyhetsapper – som følge av at befolkningen søkte hyppigere oppdateringer om pandemien. Resultater fra Medietilsynets spørsmål i Kantars 24-timersundersøkelse<sup>114</sup> viser at alder er en viktig bakgrunnsvariabel for å forstå nyhetsrepertoaret til ulike aldersgrupper. Et hovedfunn er at generasjonstilhørigheten påvirker valget av nyhetstyper ved at de unge foretrekker kort/rask nyhetsoppdatering, mens behovet for grundig nyhetsoppdatering, fakta og analyse øker med alder. En nyhetstype blir her definert som en bestemt kategori nyheter ut fra om den gir en grundig oppdatering eller formidler hovedtrekk ved en nyhetssak – en såkalt rask nyhetsoppdatering. Hvilke preferanser folk har for forskjellige nyhetstyper kan ha ulike årsaker. Eksterne faktorer, som nyhetsbildet på tidspunktet for målingen eller interne faktorer som interesse for analyse og årsakssammenheng, kan spille inn. Målt over tid kan interesse for ulike nyhetstyper si noe om hvordan befolkningen foretrekker å holde seg oppdatert om samfunnet.

Figur 26 viser at de aller fleste bruker tid på minst én nyhetstype i sitt nyhetsrepertoar: 92 prosent i oktober 2021, 93 prosent i oktober 2020 og 95 prosent i mars/april 2020.<sup>115</sup> Målingene vår og høst 2020 viste at flere brukte tid på grundig nyhetsoppdatering og fakta,

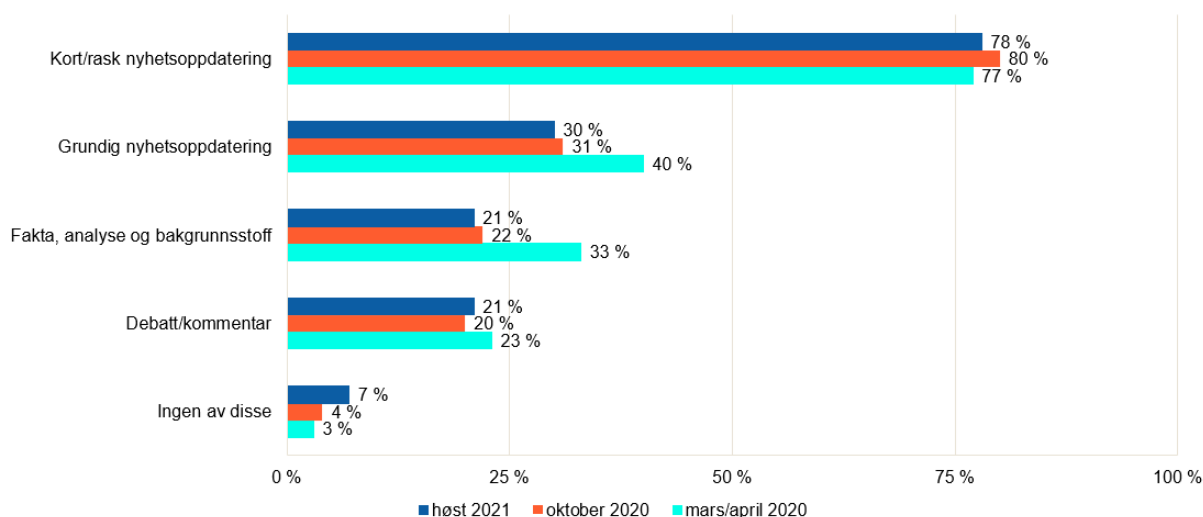
<sup>114</sup> Kantar 24 timer er en intervjubasert spørreundersøkelse som i 2021 var den åttende i en rekke undersøkelser Kantar har gjennomført siden 1998 om befolkningens tid- og mediebruk gjennom døgnet. I 2020 og 2021 har Medietilsynet hatt egne spørsmål om bruk av og preferanse for nyhetskilder, nyhetsplattformer, nyhetstyper og nyhetstemaer.

<sup>115</sup> Andelen som oppga «vet ikke» på spørsmålet om hvilke nyhetskilder de hadde brukt tid på i går var én prosent i oktober 2021, tre prosent i oktober 2020 og to prosent i mars/april 2020.



analyse og bakgrunnsstoff i månedsskiftet mars/april enn i oktober samme år. Dette kan tyde på at behovet for mer grundig og forklarende informasjon var større under koronapandemiens første periode med tiltak mot smitteutbrudd i Norge. Målingen høsten 2021 viser at andelen som bruker tid på slike grundig og fordypende nyhetstyper, synes å ha stabilisert seg etter oppsvinget i mars/april 2020. 30 prosent brukte tid på grundig nyhetsoppdatering i oktober 2021 mot 31 prosent oktober 2020. 21 prosent brukte tid på fakta, analyse og bakgrunnsstoff i oktober 2021 mot 22 prosent i oktober 2020. For de øvrige nyhetstypene har det ikke vært store endringer mellom periodene. Den korte/raske nyhetsoppdateringen brukes av klart flest med 78 prosent i oktober 2021, 80 prosent oktober 2020 og 77 prosent mars/april 2020. Andelen som bruker tid på debatt/kommentar, ligger også relativt stabilt med henholdsvis 21, 20 og 23 prosent i oktober 2021, oktober 2020 og mars/april 2020.

Figur 26 – «Hvilke av følgende nyhetstyper brukte du tid på i går?» Andel av befolkningen i mars/april, oktober 2020 og oktober 2021 (tall i prosent)



Kilde: Medietilsynet/Kantar 24 timer 2020 og 2021. Antall respondenter 953 mars/april 2020, 1043 oktober 2020 og 1314 oktober 2021.

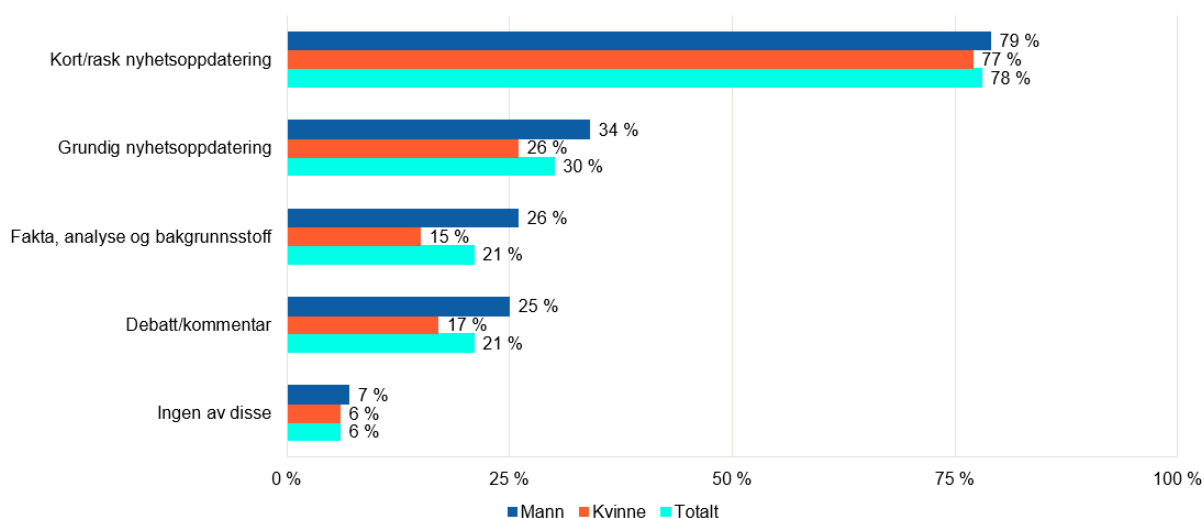
Omtrent like stor andel kvinner og menn oppsøker kort/rask nyhetsoppdatering, men menn foretrekker i større grad fakta, analyse og bakgrunnsstoff (26 mot 15 prosent), grundig nyhetsoppdatering (34 mot 26 prosent) og debatt/kommentar (25 mot 17 prosent), se figur 27. I mars/april 2020 da landet stengte ned som følge av den første tiden med tiltak mot pandemien, var differansen mindre mellom kjønnene for det å bruke tid på fordypende nyhetsstoff. Andelen som oppga interesse for fordypning, var da også i tråd med resultatene for utvalget generelt, markant høyere i denne spesielle situasjonen med økt informasjonsbehov.

Fra oktober 2020 til oktober 2021 økte kjønnsforskjellene i preferanse for grundig nyhetsoppdatering og debatt/kommentar. Andelen blant kvinner som brukte tid på grundig nyhetsoppdatering gikk ned fra 30 prosent til 26 prosent, mens andelen blant menn holdt seg stabil på 34/33 prosent. Andelen som brukte tid på debatt/kommentar blant menn, økte fra 21 prosent i oktober 2020 til 25 prosent i oktober 2021, mens den blant kvinner holdt seg stabil på 18/17 prosent. Når det gjelder å bruke tid på fakta, analyse og bakgrunnsstoff ble differansen mindre mellom menn og kvinner fra oktober 2020 til oktober 2021. 29 prosent



menn mot 13 prosent kvinner brukte tid på slik fordypning i 2020, mens i 2021 var det 26 prosent menn mot 15 prosent kvinner.

Figur 27 – «Hvilke av følgende nyhetstyper brukte du tid på i går?» Andel av befolkningen etter kjønn i oktober 2021 (tall i prosent)



Kilde: Medietilsynet/Kantar 24 timer 2020 og 2021. Antall respondenter 953 mars/april 2020, 1043 oktober 2020 og 1314 oktober 2021.

Hvordan befolkningen foretrekker å oppdatere seg på nyheter, varierer også med alder. Figur 28 viser at de over 45 år i større grad bruker tid på grundige nyhetsoppdateringer og i større grad søker fakta, analyse og bakgrunnsstoff. For debatt/kommentar synes generasjonsskillet å ha flyttet seg oppover fra 45 år i 2020, til at det i 2021 er en markant høyere andel i aldersgruppen 60+ enn i alle andre aldersgrupper som bruker tid på denne type stoff. De aller eldste er høyest representert i bruken av de aller fleste nyhetstypene, og ved siden av debatt/kommentar skårer denne aldersgruppen særlig høyt på grundig nyhetsoppdatering.

De under 45 foretrekker korte, raske oppdateringer fremfor grundig oppdatering, fakta, analyse, bakgrunnsstoff, debatt og kommentar. Også aldersgruppen 60+ foretrekker i stor grad korte, raske nyhetsoppdateringer, men andelen er 13 prosentpoeng lavere enn i aldersgruppen 45–59 år. Et overordnet trekk i utviklingen for de ulike aldersgruppernes bruk av ulike nyhetstyper fra 2020 til 2021 synes å være at færre blant både de eldste og de under 30 år bruker kort/rask nyhetsoppdatering. Mens de eldste har flyttet seg til debatt/kommentar (fra 28 til 37 prosent), oppgir flere av de yngste at de ikke bruker noen av disse nyhetstypene (fra seks til 17 prosent).

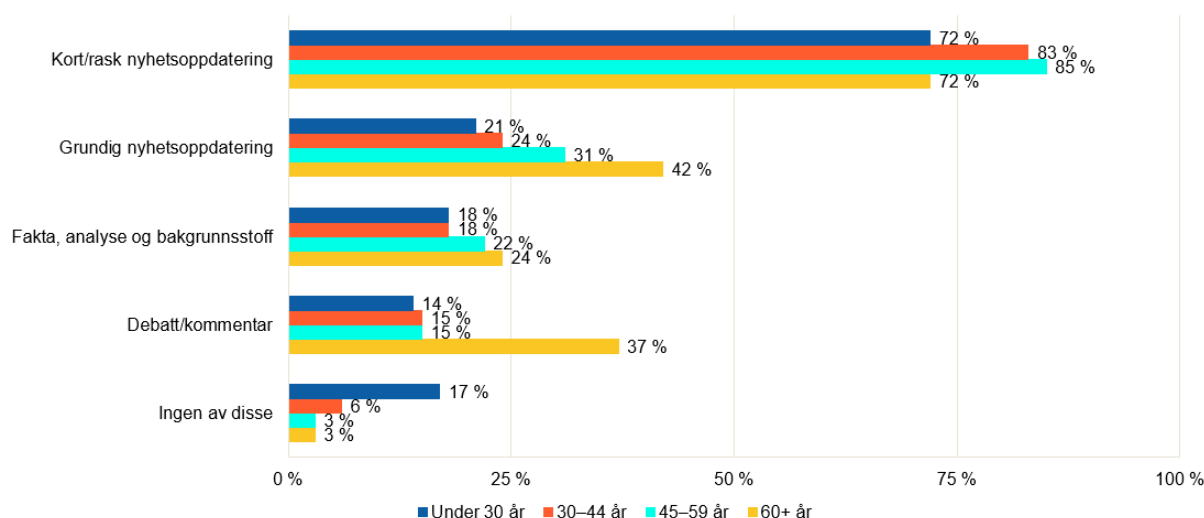
Det er for tidlig å si noe om årsaker til nedgangen i konsum av ulike nyhetstyper i aldersgruppen under 30 år, men det er rimelig å anta at merkonsumet av nyheter under koronapandemien i alle aldersgrupper kan ha hatt en større innvirkning på de unges medievaner.<sup>116</sup> På Medietilsynets spørsmål i Kantars 24-timersundersøkelse om hvilke nyhetskategorier befolkningen er interessert i for tiden, svarte en høyere andel blant dem

<sup>116</sup> Medietilsynet vil gjennomføre ny måling om befolkningens interesse og preferanser for nyhetstyper, -kategorier/temaer, -kilder og -plattformer høsten 2022.



under 30 år at ingen av de aktuelle temaene interesserer dem for tiden i 2021 enn i 2020.<sup>117</sup> Interessen for nyheter om korona falt i alle aldersgrupper i 2021 fra 2020, og det samme skjedde med interessen for internasjonale nyheter. Blant de eldste var flere interessert i nasjonale nyheter om politikk/samfunn/økonomi i 2021 enn i 2020, mens flere blant de yngste var interessert i lokale nyheter om politikk/samfunn/økonomi. Interessen for øvrige nyhetskategorier er stabil.

