



DET KONGELIGE
KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 19

(2001-2002)

Om lov om endring i lov 4. desember
1992 nr. 127 om kringkasting. (Vederlag
for konsesjon)

*Tilråding fra Kulturdepartementet av 12. oktober 2001,
godkjent i statsråd samme dag.*

1 Innledning og bakgrunn m.v.

1.1 Innledning og bakgrunn

Kulturdepartementet legger med dette frem en proposisjon om endringer i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting.

Hensikten med forslaget er å gi en klar hjemmel til å kreve vederlag ved tildeling av konsesjon for riksdekkende reklamefinansiert kringkasting i kringkastingsloven. Vederlaget kan blant annet ha form av et engangsbeløp ved tildelingen og/eller årlige vederlag i konsesjonsperioden.

Stortinget vedtok følgende ved behandlingen av Budsjett-innst. S. nr. 1 for 2000-2001:

«a. Inntekter ved tildeling av konsesjoner (kap. 5309)

§ 1

For 2001 kan departementet innhente inntekter ved tildeling av konsesjoner for:

...

c) Riksdekkende reklamefjernsyn.

§2

Inntektene innhentes ved tildeling av konsesjoner. Beløpet skal innbetales til statskassen.

§3

Departementet gir forskrifter om innbetaling og oppkreving av beløp.

b. Stortinget ber Regjeringen snarest legge fram for Stortinget nærmere retningslinjer for innkreving av inntektene.»

Regjeringen foreslo at konsesjon for bakkesendt riksdekkende reklamefinansiert fjernsyn skulle tildeles ved auksjon etter at søkerne hadde vært igjennom en prekvalifiseringsrunde, jf. St. prp. nr. 1 for 2000-2001.

Stortinget sluttet seg ikke til regjeringens forslag, jf. Stortingets behandling av Budsjett-innst. S. nr. 2 for 2000-2001. Stortinget vedtok følgende:

1. «Det skal kreves vederlag for konsesjon for rettigheter til riksdekkende reklamefinansiert fjernsyn. Slikt vederlag kan ikke fastsettes ved auksjon.
2. Øvrige avgjørelser tas av Regjeringen som konsesjonsmyndighet.».

I kunngjøringen av konsesjonen til riksdekkende reklamefinansiert fjernsyn har konsesjonæren fått valget mellom å betale et engangsvederlag på 500 mill. kroner ved tildeling av konsesjonen, eller et mindre engangsbeløp ved tildelingen og i tillegg et årlig konsesjonsvederlag som består av en fast del og en inntektsavhengig del. Engangsbeløpet etter dette alternativet er 150 mill. kroner ved tildeling av konsesjonen. Det årlige vederlagets faste del er 25 mill. kroner. Den inntektsavhengige delen skal beregnes slik:

- 7,5 pst. av reklameinntekter mellom 1000 og 1500 mill. kroner.
- 10 pst. av reklameinntekter mellom 1500 og 2000 mill. kroner.
- 20 pst. av reklameinntekter over 2000 mill. kroner.

Det skal ikke betales inntektsavhengig vederlag av reklameinntekter opp til 1000 mill. kroner. Den faste delen av det årlige vederlaget skal komme til fra-drag i den inntektsavhengige delen av vederlaget, likevel slik at det samlede årlige vederlaget aldri skal være lavere enn 25 mill. kroner. Av konsesjonsvederlaget øremerkes et årlig tilskudd på 25 mill. kroner til norsk film- og fjernsynsproduksjon, uavhengig av betalingsmodell. Øvrig vederlag tilfaller statskassen.

Departementet har mottatt en søknad innen søknadsfristen, fra TV 2 AS. TV 2 har i søknaden valgt å betale 150 mill. kroner ved tildeling samt de årlige vederlagene. Departementet ser det som naturlig også å innhente inntekter fra ny konsesjon for analog riksdekkende reklamefinansiert radio og vil komme tilbake til dette på en egnet måte.

Det fremlagte forslaget til lovendring følger opp plenarvedtakene. Forslaget gir hjemmel for at det kan kreves vederlag ved tildeling av kringkastingskonsesjoner og for å kunne fastsette hvordan vederlaget skal innkreves. Vederlaget skal gå til statskassen og til norsk audiovisuell produksjon. De deler av vederlaget som skal gå til statskassen uten noen form for øremerking bør følge prosedyrene i Grunnloven § 75 a.