Figur 28 – «Hvilke av følgende nyhetstyper brukte du tid på i går?» Andel av befolkningen etter alder i oktober 2021 (tall i prosent)



Kilde: Medietilsynet/Kantar 24 timer 2020 og 2021. Antall respondenter 953 mars/april 2020, 1043 oktober 2020 og 1314 oktober 2021.

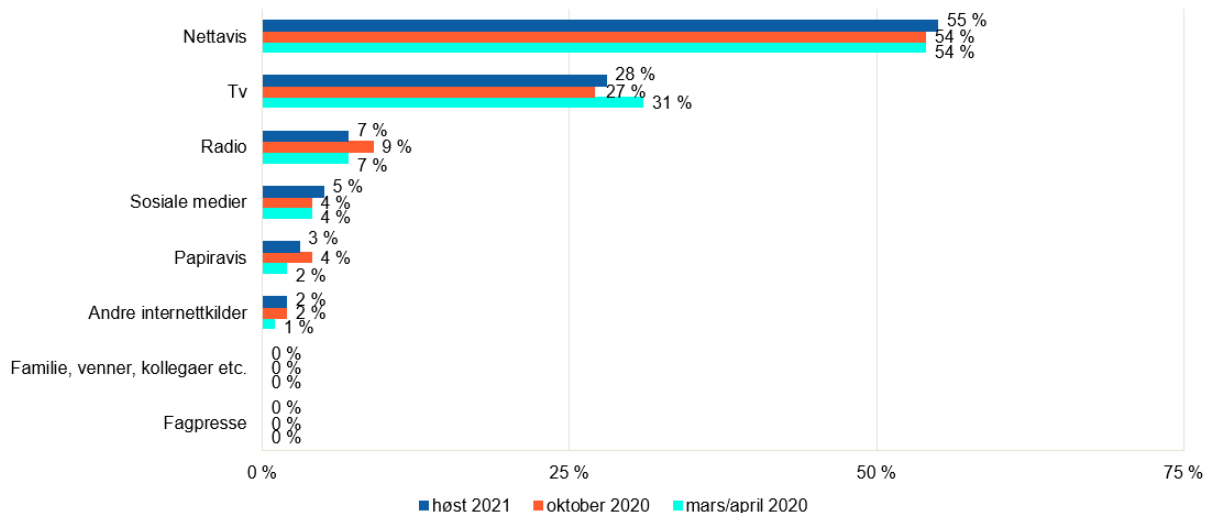
I kartleggingen av befolkningens preferanser i deres daglige nyhetsrepertoar måles også hvilke plattformer som brukes til de forskjellige nyhetstypene. Figur 29 viser at nettavis er den medieplattformen som i størst grad brukes til kort/rask oppdatering på nyheter, og en naturlig antakelse er at dette henger sammen med økende tilgjengelighet på smarttelefon, se nærmere om dette i innledningen av kapittel 5. Tv har en solid posisjon som den nest mest brukte kilden til rask nyhetsoppdatering, og det er lang avstand til de andre plattformene når det gjelder kort/rask nyhetsoppdatering. Andelen som foretrekker nettavis, tv og de andre plattformene når de løpende (kort/raskt) oppdaterer seg på nyhetene, er stabil.

<sup>117</sup> De aktuelle nyhetskategoriene er: «Nasjonale nyheter om politikk, samfunn/økonomi», «Internasjonale nyheter om politikk, samfunn og økonomi», «Lokale nyheter om politikk, samfunn og økonomi», «Nasjonale nyheter om koronakrisen», «Lokale nyheter om koronakrisen», «Internasjonale nyheter om koronakrisen», «Hendelsesnyheter generelt», «Sport», «Kultur/kunst/musikk/litteratur», «Forbrukerstoff», «Lett underholdning/kjendiser» eller «Ingen av disse».





Figur 29 – «Hvilke av følgende nyhetstyper brukte du mest da du i går oppdaterte deg kort/raskt på nyhetene?» Andel av dem som brukte tid på kort/rask nyhetsoppdatering i mars/april og oktober 2020 og oktober 2021 (tall i prosent)



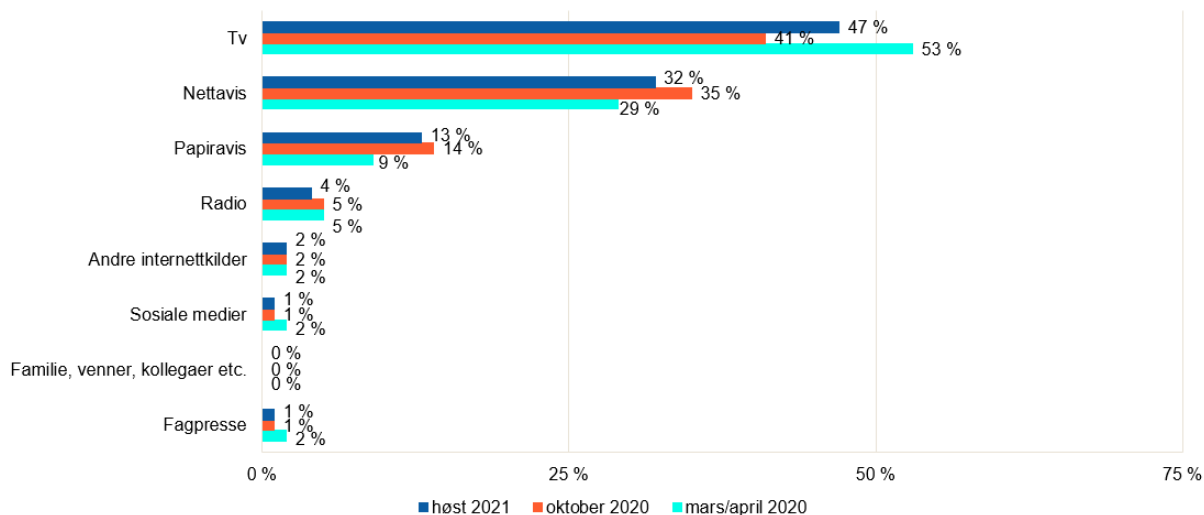
Kilde: Medietilsynet/Kantar 24 timer 2020 og 2021. Antall respondenter 953 mars/april 2020, 1043 oktober 2020 og 1314 oktober 2021.

Tv er den mest foretrukne plattformen for grundig nyhetsoppdatering, og slik har det vært i alle målingene, se figur 30. Nær halvparten (47 prosent) av dem som i 2021 oppdaterte seg grundig på nyhetene, bruker tv til dette. Etter en tilbakegang på tolv prosentpoeng fra at nyhetskonsumentet på tv generelt hadde en topp under den første perioden med pandemi i Norge i mars/april og til oktober 2020, økte andelen som bruker tv til grundig nyhetsoppdatering, med seks prosentpoeng. I underkant av én av fire (32 prosent) foretrakk i 2021 nettavis for å oppdatere seg grundig på nyhetene. Andelen økte fra 29 til 35 prosent fra mars/april til oktober 2020 før den ett år etter gikk tilbake med tre prosentpoeng.

En betydelig lavere andel foretrekker papiravis for grundig nyhetsoppdatering. Men andelen økte med hele fem prosentpoeng fra mars/april til oktober 2020 og holdt seg stabil med 13 prosent oktober 2021. Radio ble i 2021 foretrukket av fire prosent av konsumentene som den mest brukte medieplattformen for grundig nyhetsoppdatering, noe som er stabilt mot fem prosent i begge målinger i 2020.



Figur 30 – «Hvilke av følgende nyhetstyper brukte du mest da du i går oppdaterte deg på grundig nyhetsoppdatering?» Andel av dem som brukte tid på grundig nyhetsoppdatering i mars/april og oktober 2020 og oktober 2021 (tall i prosent)

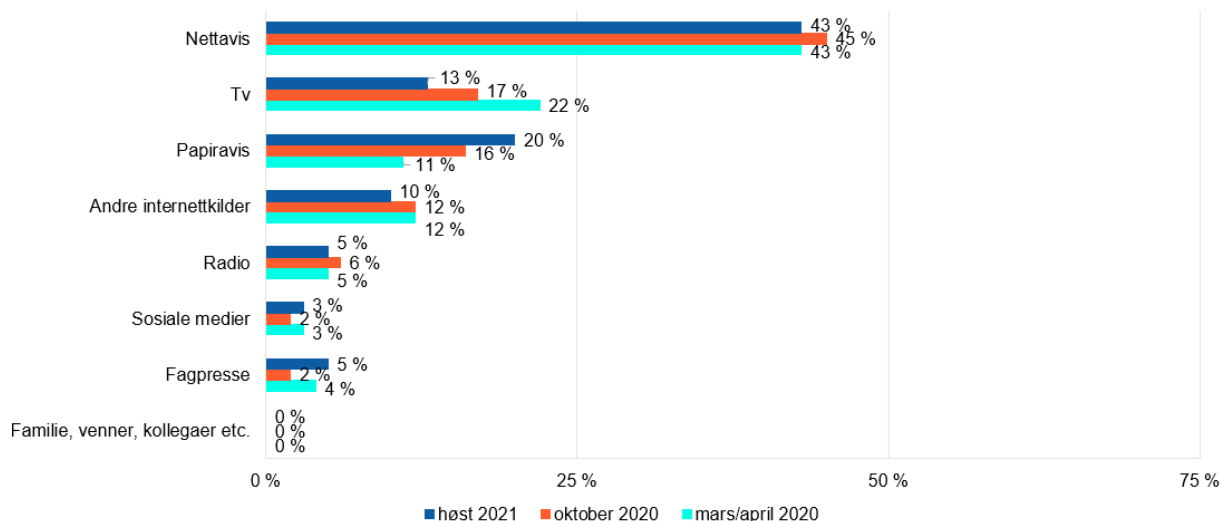


Kilde: Medietilsynet/Kantar 24 timer 2020 og 2021. Antall respondenter 953 mars/april 2020, 1043 oktober 2020 og 1314 oktober 2021.

Når det gjelder oppdatering på fakta, analyse og bakgrunnsstoff er nettavis den mest brukte plattformen, og andelen er stabil (43 prosent i mars/april, 45 prosent oktober 2020, og 43 prosent i oktober 2021). Papiravis har byttet plass med tv som den nest mest brukte kilden til oppdatering på fakta analyse og bakgrunnsstoff, se figur 31. I mars/april 2020 var det dobbelt så mange som svarte at tv var den mest foretrukne plattformen (22 prosent) som de som valgte papiravis (elleve prosent). I oktober 2021 var situasjonen motsatt med 20 prosent for papiravis og 13 prosent for tv. Økningen i tv-bruken i mars/april tyder på at tv ble mer brukt som en fordypende informasjonskilde under den første perioden med omfattende nasjonale koronatiltak. Høsten 2021 kom papiravis sterkere tilbake som fordypende nyhetskilde. Dette kan tyde på at papiravisen har kommet noe tilbake til sin rolle i en normalisert nyhetshverdag.



Figur 31 – «Hvilke av følgende nyhetstyper brukte du mest da du i går oppdaterte deg på fakta, analyse og bakgrunnsstoff?» Andel av dem som brukte tid på fakta, analyse og bakgrunnsstoff i mars/april og oktober 2020 og oktober 2021 (tall i prosent)

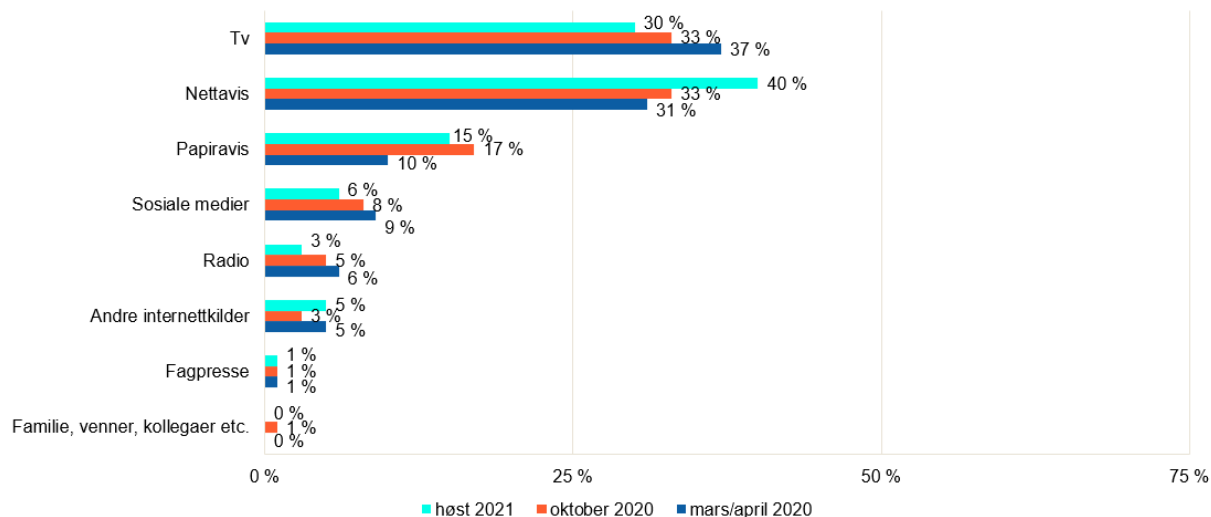


Kilde: Medietilsynet/Kantar 24 timer 2020 og 2021. Antall respondenter 953 mars/april 2020, 1043 oktober 2020 og 1314 oktober 2021.

Tv og nettavis er de klart mest foretrukne plattformene for å oppdatere seg på debatt- og kommentarstoff, se figur 32. I mars/april 2020 var tv mer brukt enn nettavis, og i oktober 2020 ble de to plattformene brukt like mye. I oktober 2021 økte nettavis med sju prosentpoeng, mens tv gikk tilbake med tre prosentpoeng. Det innebærer at nettavis styrket seg markant som den mest foretrukne plattformen for å oppdatere seg på debatt og kommentar. Samlet styrket avismediet seg som forum for debatt, ved at papiravisen økte fra ti til 17 prosent fra mars/april til oktober 2020 og holdt seg relativt stabil med 15 prosent i oktober 2021. Sosiale medier har gått fra å være likestilt med papiravis som nyhetskilde til debatt/kommentarstoff i mars/april 2020 (med henholdsvis ni og ti prosent) til å ikke foretrekkes på samme nivå. I 2021 var sosiale medier kun brukt mest av seks prosent til å oppdatere seg på debatt og kommentar.



Figur 32 – «Hvilke av følgende nyhetstyper brukte du mest da du i går oppdaterte deg på debatt- og kommentarstoff?» Andel av dem som brukte tid på debatt og kommentarstoff i mars/april og oktober 2020 og oktober 2021 (tall i prosent)



Kilde: Medietilsynet/Kantar 24 timer 2020 og 2021. Antall respondenter 953 mars/april 2020, 1043 oktober 2020 og 1314 oktober 2021.

#### 5.2.4 Medietilsynets konklusjon og anbefaling om utforming av innholdsforpliktelsene i ny kunngjøring

I dag har alle et mangfoldig innholdstilbud å velge i og stor valgfrihet når det gjelder når, hvor og hvordan vi vil konsumere det innholdet vi velger. Medietilsynets vurdering er at allmennkringkasting fremdeles er et viktig mediepolitisk virkemiddel for å fremme et variert innholdstilbud som eksponerer brukerne for innhold de ikke nødvendigvis oppsøker selv. For å fylle allmennkringkastingens demokratiske, kulturelle og sosiale funksjon i samfunnet er det viktig at allmennkringkasterens oppdrag reflekterer endringer i teknologi og/eller medievaner. Rollen allmennkringkasterne har som fellesarena for å fremme den offentlige samtalen og bidra til at befolkningen blir opplyst om saker det er viktig å være orientert om, krever at allmennkringkasterne når bredt ut og evner å samle ulike grupper i befolkningen. Mediebrukstallene viser at de norske allmennkringkasterne TV 2 og NRK har bred oppslutning, samtidig som særlig yngre målgrupper i stadig mindre grad konsumerer innhold lineært. Lineær tv er fremdeles en viktig nyhetsplattform for svært mange i befolkningen, men også her er aldersskillene tydelige ved at nyhetsvanene til de unge mediebrukerne i mindre grad enn eldre aldersgrupper omfatter nyhetssendinger på tv.

Når Mediemangfoldsutvalget i sin utredning påpekte at lineær tv fortsatt er viktig for bruksmangfoldet, selv om en økende andel av konsumet skjer ikke-lineært, er det knyttet til den såkalte «lead in-effekten».<sup>118</sup> Lineære kanaler benytter ulike programleggingsteknikker for å sikre flyt i sendeskjemaet og for å holde på seerne fra program til program. Når den ikke-lineære mediebruken øker gjennom individuelt tilpassede medietjenester som i større

<sup>118</sup> NOU 2017:7 *Det norske mediemangfoldet – En styrket mediepolitikk for borgerne*, tilgjengelig 01.05.2022

eller mindre grad bygger på anbefalinger ut fra algoritmer, har allmennkringkastingen fremdeles en viktig rolle når det gjelder å eksponere mediebrukerne for innhold de tradisjonelt ikke oppsøker. Lineær tv er også viktig for at målgrupper som verken adopterer nye medievaner eller er interessante for annonsørene, skal kunne ha et fullverdig tilbud. I et mediemangfoldsperspektiv er det problematisk dersom en gruppe systematisk faller utenfor ulike medietilbud, særlig redaktørstyrte. Medietilsynet anbefaler derfor at ny kunngjøring stiller krav til tv-kanalens samlede innholdstilbud, samt at allmennkringkastingsinnholdet skal gjøres tilgjengelig både lineært via en tv-kanal og ikke-lineært via en audiovisuell bestillingstjeneste. Se også punkt 4.3.7.

Økt konkurranse fra globale innholdstjenester gjør at allmennkringkasterens ansvar for å fremme norsk innhold, identitet og språk er viktigere og mer relevant enn noen gang. Selv om flere av de globale aktørene investerer i norsk innhold, bidrar de ikke i samme grad som de norske allmennkringkasterne til bredden av norskspråklig innhold forankret i norsk virkelighet. En viktig rolle for TV 2 som kommersiell allmennkringkaster er å formidle norskspråklig innhold både for brede og smale grupper, og avtalen har spesifikke krav om å investere i programmer for barn og unge, film og tv-drama. TV 2 og NRK er de eneste tv-aktørene som leverer et eget, nasjonalt daglig nyhetstilbud. Mediebrukstallene viser at nyheter og sport er de mest sette programkategoriene når tv-innholdet sees direkte og lineært, og at drama og underholdning er de mest sette programkategoriene når tv-innholdet strømmes. Tall fra Kantar Interbuss viser at de som strømmer, i betydelig større grad opplever at allmennkringkasterne NRK og TV 2 har et godt utvalg av norsk innhold enn de utenlandske strømmetjenestene.

Medietilsynet har i punkt 4.3.7 vurdert hvordan avtalens utforming gir den kommersielle allmennkringkasteren økonomiske insentiver til å investere i nyheter, norskspråklige programmer for barn og unge og norskspråklig film og tv-drama. Følgelig bidrar kompensasjonsordningen til å fremme produksjon og formidling på disse programområdene, og dette styrker det totale mediemangfoldet. Kravene på disse programområdene anbefales videreført for å sikre at befolkningen fortsatt får tilgang på kvalitativt godt innholdstilbud med nasjonale nyheter som produseres og sendes utenfor Oslo, programmer for barn og for unge og norsk film og tv-drama basert på originalskrevne manus som er skrevet på norsk eller samisk og/eller har et hovedtema som er knyttet til norsk, historie, kultur eller samfunnsforhold.

Videre er det Medietilsynets vurdering at avtalen, slik den er utformet i dag, ikke gir den kommersielle allmennkringkasteren sterke nok insentiver til å levere på de smalere programkategoriene innenfor minimumskravene. Medietilsynet anbefaler derfor at det vurderes om enkelte av de nevnte smale programkategoriene, som i dag er definert utenfor allmennkringkastingsoppdraget, bør innlemmes i oppdraget, se nærmere i punkt 4.3.7. Dette medfører i praksis at relevante smale programkategorier inkluderes i tildelingskriteriene for allmennkringkastingsoppdraget, og blir gjenstand for kvalitets- og priskonkurransen om oppdraget.

Ifølge den kunnskapen Medietilsynet har om programtilbudet til rent kommersielle tv-kanaler tilbyr de til en viss grad programmer innenfor enkelte av kategoriene.<sup>119</sup> De kommersielle tv-virkomhetene på nasjonalt nivå er basert på en bestiller-/innkjøpsmodell, der en betydelig del av det redaksjonelle innholdet kjøpes fra eksterne produksjonsmiljøer. Det legges derfor til grunn at krav til tematisk bredde (bredde i programkategorier) på kort sikt kan oppfylles ved hjelp av innkjøpte programmer, og at et slikt breddekrav, herunder eventuelle krav om å levere på enkelte smalere programkategorier, ikke representerer en særskilt etableringshindring for eventuelle nye tilbydere. I den grad et slikt breddekrav representerer en barriere som kan bidra til å dempe konkurransen om ny avtale om kommersiell allmennkringkasting, vurderes denne barrieren likevel som betydelig lavere enn kravet om å lokalisere sentral nyhetsredaksjon for nasjonal audiovisuell nyhetsdekning utenfor Oslo. Ingen potensielle konkurrenter i det norske markedet har per i dag en slik redaksjon.

Gjennomgangen av ulike mediebruksdata viser at nyhetsendingene står sentralt i det lineære tv-konsumet. Dette understreker betydningen det lineære tv-tilbudet de to allmennkringkasterne NRK og TV 2 har for deler av befolkningens nyhets- og aktualitetskonsum og hvordan det lineære oppdraget bidrar til innholds- og bruksmangfold. Gjennom egne nyhetsredaksjoner som bidrar med ulike tv-nyhetsendinger og i noen grad når ulike seergrupper, kompletterer TV 2 og NRK hverandre som nasjonale nyhetskilder. Tv har også en viktig posisjon i befolkningens konsum av debatt- og kommentarstoff. For å insentivere den kommersielle allmennkringkasterens rolle og funksjon på fellesarenaen for den redigerte offentlige debatten, vurderer Medietilsynet at debatt bør inkluderes i allmennkringkastingsoppdraget i ny kunngjøring. Se ellers punkt 4.5.4 for Medietilsynets anbefalinger om justeringer i lokaliseringskravene knyttet til sentral nyhetsredaksjon.

TV 2 har i sine innspill til Medietilsynet i tilknytning til evalueringen av kompensasjonsordningen bekreftet at tilliten til norske nyhetsmedier og interessen for nyheter er høy, og at nyhetsoppdraget er en svært viktig del av allmennkringkastingsoppdraget. TV 2 viser til at sendingene på hovedkanalen fortsatt har relativt høy seing og er viktig for å sette dagsorden, men at endringene i publikums seer- og nyhetsvaner tilsier at kveldssendinger på lineær-tv ikke oppfyller befolkningens forventninger. Særlig gjelder dette de unge. Videre mener TV 2 det er viktig å se hen til utformingen av NRKs oppdrag for å sikre reell konkurranse på allmennkringkastingsområdet.

Medietilsynet er enig i at avtalens utforming med sitt fokus på at hovedkanalen skal tilby egenproduserte riksdekkende nyhetsprogrammer mellom kl. 17.00 og 24.00, verken gir særskilte insentiver til å utvikle løpende og/eller ikke-lineære audiovisuelle nyhetsprodukter eller er spesielt egnet til å treffe yngre målgrupper. Selv om nyhetsprogrammene som tilbys lineært i hovedkanalen også skal gjøres tilgjengelige ikke-lineært i TV 2s strømmetjeneste, deler Medietilsynet vurderingen av at det å tilby nyheter i strømmetjenesten på en god måte krever omfattende utvikling og innovasjon, både redaksjonelt og teknologisk.

---

<sup>119</sup> Medietilsynet har blant annet sett på programstatistikk fra Kantar for de fire store tv-aktørenes hovedkanaler (NRK, TV 2, Discovery og NENT).



For å sikre at nyhetsoppdraget til en fremtidig kommersiell allmennkringkaster skal være mer treffsikkert for å styrke bruksmangfoldet og nå yngre målgrupper anbefaler Medietilsynet at ny kunngjøring gir leverandøren incentiver til å utvikle og tilby audiovisuelle nyhetsprodukter på digitale flater. Mediebrukstallene som er presentert i denne rapporten, viser at tv sammen med nettavis er en av de mest foretrukne nyhetsplattformene for de fleste nyhetstypene – både kort/rask nyhetsoppdatering og for den mer grundige nyhetsoppdateringen. Samtidig har alder betydning for hvilke nyhetskilder som vurderes som viktigst, der de yngre aldersgruppene i stadig mindre grad bruker lineær tv – heller ikke til å konsumere nyheter. Videre viser tallene at de yngre i større grad enn de eldre foretrekker løpende, korte oppdateringer.

Medietilsynet viser til at ESAs retningslinjer for støtte til allmennkringkasting<sup>120</sup> anerkjenner at allmennkringkasterens tilbud kan reflektere den teknologiske utviklingen og endringer i befolkningens medievaner:

*«The definition of the public service remit may also reflect the development and diversifications of activities in the digital age and include audiovisual services on all distribution platforms.»*

BDO har i sin analyse pekt på at det regnskapsmessige skillet i nåværende avtale gjenspeiler at TV 2 Nyhetskanalen og nyheter i digitale kanaler til dels består av gjenbruk eller overskuddsmateriale fra hovednyhetssendingene, og at en felles nyhetsredaksjon jobber med de ulike nyhetsflatene. Det har i praksis ikke vært mulig å gjennomføre et vanntett regnskapsmessig skille mellom nyhetsflatene. Det regnskapsmessige skillet tillater derfor at kompensasjonen også brukes til å produsere nyheter til andre flater, i hovedsak Nyhetskanalen, mot at inntektene fra disse flatene tilfaller allmennkringkastingsoppdraget.

Den økonomiske modellen har per i dag dermed ingen prinsipielle hindre for at den kommersielle allmennkringkasteren også kan levere nyheter på andre plattformer enn den lineære hovedkanalen, så lenge nyhetene produseres med utgangspunkt i en felles redaksjon. I retningslinjene for det regnskapsmessige skillet går det spesifikt frem at AKO Nyheter og Nyhetskanalen skal inngå i et regnskapsoppsett for Nyheter Samlet, og at AKO også skal godskrives merinntekter knyttet til bruk av innhold på andre flater. BDOs analyse viser at omfanget av inntekter fra andre flater så langt i perioden for inneværende avtale om kommersiell allmennkringkasting har vært lavt.

For det tilfellet at den kommersielle allmennkringkasteren igangsetter en større satsing på audiovisuelle nyheter på andre flater enn dem som allerede er eksplisitt nevnt, anbefaler Medietilsynet at retningslinjene for det regnskapsmessige skillet oppdateres for å reflektere at det har kommet til ytterligere satsing i tillegg til AKO Nyheter og Nyhetskanalen. Dette er i tråd med BDOs vurdering. BDO har vurdert at de samme prinsippene for allokering av kostnader og inntekter kan legges til grunn for en eventuell slik satsing som for Nyhetskanalen.

<sup>120</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2012.124.01.0040.01.ENG&toc=OJ:L:2012:124:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2012.124.01.0040.01.ENG&toc=OJ:L:2012:124:TOC)



Medietilsynet understreker at så lenge en slik satsing ikke er en del av det definerte AKO-oppdraget, forutsettes det at satsingen er bedriftsøkonomisk lønnsom, slik at det ikke foreligger kryssubsidiering. BDO har i sin rapport pekt på at det er en risiko for at eventuelle nye nyhetssatsinger på digitale flater ikke umiddelbart er lønnsomme. For å legge til rette for innovasjon med tanke på publisering av audiovisuelle nyheter på digitale plattformer vurderer Medietilsynet at det i ny kunngjøring er formålstjenlig å formulere nyhetsoppdraget videre enn daglige nyhetssendinger på en tv-kanal for å redusere risikoen for kryssubsidiering i fremtidig avtale. En utvidelse av nyhetsoppdraget må i så fall veies opp mot statsstøttereglenes krav om at oppdraget skal være klart beskrevet og definert, se nærmere i punkt 5.5.