1.2 Høring

Departementet sendte i april 2001 forslaget på høring til berørte instanser. Disse var Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet, Justisdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Statens medieforvaltning, Norsk Forbund for Lokal-tv, Norsk Kabel-TV-forbund, Norsk lokalradioforbund, Norske film+tv produsenters forening, Norsk rikskringkasting AS, P4 Radio Hele Norge ASA, Radio 2 Digital AS, TV 2 AS, TV3 AS (Norge), TVNorge AS og TV Invest AS. Høringsinstansene ble oppfordret til å vurdere å forelegge forslaget for eventuelle underliggende organer. Følgende instanser har avgitt uttalelse: Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet, Justisdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Statens medieforvaltning, Dramatikerforbundet, Norske film+tv produsenters forening, Norsk Forbund for Lokal-tv, Norsk lokalradioforbund, P4 Radio Hele Norge ASA, Radio 2 Digital AS, TV 2 AS, Skuespillerforbundet og TV Invest AS.

Flertallet av høringsinstansene sluttet seg til forslaget om en klar hjemmel til å kreve ytelser ved tildeling av konsesjon til riksdekkende reklamefinansiert kringkasting.

Bl.a. TV 2 AS og P4 Radio Hele Norge ASA foreslo å endre ytelsens betegnelse til vederlag, ikke avgift slik departementet opprinnelig foreslo, fordi dette samsvarer bedre med Stortingets vedtak. TV Invest AS mente det bør vurderes å la Stortinget fastsette ytelsens størrelse. Dramatikerforbundet, Norske film+tv produsenters forening, Norsk lokalradioforbund og Skuespillerforbundet var kritiske til at ytelsen fra TV-konsesjonæren i hovedsak skal gå til statskassen. Norsk Forbund for Lokal-tv mente en del av inntektene fra TV-konsesjonæren bør øremerkes lokal innholdsproduksjon. Norsk lokalradioforbund anførte at vederlag som innkreves fra riksdekkende reklamefinansiert radio bør tilfalle lokalradio og forvaltes av et eget organ etter modell for pressestøtten.

P4 Radio Hele Norge ASA, Radio 2 Digital AS og TV 2 AS mente vederlag ikke skal beregnes på grunnlag av reklameinntekter fra digitale sendinger. Radio 2 Digital AS uttaler bl.a. følgende:

«Utbygging av et bakkebasert digitalnett for radio vil være en forutsetning for at vi i Norge skal kunne ha en sterk nasjonalt basert kringkaster. De kringkastere som nå tar sin del av risikoen for et slikt sendernett må ikke samtidig svekkes av avgifter, når de i realiteten betaler høye summer for å løfte en ny distribusjonsform».

2 Vederlag m.v. for tildeling av kringkastingskonsesjoner

2.1 Plikt til å yte vederlag

TV 2 AS betaler i dag gjennom en avtale med Staten v/Kulturdepartementet et årlig bidrag på 10 mill. kroner til Audiovisuelt produksjonsfond (nåværende Norsk Filmfond).

Økonomiske forpliktelser følger også av andre kringkastingskonsesjoner. For eksempel følger det av konsesjonsvilkårene for Radio 2 Digital om drift av riksdekkende digital radio at selskapet er forpliktet til å delta i finansieringen av utbyggingen av sendernettet for digital radio sammen med NRK AS og P4 Radio Hele Norge ASA.

2.2 Forholdene i andre land

I flere europeiske land har myndighetene pålagt de riksdekkende reklamefinansierte kringkasterne betydelige økonomiske forpliktelser knyttet til de sendetillatelsene som er gitt.

I *Sverige* pålegger «Lag om koncessionsavgift på televisionens område» TV4 å betale en konsesjonsavgift til staten. Avgiften består av en fast og en variabel del, og fastsettes av Radio- og TV-verket. Beløp og beløpsgrenser justeres hvert år ut fra utviklingen av konsumprisindeksen. Den variable delen av avgiften er progressivt avhengig av selskapets reklameinntekter. Avgiften utgjorde i 2000 549 mill. SEK. Det skilles ikke mellom selskapets reklameinntekter fra analoge og digitale sendinger. Den svenske regjering utreder om konsesjonsavgift skal begrenses til analoge reklamesendinger.

I *Finland* reguleres konsesjonsavgiften i kapittel 5 i «Lag om statens televisions- og radiofond». Alle som har fått konsesjon til å drive kringkasting i det analoge og det digitale bakkenettet for fjernsyn er pålagt å betale konsesjonsavgift. Avgiften går til statskassen. Avgiftens størrelse er knyttet til omsetningen, og er progressivt avhengig av omsetningens størrelse. Avgiften for det største kommersielle fjernsynsselskapet i Finland, MTV, utgjorde i 2000 225 mill. FIM. Det vurderes å redusere avgiften i det analoge nettet og avskaffe avgiften i det digitale nettet.