I lys av den klare trenden mot ikke-lineær mediebruk, særlig blant unge, har Medietilsynet også vurdert om det er behov for å endre utformingen av kravet om programmer for barn og for unge. Slik kravet er utformet i dag, har den kommersielle allmennkringkasteren høy grad av frihet til å velge en digital publiseringsstrategi, se nærmere om dette i punkt 4.3.2. Avtalens utforming er således ikke til hinder for å publisere innholdet for barn og unge digitalt først. Modellen for kompensasjonen og det regnskapsmessige skillet åpner også for dette, jf. beskrivelsen over. Samtidig kan det argumenteres for at en ikke-lineær publiseringsstrategi åpner for andre formater enn tradisjonelle programkonsepter tilpasset en lineær programlegging.

Medietilsynet legger til grunn at det primære formålet med forpliktelsen er å fremme produksjon av norskspråklig audiovisuelt innhold for mindreårige, som det produseres lite av i tv-markedet for øvrig. I inneværende avtale er kravet utformet slik at innholdstilbudet som bidrar til å oppfylle allmennkringkastingsoppdraget, også må programlegges i den lineære kanalen. Ut over dette legger ikke avtalen begrensninger for formatet på innholdstilbudet. Kravet om at allmennkringkastingsinnholdet skal gjøres tilgjengelig både lineært og ikke-lineært, er etter Medietilsynets vurdering fortsatt et viktig hensyn i det kommersielle allmennkringkastingsoppdraget. Dette for å sikre at bredden og variasjonen er tilgjengelig for alle mediebrukere uavhengig av bruksmønstre. Selv om et innholdstilbud er spesielt innrettet for bestemte målgrupper, herunder bestemte aldersgrupper, kan det like fullt ha verdi for større deler av befolkningen, jf. verdien av å bli eksponert for tilbud man ikke nødvendigvis oppsøker selv. Medietilsynet vurderer på denne bakgrunn at det viktigste ved ny kunngjøring av avtalen er å sikre at barne- og ungdomstilbudet som mottar offentlig støtte, publiseres både lineært og ikke-lineært slik at innholdet er tilgjengelig på relevante plattformer som barn og unge bruker. Videre ser ikke Medietilsynet behov for å endre kunngjøringen når det gjelder kravet om at den kommersielle allmennkringkasteren skal tilby egne programmer for disse gruppene. Medietilsynet legger til grunn at kravet om lineær publisering ikke begrenser muligheten for å utprøve ikke-lineære audiovisuelle formater.

### 5.3 Analyse av om den økonomiske modellen er robust ved endringer i mediemarkedet

For å undersøke om det er behov for å gjøre endringer i kompensasjonsmodellen er det gjort en analyse av i hvilken grad den økonomiske modellen i nåværende avtale er robust ved endringer i mediemarkedet. Analysen vurderer om medievaner og/eller teknologiske



endringer endrer forholdet mellom inntektsstrømmer skapt av henholdsvis lineære og ikke-lineære distribusjonskanaler.

### 5.3.1 Økonomisk utvikling

Den driftsøkonomiske utviklingen i de norske medievirksomhetene har de senere årene vært preget av fallende annonseinntekter fordi globale aktører som Facebook og Google har opparbeidet seg en sterk posisjon i det norske reklamemarkedet. Konkurransen om reklameinntekter påvirker ulike deler av mediemarkedet og ulike medieaktører forskjellig. Den norske mediebransjen kjennetegnes av et sterkt avsendermangfold. Variasjonen mellom virksomhetene er stor både når det gjelder størrelse på redaksjonell organisasjon og omsetning. Et generelt utviklingstrekk som følger av digitalisering og global konkurranse, er at inntektsstrømmer og forretningsmodeller endrer seg. I en tosidig forretningsmodell,<sup>121</sup> som de fleste redaktørstyrte journalistiske medievirksomheter har, gir reduserte annonseinntekter et insentiv til å øke brukerinntektene (inntekter fra abonnement på strømmetjenester, aviser og kanalpakker). Generelt i mediebransjen har brukerinntektene økt de siste årene, og i noen segmenter er denne type inntekter blitt større enn reklameinntektene.

Det norske tv-markedet har over lang tid hatt fire store eiere av riksdekkende tv-kanaler: den offentlig finansierte allmennkringkasteren NRK og de tre kommersielle tv-virksomhetene TV 2 (som også har status som kommersiell allmennkringkaster for sin hovedkanal), Discovery og NENT. I tillegg er det et antall mindre aktører som for eksempel Fox, Matkanalen, Kristen TV i Norge og Stiftelsen Kurdisk media. Tv-markedet er ikke desentralisert på samme måte som markedet for avis og radio. Med unntak for NRK,<sup>122</sup> har de store aktørene dermed kun virksomhet på nasjonalt nivå.<sup>123</sup>

I 2010 hadde NRK og de kommersielle kringkasterne tilnærmet like store driftsinntekter, men i 2020 var dette bildet endret vesentlig. De kommersielle kringkasterne hadde da 37 prosent mer i inntekter enn NRK, noe som utgjør cirka 2,2 milliarder kroner. Fra 2016 til 2020 økte driftsinntektene til de kommersielle nasjonale kringkasterne fra cirka 7,5 milliarder til 8 milliarder kroner – en økning på cirka 6,9 prosent. Det var imidlertid en nedgang på nesten 60 millioner kroner fra 2019 til 2020.

Mange faktorer har ført til den sterke veksten i driftsinntektene til de kommersielle nasjonale kringkasterne de siste årene. Veksten skyldes for det første tilgjengeligheten av bredbånd og digitalisering av tv-distribuering som har gjort det mulig for flere kommersielle tv-kanaler å nå ut til et større publikum. Kringkasterne har fått flere inntektskilder ved å fordele programtilbud på premiepakker og strømmetjenester. Strømming av innhold gir kringkasteren mulighet til

<sup>121</sup> De fleste aktørene i mediebransjen henter inntekter både fra salg av reklame og brukerbetaling.

<sup>122</sup> NRKs distriktskontor følger fylkesinndelingen med en organisatorisk enhet i hvert fylke, men har valgt en felles organisatorisk enhet for de fylkene Oslo og Viken. NRK sender ti regionale tv-sendinger.

<sup>123</sup> Økonomitallene som brukes i beskrivelsen og analysene i dette kapittelet, gjelder det nasjonale tv-markedet. Lokal-tv-markedet er i endring, og etter digitaliseringen av det riksdekkende bakkenettet for tv i 2009 er antallet tradisjonelle tv-kanaler betydelig redusert. I 2021 hadde lokal-tv samlede driftsinntekter på 40 millioner kroner – i hovedsak fra reklame. Se mer i Medietilsynet (2021) *Norsk medieøkonomi – Ein rapport om den økonomiske utviklinga i norske medieverksemder 2016–2020*, tilgjengelig 01.05.22 på

[https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/medieokonomi/okonomirapporten\\_20162020-1.pdf](https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/medieokonomi/okonomirapporten_20162020-1.pdf)

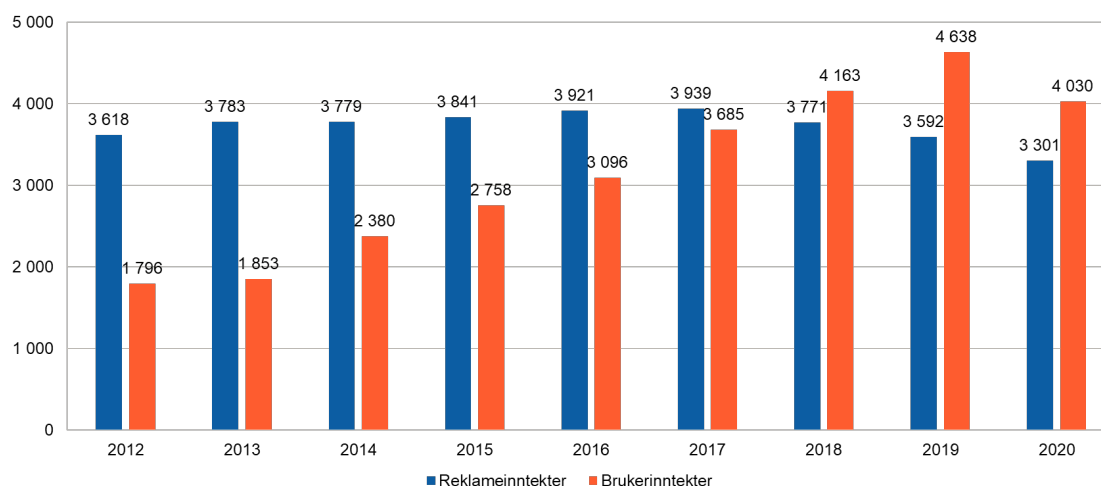


å tilby innhold direkte til sluttbruker gjennom egne strømmetjenester, og brukerinntektene fra disse tjenestene trenger dermed ikke deles med et mellomledd. På en annen side er det en sterk og økende konkurranse i strømmemarkedet – både fra mange etablerte internasjonale aktører, som eksempelvis Netflix og HBO, og fra nykommere i det norske strømmemarkedet, som Disney Plus. I mai 2021 ble det kjent at WarnerMedia, eier av selskapet HBO, fusjonerer med Discovery og skal bli til det nye selskapet «Warner Bros Discovery». Fusjonen som gjennomføres i 2022,<sup>124</sup> fører blant annet til at HBO Max og Discovery Plus blir slått sammen til én strømmetjeneste-app.

Distribusjonsinntekter fra at tredjepartsaktører selger kanalpakker med kringkasternes innhold, er en annen viktig inntektskilde for de kommersielle nasjonale kringkasterne. Til tross for en vridning mot bruk av mer strømmetjenester de siste årene er forbrukerne fortsatt villig til å betale relativt store summer for å kunne se sport og film på lineær-tv gjennom premium tv-pakker.<sup>125</sup>

Inntekter fra salg av innhold gjennom strømmetjenester, kanalpakker og distribusjonsinntekter blir stadig viktigere, se figur 33. Bruken av strømmetjenester er økende, og tre av fire i Norge har nå tilgang på minst én betalt strømmetjeneste.<sup>126</sup> Til sammen har salg av premiumkanaler, abonnementsinntekter og distribusjonsinntekter økt med 40 prosent de siste fem årene.<sup>127</sup>

Figur 33 – fordeling mellom reklameinntekter og brukerinntekter i tv-markedet 2012–2020 (tall i millioner kroner)



Kilde: Medietilsynet 2021

<sup>124</sup> Tek.no siterer Variety som var først ute med nyheten om at fusjonen mellom de store tv- og strømmeselskapene er nært forestående, artikkel 15.03.22 tilgjengelig 01.05.22 på <https://www.tek.no/nyheter/nyhet/i/47JxmR/hbo-max-slaar-seg-sammen-med-discovery> Discovery eier blant annet TV Norge, Fem, Max, Discovery Plus, Eurosport, TLC, Animal Planet, Food Network og Oprah Winfrey Network, mens Warner Media eier HBO, HBO Max, Warner Bros og DC Films.

<sup>125</sup> Medietilsynet (2021) *Ein rapport om den økonomiske utviklinga i norske medieverksemdar 2016–2020*

<sup>126</sup> SSB Norsk mediebarometer 2021, se også mer i punkt 5.2 over.

<sup>127</sup> Medietilsynet (2021) *Ein rapport om den økonomiske utviklinga i norske medieverksemdar 2016–2020*



### 5.3.2 Analyse av hvordan trendene virker inn på det regnskapsmessige skillet og kompensasjonen

Som det kommer frem av figur 33 og beskrivelsen i punkt 5.3.1, er det en nedadgående trend for reklameinntekter i tilknytning til lineære sendinger på kommersiell tv. Samtidig er distribusjons- og brukerinntekter/abonnementsinntekter økende, og dette veier delvis opp for fallende reklameinntekter.

For å unngå krysssubsidiering og overkompensasjon skal det etter nåværende kompensasjonsordning for kommersiell allmennkringkasting rapporteres et separat resultat for allmennkringkastingsvirksomheten. Regnskapet skal settes opp etter bestemte retningslinjer for det regnskapsmessige skillet. I tråd med disse retningslinjene<sup>128</sup> brukes ulike fordelingsnøkler for å fordele de ulike inntektskategoriene mellom henholdsvis allmennkringkasteroppdraget og den øvrige virksomheten.

Reklameinntekter fordeles etter vektet faktisk seing, der ulike seergrupper er vektet ulikt for å gjenspeile at enkelte grupper har høyere verdi for annonsørene enn andre. Distribusjonsinntekter er også fordelt etter seing, men uten at seergruppene vektet. For distributørene er alle seere vurdert å gi samme verdi. Der kontraktene mellom TV 2 og distributørene gir grunnlag for dette, er inntekter fordelt mellom ulike kanaler i henhold til de kontraktsfestede vilkårene. Abonnementsinntekter fordeles etter faktisk seing på TV 2 Play.

Kompensasjonsordningen er dermed utformet slik at det rapporterte allmennkringkastingsregnskapet (AKO-regnskapet), og dermed TV 2s mulige kompensasjon fra staten, kan endre seg når fordelingen mellom de viktigste inntektskategoriene endrer seg. De innrapporterte regnskapene viser at dette har skjedd i løpet av inneværende avtaleperiode, og det samme forventes de kommende årene. For å stressteste kompensasjonsmodellen i lys av utviklingen i seervaner, mediemarkedet og teknologi har BDO analysert virkningen av en mulig svikt i markedsinntektene kombinert med økende brukerinntekter. BDO har benyttet AKO-regnskapet som TV 2 rapporterte for 2020 som «baseline» for analysen.

2020 var som kjent preget av pandemien, og TV 2 hadde flere seere på nyhetssendinger, og spesielt Nyhetskanalen, enn tidligere. Dette medførte at en relativt høy andel av inntektene dette året ble allokert til AKO-nyhetsområdet, slik at nyheter samlet (AKO-nyheter + Nyhetskanalen) i det regnskapsmessige skillet fremsto med et positivt resultat og reduserte støttebehovet. Summen av netto merkostnader for AKO, Nyhetskanalen og lokasjonskostnader i 2020 var 68,8 millioner kroner, og det er dette beløpet som er utgangspunktet for BDOs analyser.

<sup>128</sup> Tilgjengelig 01.05.22 på [https://www.medietilsynet.no/globalassets/dokumenter/allmennkringkasting/prm-58-18\\_avtale-med-tv-2-vedlegg-retningslinjer.pdf](https://www.medietilsynet.no/globalassets/dokumenter/allmennkringkasting/prm-58-18_avtale-med-tv-2-vedlegg-retningslinjer.pdf)

For 2021 ser det med utgangspunkt i innrapportert allmennkringkasterregnskap ut til at TV 2 igjen kommer til å få full kompensasjon på 135 millioner kroner. Tallene som brukes for analyseformål kan dermed ikke sies å være representative for økonomien i avtalen, men derimot er de spesielt egnet for analysen av endringer i inntektsstrømmene. Siden TV 2 ikke fikk full kompensasjon i 2020, og ikke i praksis var begrenset av kompensasjonstaket på 135 millioner kroner, synes effektene av de simulerte endringene tydeligere.

Det er gjort tre analyser med utgangspunkt i «baseline», og BDO har ikke gjort forsøk på å formulere realistiske scenarier for en forventet utvikling. Analysene er konsentrert om å stressteste modellen for det regnskapsmessige skillet, og formålet er å vurdere hvordan endrede inntektsstrømmer påvirker økonomien i avtalen. BDO har derfor valgt å holde kostnadsnivået konstant, å analysere med betydelige endringer i beløpene som er involvert for at virkningen av endringene skal være tydelige og å gjøre analyser som er nøytrale med hensyn til TV 2s totale økonomi. Det siste betyr at inntektene BDO analyserer er flyttet mellom inntektskategorier slik at de totale inntektene forblir uendret.

Den første analysen simulerte en reduksjon i markedsinntekter som hovedsakelig er knyttet til annonser på de lineære kanalene. Videre ble inntektsreduksjonen i sin helhet veid opp av økte distribusjons- og abonnementsinntekter (fordelt med like store beløp på begge kategorier). Øvrige inntekter og kostnader ble holdt uendret. Fordi ulike inntektskategorier fordeles med ulike nøkler mellom henholdsvis allmennkringkastingsoppdraget, Nyhetskanalen og øvrig virksomhet, gir analysen endret fordeling av inntektene. Analysen viser en lavere fordeling av inntekter til AKO-oppdraget med unntak av barneprogrammer og Nyhetskanalen. Tilsvarende blir en høyere andel av inntektene allokert til den øvrige virksomheten. Beregnet netto merkostnad inklusiv margin, og dermed kompensasjonen for allmennkringkastingsoppdraget, øker derfor fra 69 millioner til 134 millioner.

Den andre analysen simulerte den samme reduksjonen i markedsinntekter som i den første analysen, men inntektstapet ble i sin helhet erstattet med distribusjonsinntekter i denne simuleringen. Markedsinntekter fordeles i regnskapsmodellen etter vektet seing, hvor de antatt kommersielt mest attraktive seerne i aldersgruppen 21-49 år vektet høyere enn andre seere. Distribusjonsinntekter fordeles også etter seing, men alle seere vektet likt. Ettersom nyheter har en relativt sett høyere andel eldre seere, var forventningen at distribusjonsinntekter som erstatning for markedsinntekter ville gi høyere allokering av inntekter til nyhetene – og dermed noe lavere kompensasjon. Analysen ga imidlertid et annet bilde, der inntekter allokert til både AKO-nyheter og Nyhetskanalen faller noe, og kompensasjonen øker fra 69 millioner kroner til 100 millioner kroner. BDO har beskrevet tre hovedgrunner til at effekten ikke blir som forventet:

- For distribusjonsinntekter legges det til grunn en vektning mellom TV 2s ulike kanaler som ikke i alle tilfeller er basert på faktisk seing. Ettersom det i enkelte distribusjonskontrakter foreligger separate priser for de enkelte kanalene, fordeles inntektene kun etter seing internt på TV 2 Hovedkanalen.





- En andel av distribusjonsinntektene knytter seg til såkalte premiumpakker med sportsinnhold som ikke fordeles til AKO.
- 2020 utmerket seg med høye seertall for nyhetsområdet, spesielt for Nyhetskanalen, i forhold til tidligere år. Økningen var spesielt stor i de antatt mest kommersielt attraktive seergruppene. Dette ga økt allokering av annonseinntekter til nyhetsområdet og spiller inn på simuleringen av reduserte annonseinntekter dette året.

Den tredje analysen simulerte et bortfall av markedsinntekter på samme nivå som i de to første analysene, men inntektstapet ble erstattet av et tilsvarende beløp gjennom økte abonnementsinntekter fra TV 2 Play. På TV 2 Play fordeles abonnementsinntekter etter faktisk seing. I denne simuleringen forsvinner betydelige inntekter fra AKO-området, i hovedsak knyttet til nyhetsområdet, mens programmer for barn og norskspråklig film og tv-drama får en svak økning. Netto merkostnad for allmennkringkastingsoppdraget øker i denne analysen fra 69 millioner kroner til 167 millioner kroner, og kompensasjonen ville blitt begrenset av det årlige kompensasjonstaket på 135 millioner kroner.

Analysene viser at forutsatt dagens inntektsfordeling gir lavere markedsinntekter høyere netto merkostnad i AKO-regnskapet til TV 2, selv om inntektene erstattes krone for krone med brukerinntekter. Kompensasjonen vil imidlertid i praksis bli begrenset av taket på 135 millioner kroner. BDO forklarer at kompensasjonstaket skaper en sårbarhet dersom markedsinntektene ikke fullt ut erstattes av andre inntekter, slik de tre analysene over forutsetter. Når taket er nådd, kan en eventuell inntektssvikt heller ikke erstattes av økt statlig kompensasjon.

Analysen for å avdekke hvor mye markedsinntektene kan synke før merkostnadene, som er grunnlaget for størrelsen for kompensasjonen, når taket på 135 millioner kroner, viser at disse inntektene kan falle med 260 millioner kroner fra nivået i 2020. Analysen forutsetter imidlertid samme høye fordeling av markedsinntekter til nyhetsområdet som i 2020. I 2019 var netto merkostnad for AKO-området høyere enn 135 millioner kroner, og TV 2 har rapportert det samme for 2021. BDO forklarer at dersom markedsinntektene faller med så mye som 260 millioner kroner, bærer også den øvrige virksomheten en stor del av tapet. Selv om TV 2 blir kompensert for den delen av tapet som tilordnes AKO-området, gir totalresultatet etter kompensasjon en dårligere resultatmargin enn ti prosent som forutsettes å være marginkravet for kommersiell kringkasting.<sup>129</sup> Dersom markedsinntektene med en inntektsfordeling som i 2020 reduseres med 50 millioner kroner, gir totalresultatet en dårligere margin enn ti prosent. Nyhetsområdet samlet vil imidlertid fortsatt være marginalt lønnsomt, og kompensasjonen øker med kun cirka tolv millioner kroner. Situasjonen er da at AKO-området etter kompensasjon er mer lønnsomt enn den øvrige virksomheten, og «Nyheter samlet» er, selv uten kompensasjon, ett av de mest lønnsomme programområdene.

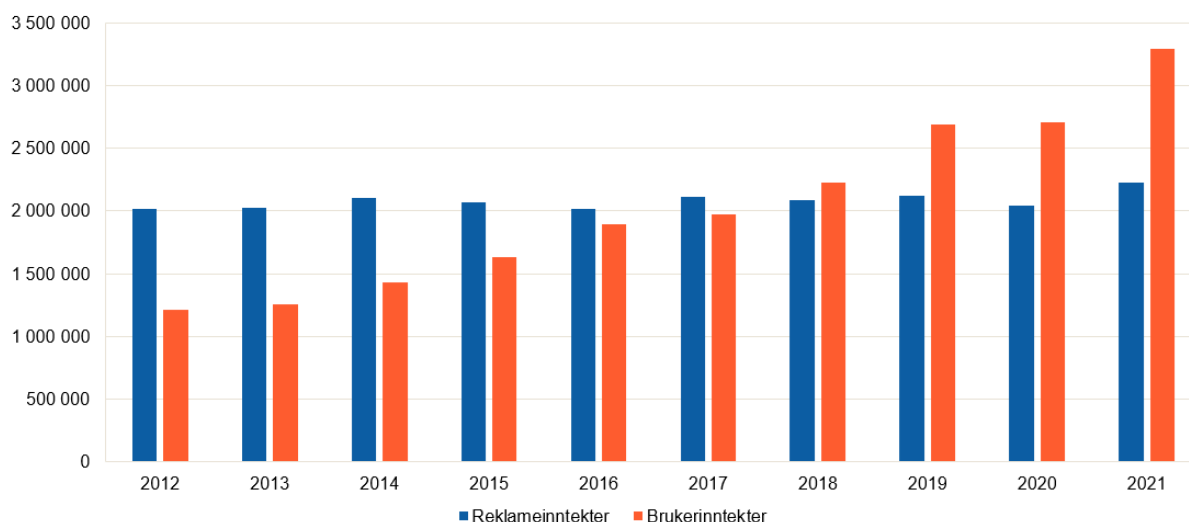
<sup>129</sup> Med «rimelig fortjeneste» menes ti prosent driftsmargin (EBIT) på den virksomheten som omfattes av allmennkringkastingsregnskapet, jf. § 5-1 fjerde ledd i Avtale om levering av kommersielle allmennkringkastingstjenester av 26. september 2018.



Analysen som BDO har gjort, viser at dagens kompensasjonsmodell er robust så lenge et eventuelt inntektstap i en av inntektsstrømmene erstattes med en tilsvarende økning i andre inntektsstrømmer, slik at totale inntekter forblir omtrent de samme. BDO viser til at TV 2 synes å ha tilpasset seg til dagens avtale og leverer omtrent så mye og så kostnadskrevende allmennkringkastingsinnhold at maksimal kompensasjon oppnås uten at netto merkostnad i det regnskapsmessige skillet ligger vesentlig over maksimal kompensasjon. De siste par årene har nyhetsområdet vært mindre ulønnsomt enn forventet, og TV 2 har levert norskspråklig film og drama til en produksjonskostnad som overstiger målet som lå i tilbudet for investering i sjangeren. BDOs vurdering er at TV 2 til en viss grad har mulighet til å møte eventuelle fallende inntekter med kostnadsreduksjoner, men det er en grense for hvor langt TV 2 kan tilpasse virksomheten i slike tilfeller og fortsatt levere godt innenfor oppdraget. Da er det også en grense for hvor mye inntektene kan falle før en kompensasjon på 135 millioner kroner blir for lav til å sikre økonomien i allmennkringkastingsoppdraget.

Figur 34 viser at TV 2s inntekter fordelt på reklame- og brukerinntekter tegner et tilsvarende bilde av utviklingen mellom de to inntektsstrømmene som figur 33 viste for de nasjonale kommersielle tv-kanalene samlet. Figuren viser at størrelsen på reklameinntektene har vært ganske stabil fra 2012 til 2020, det vil si at inntektene i reelle kroner, justert for inflasjon, har gått litt tilbake. I samme periode har det vært en kraftig vekst i brukerinntektene i form av abonnements- og distribusjonsinntekter.

*Figur 34 – fordeling mellom reklameinntekter og brukerinntekter i TV 2 2012–2020 (tall i millioner kroner)*



Kilde: Medietilsynet / TV 2

### 5.3.3 Medietilsynets konklusjon og anbefaling

Gjennomgangen av økonomitall for tv-bransjen, og TV 2 særskilt, viser nedadgående trend for reklameinntekter i tilknytning til lineære sendinger på kommersiell tv. Samtidig øker



distribusjons- og brukerinntekter/abonnementsinntekter, noe som delvis veier opp for fallende reklameinntekter.

Analysen som BDO har gjort av hvordan trendene virker inn på det regnskapsmessige skillet og kompensasjonen, viser at dagens kompensasjonsmodell er robust så lenge et eventuelt inntektstap i en av inntektsstrømmene erstattes med en tilsvarende økning i andre inntektsstrømmer, slik at totale inntekter forblir omtrent de samme.

I sin analyse av inntektsstrømmene i tv-markedet konkluderer BDO med at det er vanskelig å vurdere hvor mye av vekstpotensialet i brukerinntekter som allerede er realisert, og at det ikke kan utelukkes at markedets betalingsvilje for blant annet strømmetjenester vil fortsette å stige med endrede seervaner. På den annen side er det etter BDOs vurdering ingen grunn til å forvente at annonsørens betalingsvilje for reklame på lineære flater opprettholdes når flere seere forlater denne plattformen.

Medietilsynet anbefaler i tråd med konklusjonen i BDOs analyse at det bør vurderes alternativer til dagens kompensasjonsordning som kan gi høyere kompensasjon enn 135 millioner kroner per år dersom dette blir aktuelt i ny avtaleperiode. Medietilsynet har derfor utredet alternative grunnlag som kan benyttes dersom det skulle vise seg at oppdraget om kommersiell allmennkringkasting krever høyere årlige støttebeløp, se nærmere i punkt 5.5.

## 5.4 Avtalens distribusjonskrav

Departementet har bedt Medietilsynet om å særskilt vurdere hvilke krav som bør stilles til distribusjon og hvordan allmennkringkastingsinnholdet bør gjøres tilgjengelig. Som beskrevet i punkt 4.3.4, er det Medietilsynets vurdering at nåværende utforming av distribusjonskravet om å tilgjengeliggjøre innholdet både lineært og ikke lineært, sikrer at det når ut til befolkningen på tvers av foretrukne plattformer for konsum av audiovisuelt innhold. Ettersom det i inneværende avtaleperiode har vært gjentatte brudd i forhandlinger mellom TV 2 og distributører om avtalevilkår som medfører at hovedkanalen i perioder ikke er tilgjengelig for den aktuelle distributørens kunder, ser Medietilsynet nærmere på konsekvensene denne verdikjedekampen mellom distributører og innholdsleverandører med hensyn til å ivareta avtalens formål. Som vist i analysen over, er distribusjonsinntekter en viktig inntektskilde for TV 2, og avtaler med distributører er viktig for å få TV 2s innhold ut til majoriteten av befolkningen.