I *Storbritannia* betales det en særlig konsesjonsavgift for lisenser i det analoge bakkenettet for fjernsyn, bl.a. for Channel 3 (ITV) og Channel 5. Denne avgiften er todelt. Den ene delen tilsvarer en viss prosent av omsetningen og fastsettes av ITC, som er reguleringsorganet for kommersielle kringkasterne. Den andre delen er et fast beløp som fastsettes og betales årlig. Beløpet er forskjellig for de ulike fjernsynsselskapene. Denne avgiften går til staten. Ca. 75 prosent av de totale avgiftene stammer fra den omsetningsbaserte avgiften. De resterende 25 prosent er fra den faste avgiftsandelen. Det kreves ikke avgift i det digitale bakkenettet for inneværende konsesjonsperiode.

2.3 Gjeldende rett

Adgangen til å fastsette vilkår ved tildeling av kringkastingskonsesjoner er regulert i kringkastingsloven § 2-1, hvor det bl.a. heter:

«Departementet gir konsesjon til drift av kringkasting og lokalkringkasting. Det kan settes vilkår for konsesjon. Kongen kan gi forskrifter om konsesjonstildelingen og om konsesjonsvilkår, herunder om bruk og bortfall av konsesjon, om konsesjonsområder og eierskapsbegrensninger.»

Loven gir klart uttrykk for at det kan settes vilkår for kringkastingskonsesjoner, men for å avskjære tvil om hjemmelsgrunnlaget er det hensiktsmessig at bestemmelsen eksplisitt omtaler adgangen til å kreve vederlag ved tildeling av konsesjon til riksdekkende reklamefinansiert kringkasting.

2.4 Utviklingen på kringkastingsområdet

TV 2 AS og P4 ASA ble gitt konsesjon til henholdsvis riksdekkende reklamefinansiert fjernsyn og radio i 1991 og 1993. På det tidspunkt konsesjonene ble gitt, hadde man ikke erfaring med riksdekkende reklamefinansiert kringkasting på de respektive områdene i Norge. Reklamemarkedene for riksdekkende TV og radio har vist seg å være større enn forutsatt. I Ot. prp. nr 55 (1989-90) ble reklamemarkedet for fjernsyn antatt å være 125 mill. kroner i 1990. I 1999 var brutto reklameomsetning for TV i Norge ca. 3770 mill. kroner. Reklamemarkedet for radio ble beregnet til 60 mill. kroner i 1990, og var i 1999 brutto ca. 656 mill. kroner. I tallene for 1999 er rabatter ikke tatt hensyn til. TV 2 opplyser i april 2001 at reklamemarkedet for TV utgjør om lag 2000 mill. kroner, hvorav TV 2s andel er ca. 1300 mill. kroner. I 2000 solgte P4 radioreklame for 273 mill. kroner. P4s resultat før skatt var i 2000 93,5 mill. kroner. Dette er det beste resultatet i konsernets historie.

Kilde: MedieNorge 1999 og P4s årsrapport 2000.

3 Departementets vurderinger

3.1 Grunnlag for vederlag

I dag er det bare frekvenskapasitet til en riksdekkende bakkebasert analog fjernsynskanal i tillegg til NRKs kanaler. Tradisjonelt er kringkastingskonsesjoner blitt tildelt uten vederlag til staten. Når samfunnet tillater frekvenskapasiteten utnyttet, gir det økonomisk vinning hos konsesjonæren. Konsesjonærene har fått rett til å utnytte en knapp ressurs og har på denne måten indirekte fått overført en økonomisk verdi fra fellesskapet. Konsesjonærene bør på dette grunnlaget tjene felles samfunnsinteresser gjennom først og fremst å oppfylle visse allmennkringkastingsforpliktelser og i tillegg betale vederlag til staten. Stortinget var som nevnt enig i at det skal kreves vederlag for fjernsynskonsesjonen ved behandlingen av Budsjett-innst. S. nr. 2 for 2000-2001.

Liknende betraktninger sluttet Stortinget seg til da det ble besluttet å avgiftsbelegge tillatelsene til tredje generasjons system for mobilkommunikasjon, jf. St. meld. nr. 24 (1999-2000) Om tilgang til mobilnett og om innføring av tredje generasjons system for mobilkommunikasjon og Innst. S. nr. 146 (1999-2000). Departementet viser også til at flere andre europeiske land med samme begrunnelse har pålagt konsesjonærer til riksdekkende fjernsyn økonomiske forpliktelser, jf. kap. 2.

3.2 Hjemmel for vederlag

Departementet har vurdert om kringkastingsloven § 2-1 gir hjemmel til å kreve vederlag ved konsesjonstildeling. Etter denne bestemmelsen kan departementet sette vilkår for konsesjonen.