BDO har på oppdrag fra Medietilsynet vurdert om det er grunnlag for å gjøre endringer i distribusjonskravet i forbindelse med utlysning av ny avtale, og om kompensasjonsordningen for å levere det kommersielle allmennkringkastingsoppdraget kompenserer for inntektstapet (fra distributør og annonsør) som følger av brudd i forhandlinger med distributører.



#### 5.4.1 Distribusjonskrav

Kravene til distribusjon av allmennkringkastingsinnholdet følger av avtalen § 3-2, som spesifiserer at leverandøren skal gjøre innholdet tilgjengelig lineært og ikke-lineært:<sup>130</sup>

- (1) Allmennkringkastingsinnholdet som formidles lineært via fjernsyn skal formidles på TV 2 Hovedkanalen. Kanalen skal kunne tas imot av minst 95 pst. av alle husstander i Norge.
- (2) Allmennkringkastingsinnholdet som formidles ikke-lineært skal gjøres tilgjengelig i TV 2 Sumo. Tjenesten skal være åpent distribuert over Internett.

Som beskrevet i punkt 4.3.4, er det presisert at kravet om dekningsgrad for hovedkanalen gjelder teknisk dekning. Det digitale bakkenettet dekker over 95 prosent av husstandene i Norge. Så lenge TV 2 er tilgjengelig der, er dekningskravet teknisk sett oppfylt. Blant distributørene i det norske tv-markedet er imidlertid RiksTV som formidler signalene i det digitale bakkenettet, den største distributøren av tv-tjenester i Norge. Basert på antall abonnement hadde RiksTV en markedsandel på kun 10,6 prosent i første halvår 2021.<sup>131</sup> De største tv-distributørene er Telenor Norge og Altibox med markedsandeler på henholdsvis 26,2 og 23,4 prosent. Dernext kommer Telia og Allente<sup>132</sup> med markedsandeler på henholdsvis 17,5 og 16,6 prosent.

#### 5.4.2 Reforhandlinger av distribusjonsavtaler

Distributørene betaler TV 2 for rettighetene til å distribuere TV 2s kanaler og tjenester, herunder TV 2 Hovedkanalen. Til grunn for dette ligger langsiktige distribusjonsavtaler som med mer eller mindre jevne mellomrom er gjenstand for nye forhandlinger. I inneværende avtaleperiode har TV 2 reforhandlet flere av avtalene med tv-distributørene, og flere av reforhandlingene har medført brudd i forhandlingene hvor TV 2s kanaler i perioder ikke har vært tilgjengelige for abonnentene hos den aktuelle distributøren:

- Sommeren 2020 brudd i forhandlingene mellom TV 2 og Telia
- Vinteren 2021/2022 brudd i forhandlingene mellom TV 2 og Telenor
- Våren 2020 brudd i forhandlingene mellom TV 2 og Altibox

I periodene med brudd i forhandlingene mellom TV 2 og distributør som har resultert i at kanalene ikke har blitt formidlet i det aktuelle distribusjonsnettet, har det vært avvik mellom det tekniske distribusjonskravet og den praktiske distribusjonen som TV 2 har hatt. Selv om TV 2 gjennomgående har oppfylt det tekniske distribusjonskravet, har det vært tilfeller under

<sup>130</sup> TV 2 Sumo har endret navn til TV 2 Play.

<sup>131</sup> Markedsandelene er basert på basert på antall abonnement for alle aksessteknologier. Tallet er hentet fra Nkoms årlige rapport *Det norske ekommarkedet* (første halvår 2021), hvor man finner data for antall tv-abonnement, abonnement etter tilknytningstype og tv-distributørenes andeler av abonnementene. Tilgjengelig 01.05.2022 på <https://ekomstatistikken.nkom.no/#/article/ekom1h2021>

<sup>132</sup> Ibid. Telenor er en stor eier i Allente, og selskapet ble dannet ved å slå sammen ViaSat og merkevaren Canal Digital i Telenor. Allente tilbyr hovedsakelig tv-abonnement basert på satellitt.

de ovennevnte periodene der TV 2 Hovedkanalen i praksis ikke har blitt tatt imot via tv-distribusjonsnettet av mer enn 80 prosent av husstandene i Norge.<sup>133</sup>

#### 5.4.3 Kompenserer allmennkringkastingsavtalen for inntektstap ved brudd i forhandlingene med distributører?

Konsekvensene av at TV 2 ikke blir distribuert på grunn av brudd i forhandlingene med distributører, er at TV 2 Hovedkanalen (og andre av TV 2s kanaler) taper seere og inntekter. Brudd i forhandlingene berører to viktige inntektsstrømmer ved at TV 2 ikke får betalt fra distributørene, samtidig som seertapet medfører lavere annonseinntekter.

Kompensasjonen for allmennkringkastingsavtalen er utformet slik at TV 2 kompenseres for en netto merkostnad for å levere i henhold til forpliktelsen. Netto merkostnad er definert som differansen mellom kostnader og inntekter knyttet til allmennkringkastingsinnholdet. Dersom TV 2 taper inntekter totalt sett, blir også lavere inntekter fordelt til allmennkringkastingsinnholdet i det regnskapsmessige skillet. Under gitte forutsetninger medfører dette høyere kompensasjon for allmennkringkastingsinnholdet. BDO viser til at kompensasjonstaket som innebærer at årlig kompensasjon ikke kan overstige 135 millioner kroner, representerer den viktigste forutsetningen.

Dersom økonomien i allmennkringkastingsforpliktelsen, slik den kommer til uttrykk i det regnskapsmessige skillet, er slik at TV 2 med full distribusjon hele året ligger an til å få en lavere kompensasjon enn 135 millioner kroner, kan deler av inntektstapet fra bruddet i forhandlingene oppveies av økt kompensasjon. For 2021 har TV 2 rapportert at netto merkostnad for å levere allmennkringkastingsoppdraget var 149 millioner kroner, altså et høyere beløp enn taket på kompensasjonen. Beløpet TV 2 kompenseres med for leveransene i 2021, ligger dermed an til å bli 135 millioner kroner.

BDO peker på at dersom kompensasjonen for 2021 skal bli påvirket av brudd i forhandlinger med distributør som medfører at TV 2 ikke formidles i distribusjonsnett, må andelen av inntektstapet som fordeles til allmennkringkastingsinnholdet, være høyere enn differansen mellom 149 millioner og 135 millioner, det vil si 14 millioner kroner.

TV 2 har ikke gått ut med eksakte tall for hvor store tapene har vært, men Nettavisen skrev 19. januar 2022 at det dreide seg om titalls millioner hver måned under bruddet i forhandlingene med Telenor vinteren 2021/22.<sup>134</sup> Konflikten varte i åtte uker, hvorav perioden fra starten av desember 2021 til årsskiftet er inkludert i regnskapet for 2021. Dersom utsagnet om at det dreier seg om titalls millioner i måneden stemmer, kan det ikke utelukkes at det totale tapet er så høyt som 80 millioner kroner. Dersom tapet var 80 millioner kroner, anslår BDO at resultateffekten på allmennkringkastingsregnskapet kan ha vært 14,4 millioner

<sup>133</sup> Etersom TV 2s strømmetjeneste TV 2 Play også tilbyr lineær/direkte strømming av TV 2s ulike kanaler, er imidlertid TV 2 Hovedkanalen og de andre kanalene tilgjengelig for alle med tilbud om normal bredbåndsdekning. Nkoms tall for bredbåndsdekningen for 2021 er at 90 prosent av alle husstander har tilbud om bredbånd med nedlastingshastighet på minst 100 Mbit/s og 86,5 prosent har tilbud om bredbånd med nedlastingshastighet på minst 1 Gbit/s, se mer i kapittel 5 over. Kilde er Nkoms bredbåndsdekning- og ekomstatistikk 2021.

<sup>134</sup> <https://www.nettavisen.no/okonomi/frykter-for-konsekvensene-av-telenor-konflikten-viktig-for-at-vi-skal-overleve/s/12-95-3424233790>, tilgjengelig 01.05.2022

kroner. Dette innebærer i så fall at maksimalt 400 000 kroner av et inntektstap på 80 millioner kroner dekkes av økt kompensasjon. BDOs vurdering er at denne summen er helt marginal, og viser til at dersom inntektstapet i realiteten var lavere enn 80 millioner kroner, er ikke allmennkringkastingskompensasjonen påvirket.

BDO konkluderer med at allmennkringkastingskompensasjonen ikke gir vesentlig dekning for inntektstapet som følge av brudd i forhandlingene med distributørene.

#### 5.4.4 Medietilsynets konklusjon og anbefaling

Prinsipielt bør det i utgangspunktet være slik at når staten gjennom offentlige støtteordninger bidrar til å finansiere et allmennkringkastingstilbud, bør kravene til tilgjengeliggjøring av innholdet utformes slik at de i praksis fremmer faktisk bred tilgang til innholdstilbudet over hele landet. Erfaringene så langt tilsier at kravet i form av teknisk dekningsgrad ikke er helt treffsikkert i dagens distribusjonsmarked. Ved brudd i forhandlingene mellom allmennkringkaster og distributør forutsettes ofte et eventuelt bytte av leverandør av tv- og bredbåndstjeneste for å kunne få tilgang til TV 2 Hovedkanalen. BDO har i sin analyse pekt på at markedet for tv-distributører fungerer slik at det ikke nødvendigvis er enkelt for alle abonnenter å bytte leverandør av tv- og bredbåndstjeneste.

Erfaringene fra inneværende avtaleperiode tilsier at verdikjeden er i endring. Medietilsynets vurdering er at det er behov for en nøytral utforming av kravet som ikke påvirker aktørenes forhandlingsposisjon. BDO har i sin analyse på generelt grunnlag konkludert med at eventuelle endringer som svekker den kommersielle allmennkringkasterens forhandlingsposisjon overfor distributørene, svekker kringkasterens evne til å hente distribusjonsinntekter for allmennkringkastingsinnholdet. Staten må i så fall være forberedt på at tilbyderen som skal levere kommersiell allmennkringkasting, vil kreve høyere kompensasjon. I den forbindelse peker BDO også på utfordringen i at evnen til å få distribusjonsinntekter for det øvrige innholdet på den aktuelle kanalen, også svekkes, og at det er begrensede muligheter til å kompensere for en slik inntektssvikt slik modellen for kompensasjonen er innrettet.

Medietilsynet har kommet til at dersom det skal vurderes alternativ utforming av distribusjonskravet, forutsetter dette en grundig utredning av markedet. En slik utredning må omfatte både konkurranseforholdet mellom distributørene, virkemåten til markedet mot abonnentene og maktforholdet mellom innholdsleverandører og distributører. Denne type utredning har klare grenseflater mot samferdselsområdet og må inkludere egne analyser av markedsregulering og markedsrett i ekommersemarkedet. Medietilsynet har ikke hatt mulighet til å gjøre denne type vurderinger som en del av denne rapporten. Dersom det skulle være ønskelig å vurdere endringer i distribusjonskravet, anbefaler Medietilsynet en egen utredning av forholdene som er skissert over. På denne bakgrunnen har Medietilsynet ikke funnet grunnlag for å gi konkrete anbefalinger om endringer i distribusjonskravet som en del av denne rapporten.





## 5.5 Alternativer til dagens kompensasjonsordning

Dagens kompensasjonsordning er basert på det særlige gruppeunntaket for tjenester av allmenn økonomisk betydning (kommisjonsbeslutning 2012/32/EU, som også er en del av EØS-avtalen). Gruppeunntaket er anvendelig for årlig støtte opp til 15 millioner EURO. BDO og advokatselskapet Lund & co har på oppdrag fra Medietilsynet utredet alternative grunnlag som kan benyttes dersom det skulle vise seg at oppdraget om kommersiell allmennkringkasting krever høyere årlige støttebeløp. Den følgende gjennomgangen er basert på denne redegjørelsen.

Et nærliggende alternativ er å tildele nytt oppdrag i tråd med de såkalte Altmark-kriteriene.<sup>135</sup> Dette krever normalt at det har vært reell/virksom konkurranse om oppdraget. Videre stilles det særlige krav til beskrivelsen av oppdraget som en allmennyttig tjeneste, og en kompensasjonsmodell som sikrer at vederlaget begrenses til å dekke reelle kostnader og en rimelig profittmargin. Fordelen med å tildele oppdraget i tråd med Altmark-kriteriene er at kompensasjonen ikke regnes som statsstøtte. Altmark bygger på en ytelse mot ytelse-logikk, der konkurranseelementet og de øvrige kravene til kompensasjonsmodellen sikrer at det offentlige ikke betaler overkompensasjon.

Ved inngåelsen av nåværende avtale om levering av kommersiell allmennkringkasting var det imidlertid ikke mulig å tildele oppdraget i tråd med Altmark-kriteriene, ettersom det bare var én tilbyder i anbudsrunderen. Etter ESAs og EFTA-domstolens praksis, tilfredsstiller konkurranser med bare en tilbyder, normalt ikke Altmark-kriteriet om virksom konkurranse. Dersom det viser seg at et nytt oppdrag heller ikke kan tildeles i tråd med Altmark-kriteriet om virksom konkurranse, og kostnadene ved oppdraget denne gang vil overstige gruppeunntaket øvre beløpsgrense, må oppdraget og kontrakten notifiseres til ESA. Grunnlaget for en slik notifikasjon og hva dette i praksis innebærer, beskrives kort i det følgende.

### 5.5.1 Statsstøttereguleringen – rettslige rammer

ESA vurderer statsstøttetiltak i kringkastingssektoren opp mot EØS-avtalen artikkel 59 nr. 2, artikkel 61 og tilhørende retningslinjer. ESAs retningslinjer tilsvarer EU-kommisjonens retningslinjer for støtte til allmennkringkasting og er fra 2010.

Allmennkringkasting anses som en tjeneste av allmenn økonomisk betydning / public service. ESA har også mer generelle statsstøtteretningslinjer for slike tjenester («SGEI»), inkludert det såkalte *Framework for state aid in the form of public service compensation samt Compensation for the provision of services of general economic interest*.<sup>136</sup>

Disse retningslinjene bygger på de samme grunnleggende prinsippene og så vel de generelle «SGEI-retningslinjene» som de spesielle allmennkringkastingsretningslinjene. De viser til tre grunnleggende vilkår som må være oppfylt for at statsstøtte skal være forenlig

<sup>135</sup> EU-domstolen slo i Altmark-saken (sak C-280/00) om kompensasjon for rutetransport i byer, forsteder og regioner blant annet fast at godtgjørelse som bare kompenserer for en tjeneste av allmenn økonomisk betydning ikke er å anse som statsstøtte etter EF-traktaten artikkel 87 (tilsvarende EØS-avtalen artikkel 61).

<sup>136</sup> <https://www.eftasurv.int/state-aid/state-aid-guidelines>



med EØS-avtalen artikkel 59 og/eller artikkel 61. For det første må støtten gå til aktiviteter som kan defineres som en allmennyttig tjeneste. For det andre må tildelingen av støtte være gitt gjennom en rettslig bindende tildeling «entrustment act». For det tredje må støtten være proporsjonal i den forstand at den skal være begrenset til det som er nødvendig for å sikre oppfyllelsen av allmennkringkastingsoppdraget og ikke føre til unødvendig negativ påvirkning på konkurransen i markedet.<sup>137</sup> I kravet til proporsjonalitet ligger det også et forbud mot overkompensasjon og kryssubsidiering.

Allmennkringkastingsretningslinjene viser imidlertid til særlige tungtveiende hensyn som begrunner støtte, slik som hensynet til demokrati og samfunnsdebatt, kulturelt mangfold med mer. Lund & co redegjør for at vurderinger om eventuell ulovlig støtte nok derfor kan synes å være mindre intens enn på mange andre områder, og viser til at det også er gode argumenter til at allmennkringkasterens rolle ikke er blitt mindre.

### 5.5.2 Definisjonen av allmennkringkastingsoppdraget

For å kvalifisere for statsstøtte må allmennkringkastingstjenesten kunne defineres som en allmennyttig tjeneste. Tjenester som leveres på tilfredsstillende måte av kommersielle aktører i markedet, skal i prinsippet ikke kvalifisere som allmennyttige tjenester. Det betyr likevel ikke at støtte til allmennkringkasting er begrenset til de sendingene eller det innholdet som etterspørres av et smalere publikum og som derfor ikke er lønnsomt for kommersielle operatører. Det har vært flere saker om dette. EU-domstolen, Kommisjonen og ESA har akseptert at allmennkringkasteren også kan tilby et bredt spekter av programmer – som underholdningsprogrammer, film, sport og serier som isolert sett kunne vært levert på kommersielle vilkår.<sup>138</sup>

Retningslinjene anerkjenner også at allmennkringkasterens tilbud kan reflektere den teknologiske utviklingen:

*«The definition of the public service remit may also reflect the development and diversification of activities in the digital age and include audiovisual services on all distribution platforms.»<sup>139</sup>*

Ettersom det i utgangspunktet er opp til staten å nærmere definere behovet for allmennyttige tjenester, er ESAs kontroll begrenset til å undersøke og avdekke klart uholdbare definisjoner og mer åpenbare feil («manifest errors»)<sup>140</sup>. Dette kan være tilfeller der det kan dokumenteres at aktører i markedet kan levere den aktuelle tjenesten på samme vilkår og med samme kvalitet og regelmessighet uten statsstøtte, slik at det ikke foreligger noen form for markedssvikt. Selv om statene har en meget vid skjønnsmargin for å definere allmennkringkastingstjenesten, så vurderer EU-kommisjonen for tiden flere klagesaker som

<sup>137</sup> Se avsnitt (36)

<sup>138</sup> Se avsnitt 47 i retningslinjene og sak T-336/04 TV 2 / Danmark AS.

<sup>139</sup> Se avsnitt (47).

<sup>140</sup> Se avsnitt (38).

gjelder allmennkringkasteres hovedsakelig tekstbaserte tjenester i digitale nyhetsmarkeder.<sup>141</sup>

### 5.5.3 Rettslig bindende tildeling («entrustment-act») – kontrakt

Som nevnt over, må allmennkringkastingsoppdraget være klart beskrevet og definert i en «entrustment act». Formålet med dette er at myndighetene nøye skal vurdere behovet og eventuell negativ innvirkning på markedet for alle tjenester som inngår i oppdraget. Det aksepteres imidlertid at allmennkringkastingsoppdraget beskrives i form av hvilket kvalitativt innhold tjenesten skal ha.

Tildelingen skal beskrive hvem som har fått i oppdrag å levere den nærmere definerte tjenesten og hvordan denne skal kompenseres.<sup>142</sup> Retningslinjene krever også at det føres tilsyn med allmenkringkasteren.<sup>143</sup> De formelle kravene til slik «entrustment»/tildeling henger nøye sammen med det første vilkåret om klar definisjon av tjenesten.

I retningslinjene gis det også eksempler på hva slags virksomhet som normalt faller utenfor allmennkringkastingsoppdraget:

*«The definition of the public service remit would, however, be in manifest error if it included activities that could not reasonably be considered to meet the democratic, social and cultural needs of each society. That would normally be the position in the case of advertising, ecommerce, teleshopping, the use of premium rate numbers in prize games, sponsoring or merchandising, for example. Moreover, a manifest error could occur where state aid is used to finance activities which do not bring added value in terms of serving the social, democratic and cultural needs of society.»<sup>144</sup>*

### 5.5.4 Kravet til proporsjonalitet

Det tredje vilkåret, om at støtten må være proporsjonal, innebærer i korthet at staten bare kan dekke kostnader som er nødvendige for utførelsen av den allmenntjenlige tjenesten.

Utgangspunktet for beregningen av kompensasjonen er definisjonen av allmennkringkastingsoppdraget. I retningslinjene understreker ESA at overkompensasjon og krysssubsidiering må unngås:

*«The Authority assesses, in particular on the basis of the evidence that EFTA States are bound to provide, whether there are sufficient guarantees to avoid disproportionate effects of public funding, overcompensation and cross-subsidisation, and to ensure that public service broadcasters respect market conditions in their commercial activities.»<sup>145</sup>*

<sup>141</sup> Klagesakene gjelder allmennkringkastingsvirksomhet i Finland, Danmark og Estland. Sakene behandles etter regelverket for eksisterende støttesaker, og klagerne gjør blant annet gjeldende at det ikke er rom for å definere tekstbaserte nyhetstjenester som en allmenntjenlig tjeneste ettersom det for slike tjenester er velfungerende markeder med private aktører.

<sup>142</sup> Retningslinjene punkt 50-51.

<sup>143</sup> Retningslinjene punkt 53-54.

<sup>144</sup> Se avsnitt (48).

<sup>145</sup> Se avsnitt (39).



Virkemidler for å hindre over- og krysssubsidiert er krav om separate regnskaper for den allmenntjenesten og kommersielle aktiviteter. Det er derfor viktig at den allmenntjenesten er klart definert:

*«The State aid assessment by the Authority requires a clear and precise definition of the public service remit and a clear and appropriate separation between public service activities and non-public service activities including a clear separation of accounts.»<sup>146</sup>*

### 5.5.5 Medietilsynets konklusjon og anbefaling

Gjennomgangen av de rettslige rammene for statsstøttereguleringen når det gjelder allmennkringkasting viser at ESA i all hovedsak vil vurdere:

- hvorvidt definisjonen og innretningen av allmennkringkastingsoppdraget ikke er basert på en såkalt «manifest error»,
- at det foreligger en tilfredsstillende «entrustment act»,
- at støtten er nødvendig og proporsjonal, og
- ikke krysssubsidiert allmennkringkasterens kommersielle aktiviteter

Lund & Co. har redegjort for at det synes som om kontrollen er moderat når det gjelder allmennkringkasting på tradisjonelle plattformer som radio og tv, vurdert ut fra Kommisjonens og ESAs retningslinjer og praksis i allmennkringkastingssakene. Praksis viser at allmennkringkasterne ikke bare får levere de ulønnsomme tjenestene, men også kan kringkaste et vidt spekter av programmer som kunne vært levert på kommersielle vilkår.

Oppdraget til TV 2 om kommersiell allmennkringkasting har så langt ligget langt innenfor disse begrensningene. Tilsvarende krav til definisjon av tjenesten, rettslig bindende tildeling og proporsjonalitet følger også av bestemmelsene i gruppeunntaket. Selv om det nåværende oppdraget var unntatt notifikasjonsplikt, gjorde ESA en inngående vurdering av kravene til definisjon, «entrustment act», regnskapsmessig skille med videre i den etterfølgende klagesaken.<sup>147</sup> Det er derfor sannsynlig at en notifikasjon av et nytt oppdrag som gjelder i hovedsak samme tjenester og med en lignende kompensasjonsmodell, bør kunne godkjennes av ESA raskt.

Lund & Co. har imidlertid påpekt at ordninger som skal notifiseres, ikke kan iverksettes før støtten er godkjent av ESA. Dersom ESA – mot formodning – skulle være i kvalifisert tvil om en ny ordning tilfredsstiller kravene i retningslinjene, skal ESA åpne såkalt formell undersøkelse. En slik prosess omfatter publisering av vedtak med mulighet for tredjeparts kommentarer osv.<sup>148</sup> Vurderingen er imidlertid at det er lite sannsynlig at en notifikasjon i denne saken skulle kreve formell undersøkelse.

<sup>146</sup> Se avsnitt (60)

<sup>147</sup> I desember 2018 klaget Discovery Networks Norway AS (Discovery) avtalen mellom staten og TV 2 inn for EFTAs overvåkningsorgan (ESA). Discovery anførte at avtalen utgjorde ulovlig statsstøtte. ESA konkluderte i vedtak av 13. desember 2019 med at TV 2-avtalen faller inn under gruppeunntaket for tjenester av allmenn økonomisk betydning, og avviste klagen.

<sup>148</sup> En slik prosedyre skal maksimalt ta 18 måneder, men ESA har nylig gitt uttrykk for at de med nåværende høy saksmengde ikke nødvendigvis evner å holde denne fristen.



Medietilsynet anbefaler på denne bakgrunnen at en fremtidig kunngjøring av avtale om å levere kommersiell allmennkringkasting utformes med tanke på å skape konkurranse om oppdraget. En tildeling i tråd med de såkalte Altmark-kriteriene krever, i tillegg til at oppdraget er definert som en allmenntilgjengelig tjeneste og en kompensasjonsmodell som hindrer overkompensasjon, at det må være virksom konkurranse om oppdraget. Det holder med én utfordrer for at det skal være virksom konkurranse. Dersom kunngjøringen ikke tiltrekker seg flere tilbydere og det viser seg at nytt oppdrag heller ikke denne gangen kan tildeles i tråd med Altmark-kriteriet om virksom konkurranse, må gruppeunntaket anvendes dersom støtten skal videreføres med samme ramme for øvre beløpsgrense. Dersom kostnadene ved oppdraget etter ny kunngjøring overstiger gruppeunntakets øvre beløpsgrense, må oppdraget og kontrakten notiseres til ESA.

## 5.6 Avtalens varighet

Som beskrevet i punkt 5.5, forutsetter en tildeling i tråd med Altmark-kriteriene at det er virksom konkurranse om å levere det kommersielle allmennkringkastingsoppdraget med minst én konkurrerende tilbyder. I vurderingen av fremtidig avtales varighet har Medietilsynet innhentet en vurdering fra BDO om hva som vil være hensiktsmessig avtalevarighet for å sikre konkurranse om å levere allmennkringkastingsoppdraget. Videre har Medietilsynet vektlagt at det er etablert en ordning med at Stortinget vedtar fireårige styringssignaler for mediestøtten, inkludert økonomiske rammer, ref. lov om økonomisk støtte til mediene (mediestøtteloven).

I tråd med § 3 i mediestøtteloven skal regjeringen foreslå «*faste, langsiktige økonomiske rammer for NRK og de direkte tilskuddsordningene for mediestøtte gjennom fireårige styringssignaler. Forslag til styringssignaler legges frem for Stortinget i en budsjettproposisjon etter stortingsvalg*». I tilknytning til at forslag til styringssignaler for NRK og den direkte mediestøtten legges frem for Stortinget, har regjeringen også sett det som naturlig å invitere Stortinget til å ta stilling til om en ordning med kompensasjon for kommersiell allmennkringkasting skal videreføres. Dette er da også bakgrunnen for denne evalueringen av dagens kompensasjonsordning som skal inngå i faktagrunnlaget for regjeringens forslag i budsjettproposisjonen høsten 2022.

### 5.6.1 Virksom konkurranse om å levere oppdraget om kommersiell allmennkringkasting

For å skape virksom konkurranse må oppdragsgiver gjøre det attraktivt nok å gi tilbud på det aktuelle oppdraget. Per i dag har ingen av de kommersielle tv-aktørene med kanaler i det norske markedet et innhold og en sjangerbredde som kan tilfredsstille kravene som stilles til en kommersiell allmennkringkaster. Særlig gjelder dette på nyhetsområdet, siden ingen av aktørene per i dag leverer nyhetssendinger og følgelig heller ikke har egen redaksjonell organisasjon på nyhetsområdet. Ingen av de øvrige nasjonale kommersielle tv-aktørene, foruten TV 2, er heller etablert utenfor Oslo. At en eventuell konkurrerende tilbyder av det kommersielle allmennkringkastingsoppdraget må påregne å etablere et helt nytt



programtilbud samtidig som virksomheten relokiseres, kan sees som en konkurransehindring fordi det gjør det mindre attraktivt for konkurrerende selskaper å by på oppdraget.

Et mulig tiltak for å redusere konkurransehinderet og gjøre kontrakten mer attraktiv for konkurrerende tilbydere er å øke kontraktens varighet. Økt varighet gir større sikkerhet for inntjening av de investeringene som er nødvendig for å kunne levere i henhold til kravene til en kommersiell allmennkringkaster.

Avtalen om å levere kommersiell allmennkringkasting har i dag en varighet på fem år. For å vurdere hva som vil være tilstrekkelig avtaleperiode for at en aktør skal kunne bygge en kommersielt lønnsom drift, har BDO vurdert ulike investeringskostnader knyttet til det å etablere seg som en kommersiell allmennkringkaster. I vurderingen har BDO identifisert og drøftet etableringshindringer, og i tillegg er de raske endringene i mediemarkedet og trender i mediebruksmønstre hensyntatt.

Slik avtalen er utformet i dag får en leverandør som vurderer å etablere seg som allmennkringkaster, ingen støtte til oppstartsinvesteringer. BDO peker på at dette medfører at flere forhold, omtalt som etableringsbarrierer, gjør det utfordrende for nye aktører å delta i konkurransen. Årsaken er at eksisterende aktør som leverer det kommersielle allmennkringkastingsoppdraget i dag, ikke må gjøre de samme investeringene som nye tilbydere.

Å etablere seg som en kommersiell allmennkringkaster, er aktuelt for en rasjonell aktør dersom den forventende nåverdien er positiv eller lik null. BDO viser til at dette innebærer at den neddiskonterte kontantstrømmen ved å være allmennkringkaster overstiger kostnadene. Avtalen er utformet slik at en aktør kan få dekket sine merkostnader forbundet med å levere forpliktelsene i avtalen, mens det ikke er noen mekanisme for å dekke investeringskostnader. Slik kompensasjonsmodellen er utformet i dag må investeringskostnadene dekkes av driftsmarginen på ti prosent.

Tidshorizonten for oppdraget avgjør hvor mange år oppstartskostnadene kan fordeles over, og antall år med inntekt fra den pålagte driftsmarginen på ti prosent. En lengre tidshorizont øker dermed sannsynligheten for en positiv nåverdi. I det følgende diskuteres relevante kostnader ved å etablere seg som en kommersiell allmennkringkaster.

## 5.6.2 Kostnadsdrivere

- *Tilbuds- og forhandlingsprosessen*

Kultur- og likestillingsdepartementet har ansvar for tilbuds- og forhandlingsprosessen. For å kvalifisere som søker må tilbyderen oppfylle en rekke krav og forpliktelser. Relevante kostnadsdrivere er:

- lønnskostnader ved utarbeidelse av tilbud og forhandlingsprosess
- kostnader til konsulentbistand





- *Bygge opp relevant organisasjon og produksjon*

En rekke krav stilles til kanalen der allmennkringkastingsoppdraget skal leveres, herunder krav til innholdsbredde (tematisk og sjangermessig bredde). En potensiell tilbyder av det kommersielle allmennkringkastingsoppdraget må bygge opp relevant organisasjon og produksjon for å møte disse kravene. Dette kan medføre kostnader til:

- ansettelsesprosesser for å sikre rettidig kompetanse, herunder egne journalister og redaksjonelle medarbeidere
- produksjonsutstyr
- investering i norsk film og tv-drama

- *Tilpasning lokasjon*

Avtalen om kommersiell allmennkringkasting stiller krav om at både hovedredaksjon og sentral nyhetsredaksjon skal være lokalisert minst 100 kilometer utenfor Oslo sentrum. En relokalisering og flytteprosess for å oppfylle disse kravene innebære kostnadsdrivere som:

- kostnader for å anskaffe nye lokaler
- lønnskostnader ved flytteprosessen av ansatte
- kostnader ved å tilpasse ny lokasjon, herunder studiofasiliteter, teknologi og utstyr for produksjon av nyheter

- *Tilpasning regnskap*

Kompensasjonsordningen krever at det etableres et regnskapsmessig skille som skal trekkes mellom den virksomheten som inngår i allmennkringkastingsoppdraget og øvrig virksomhet. Dette medfører kostnadsdrivere som:

- kostnader knyttet til å tilpasse regnskapssystemene for å etablere regnskapsmessig skille
- lønnskostnader knyttet til opplæring av ansatte

### 5.6.3 Lønnsomhetsvurdering

BDO har utarbeidet en formel som viser netto nåverdi for en ny aktør.<sup>149</sup> Ved en positiv nåverdi er investeringen lønnsom, mens en negativ nåverdi tilsier at aktøren ikke vil ønske å etablere seg. Kostnadselementene ovenfor utgjør investeringskostnadene ved oppstart for en ny aktør, mens driftsmarginen vil gi en inntekt over avtaleperioden som neddiskonteres til en nåverdi.

$$\text{Netto nåverdi av investering} = \sum_{n=1}^n \frac{\text{Driftsmargin}}{\left(1 + \frac{r}{100}\right)^n} - \text{investering}$$

BDOs vurdering er at slik modellen er utformet i dag har en ny aktør insentiv til å investere minst mulig for å enklest mulig få dekket inn sine investeringskostnader. Videre vurderer

<sup>149</sup> Nåverdi er nåværende verdi av fremtidig beløp, og netto nåverdi er en bedriftsøkonomisk beregning som viser verdien av en investering uttrykt i nåverdi. Netto nåverdi får man ved å summere investeringsbeløp (kontantstrømmer på tidspunktet for investeringens oppstart) og nåverdien av de fremtidige kontantstrømmene som er knyttet til investeringen. Neddiskontering av kontantstrøm innebærer å ta hensyn til renteeffekten av penger for å finne dagens verdi av et fremtidig beløp. Kilde: [www.snl.no](http://www.snl.no).



BDO at modellen stimulerer til inntektsgenererende virksomhet, ettersom driftsmarginene regnes ut fra inntekter.

Avtaleperioden for det kommersielle allmennkringkastingsoppdraget er i nåværende avtale fem år. En lengre avtaleperiode tilsier at en ny aktør får flere år på å få dekket inn sine investeringskostnader. Dette tilsier at en lengre avtaleperiode øker sannsynligheten for at det kan bli konkurranse om å inngå avtale om å levere kommersiell allmennkringkasting.

BDO viser til at det er mye usikkerhet knyttet til de reelle størrelsene på kostnader for en ny leverandør av kommersiell allmennkringkasting. Basert på kostnadselementene presentert over, har BDO beregnet et grovt estimat for å illustrere hvordan lengden på avtaleperioden kan påvirke lønnsomhetsvurderingen. Estimater er basert på følgende forutsetninger:<sup>150</sup>

- fire prosent kalkulasjonsrente
- investeringsutgifter på 223 500 000 kroner
- driftsmargin på 35 527 014 kroner

I tabell 7 viser BDOs beregning av den neddiskonterte kontantstrømmens følsomhet for endrede investeringskostnader og hvor mange år før kontantstrømmen gir en positiv netto nåverdi med en kalkulasjonsrente på fire prosent.

*Tabell 7 – neddiskontert kontantstrøm og følsomhet for endrede driftskostnader (tall i tusen kroner)*

	-20 % av investering	-10 % av investering	Beregnet investering i analysen	+10 % av investering	+20 % av investering
Investering	-178 800	-201 150	-223 500	-245 850	-268 200
Antall år nedbetaling	6	7	8	9	10

Kilde: BDO 2022

Som det kommer frem av tabellen, kan en ny aktør få dekket sine investeringskostnader etter åtte år. Gitt forutsetningene som er lagt til grunn for investeringene, tilsier dette at det er hensiktsmessig at avtaleperioden er lengre enn fem år, ettersom dette vil gi aktørene en mulighet til å få dekket inn sine investeringskostnader. BDO peker også på at en lengre avtaleperiode gir aktørene en lengre investerings- og planleggingshorisont som kan gjøre det mer lukrativt å delta i konkurransen om å bli ny kommersiell allmennkringkaster.

<sup>150</sup> BDO tar utgangspunkt i at kalkulasjonsrenten for statlige tiltak ifølge Finansdepartementets rundskriv skal settes til fire prosent for virkninger de første 40 årene av analyseperioden, og at diskonteringen basert på kalkulasjonsrenten er en måte å omregne de prissatte virkningene til henføringsåret. Investeringskostnaden for en ny allmennkringkaster er basert på et estimat av investeringsutgiftene beskrevet i punkt 5.6.2. BDO viser til at det er vanskelig å prissette de faktiske størrelsene på kostandene, men at estimert investeringskostnad er basert på tilgjengelig informasjon. Ettersom det er stor usikkerhet knyttet til det reelle beløpet, har BDO valgt å gjennomføre en usikkerhetsanalyse av investeringskostnaden, se tabell 7. Beregninger er gjennomført med økte og reduserte investeringskostnader på henholdsvis ti og 20 prosent.

#### 5.6.4 Medietilsynets konklusjon og anbefaling

I vurderingen av hva som er hensiktsmessig varighet for en ny avtale om kommersiell allmennkringkasting må særlig hensynet til å fremme virksom konkurranse om oppdraget veies mot den betydningen et mediemarked i endring har for hvor raskt det blir nødvendig å tilpasse modellen. Som beskrevet i punkt 5.1 og 5.2, er de store endringene i folks medievaner relevante for kommersiell allmennkringkasting på tv. Bruken av lineær tv har falt betydelig de siste ti årene, og strømmemarkedet har hatt en kraftig vekst. Disse trendene taler for en kortere avtaleperiode, ettersom det gir større fleksibilitet til å tilpasse modellen og hensynta markedsmessige endringer. BDO understreker imidlertid i sin vurdering at det er viktig å presisere at lineær tv er viktig for at målgrupper som verken adopterer nye medievaner eller er interessante for annonsørene, skal kunne ha et fullverdig tilbud. Medietilsynet er enig i denne vurderingen, og påpeker at det er problematisk dersom en gruppe systematisk faller utenfor ulike medietilbud – særlig redaktørstyrte. Bred tilgang til pålitelige og gode nyhetskilder og et variert innholdstilbud med norsk forankring er viktig for å gi befolkningen informasjon til å orientere seg i samfunnet og delta aktivt i den offentlige samtalen. Det kommersielle allmennkringkastingsoppdraget representerer i så måte et viktig tilbud for befolkningen, både lineært og ikke-lineært.

BDO har i sin analyse av hensiktsmessig lengde på avtaleperioden konkludert med at det på kort sikt er viktig å støtte allmennkringkasting i lineære kanaler. Ettersom dagens mediebrukstrender indikerer at det ikke er sikkert at lineære kanaler blir like relevante på lang sikt, vurderer BDO at det kan være problematisk å knytte en avtale med lengre varighet til førstegangsvisninger på lineære plattformer.

Medietilsynet legger til grunn at det er naturlig å koordinere fremtidige drøftinger av eventuell videreføring av kompensasjon til kommersiell allmennkringkasting med de fireårige styringssignalene om mediestøtten til andre redaktørstyrte journalistiske medier. En fireårig avtaleperiode for kommersiell allmennkringkasting reduserer imidlertid muligheten for å skape konkurranse om oppdraget, jf. lønnsomhetsanalysen og tidligere erfaring fra forrige kunngjøring av en femårig allmennkringkasteravtale med kun én tilbyder i anbudsrunden. En fireårig varighet bidrar i praksis også til økte administrative kostnader for det offentlige, og etter Medietilsynets vurdering begrenser det også grunnlaget for å opparbeide tilstrekkelig erfaring med hvordan utforming av gjeldende avtale fungerer i tråd med mediepolitiske mål og utviklingen i mediemarkedet. Dersom avtaleperioden økes fra fem til åtte år, må regjering og storting i praksis ta stilling til langsiktig bevilgning til kommersiell allmennkringkasting som strekker seg over to perioder for slike styringssignaler. Medietilsynet vurderer likevel at hensynet til å legge til rette for konkurranse om oppdraget og gi grunnlag for kunnskapsbasert evaluering av om utformingen av avtalen er treffsikker, tilsier at avtalens varighet bør økes.

Medietilsynet anbefaler derfor at ny avtale om kommersiell allmennkringkasting kunngjøres med en varighet på åtte år. I vurderingen er det lagt vekt på at lengre varighet enn dagens femårsperiode kan gi større sikkerhet for inntjening på investeringer forbundet med etablering av allmennkringkasterprofil og dermed bidra til å skape konkurranse om oppdraget.

Når det gjelder endringer i mediemarkedet, medievaner og/eller teknologiske endringer i perioden legger Medietilsynet vekt på at allmennkringkastingsoppdraget er utformet for å sikre et fortsatt bredt og variert innholdstilbud i en tv-kanal lineært, med fortsatt tyngdepunkt i et eget, solid nyhetstilbud, og at hele dette innholdstilbudet gjøres tilgjengelig ikke-lineært. Innholdskravene og kompensasjonsmodellen er utformet for å reflektere at et audiovisuelt allmennkringkastingsoppdrag i en digital tid må gi rom for å publisere innholdet på de plattformene som befolkningen bruker. Medietilsynet har også foreslått tilpasninger i utformingen av innholdskravene i ny kunngjøring for å sikre at det gis rom for digital publiseringsstrategi og innovasjon i leveringen av allmennkringkastingstjenesten.

I lys av at mediemarkedet er i endring, bør en avtale med åtte års varighet inneholde klausuler som gjør det mulig for partene å avslutte avtalen dersom det i løpet av perioden skulle vise seg at for eksempel et lineært tv-tilbud mister sin relevans i befolkningens medie- og nyhetskonsument. Nåværende avtale om kommersiell allmennkringkasting regulerer muligheter for oppsigelse fra både leverandøren og staten.<sup>151</sup> Leverandøren kan si opp avtalen med seks måneders varsel, og departementet kan, dersom det foreligger saklig grunn, gjøre det samme. Departementet kan si opp avtalen med én måneds varsel dersom modellen for det regnskapsmessige skillet i løpet av perioden fremstår som uegnet som grunnlag for fastsettelse av kompensasjon for levering av allmennkringkastingsoppdraget, og det for å sikre samsvar med EØS-avtalens statsstøtteregulering ville krevd vesentlige endringer i modellen.<sup>152</sup> Videreføring av tilsvarende oppsigelsesklausul i ny avtale gir etter Medietilsynets vurdering den nødvendige muligheten og «sikkerhetsventilen» for begge parter (både leverandør av allmennkringkastingsoppdraget og staten) til å bringe avtalen til opphør.

---

<sup>151</sup> Se nærmere § 7 i avtale om levering av kommersielle allmennkringkastingstjenester mellom staten ved Kulturdepartementet og TV 2 AS. Tilgjengelig 01.05.2022 på <https://www.regjeringen.no/contentassets/d84adde616ed4936bd1d9ce9d4255604/avtale-av-26.-september-2018-mellom-staten-ved-kulturdepartementet-og-tv-2-as-.pdf>

<sup>152</sup> § 7 tredje ledd.







**Medietilsynet**

Nygata 4, 1607 Fredrikstad  
post@medietilsynet.no  
facebook.com/medietilsynet  
twitter.com/medietilsynet

ISBN: 978-82-8428-024-0