Konsesjonærene kan i en viss utstrekning forpliktes til ytelser til Norsk Filmfond og liknende formål som har tilknytning til loven. For å avskjære tvil om hjemmelsgrunnlaget foreslår departementet at det klart fremgår av lovteksten at det kan kreves vederlag ved tildeling av konsesjon til riksdekkende reklamefinansiert kringkasting.

Departementet foreslår at ytelsen kalles vederlag, ikke avgift slik departementet opprinnelig foreslo, fordi dette samsvarer bedre med Stortingets budsjettvedtak, jf. Stortingets behandling av Budsjett-innst. S. nr. 2 for 2000-2001. Departementet legger til grunn at inntekter som innhentes ved tildeling av konsesjon til kringkasting hvor konsesjonæren gis rett til utnytting av begrensede frekvensressurser, ikke er skattevedtak etter Grunnloven § 75 a når inntektene øremerkes audiovisuelle formål. Det innebærer at slike vedtak ikke må fastsettes av Stortinget i årlige budsjettvedtak, men kan fastsettes i medhold av den foreslåtte bestemmelsen. Bestemmelsen sikrer også at kringkastingsloven ikke er til hinder for innhenting av andre inntekter til staten fra konsesjonærene.

Etter departementets vurdering bør hjemmelen til å kreve vederlag ved tildeling av konsesjon til riksdekkende reklamefinansiert kringkasting gjøres

generell, fordi tilsvarende hensyn som tidligere nevnt, jf. pkt. 3.1, i hovedsak også vil kunne gjøre seg gjeldende for riksdekkende reklamefinansiert radio og digital kringkasting i bakkenett. Departementet ser det som naturlig også å innhente inntekter fra ny konsesjon for riksdekkende reklamefinansiert radio. Departementet har ikke tatt stilling til om det bør kreves vederlag ved tildeling av konsesjon til riksdekkende digitale kringkastingssendinger i bakkenettet, men mener det er hensiktsmessig at hjemmelen gjøres generell for riksdekkende reklamefinansiert kringkasting. Departementet vil på en egnet måte komme tilbake til Stortinget med spørsmålet om vederlag eventuelt bør kreves ved tildeling av konsesjon til riksdekkende digitale kringkastingssendinger i bakkenett.

Departementet foreslår en endring i kringkastingsloven § 2-1 andre ledd om at departementet kan fastsette og innkreve vederlag ved tildeling av kringkastingskonsesjoner. Nærmere utforming av vederlagets størrelse, vederlagsplikten, innkreving, kontroll, m.v. bør kunne fastsettes i forskrift. Departementet foreslår at adgangen til nærmere regulering av vederlagsplikten i forskrift presiseres i loven § 2-1 andre ledd.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

4.1 Konsekvenser for private og staten

Forslagets økonomiske konsekvenser for private vil avhenge av vederlagsnivået som fastsettes. Når det gjelder konsesjonen til riksdekkende reklamefinansiert fjernsyn har TV 2 i søknaden valgt å betale 150 mill. kroner ved tildeling samt et årlig inntektsavhengig vederlag som omtalt i pkt. 1.1. I tillegg skal konsesjonæren innbetale et øremerket årlig bidrag til norsk film- og fjernsynsproduksjon på 25 mill. kroner. Øvrig vederlag tilfaller statskassen. Departementet ønsker også å innhente inntekter fra ny konsesjon for riksdekkende reklamefinansiert radio og vil komme tilbake til dette på egnet måte. Eventuell utvidelse av vederlagsplikten til andre kringkastingskonsesjoner vil kreve særskilte utredninger før slik eventuell utvidelse foreslås.

Innkrevingen antas å kunne bli gjennomført uten nevneverdige økonomiske konsekvenser for det offentlige.

4.2 Konsekvenser i forhold til målsettingen om et enklere regelverk og en enklere forvaltning

Stortinget har vedtatt at det skal tas vederlag ved tildeling av konsesjon til riksdekkende reklamefinansiert fjernsyn. Forslaget om endring av kringkastingsloven § 2-1 andre ledd er en nødvendig regelendring for å gjennomføre Stortingsvedtaket. Forslaget vil ikke påføre næringen eller forvaltningen vesentlig merarbeid.

5 Merknader til bestemmelsen - kringkastingsloven

§ 2-1 andre ledd

Forslaget til endring av bestemmelsens andre punktum skal gi departementet klar hjemmel til å kreve vederlag ved tildeling av konsesjon for riksdekkende reklamefinansiert kringkasting. Det kan kreves vederlag ved tildeling av konsesjon for både riksdekkende reklamefinansiert fjernsyn og radio i medhold av bestemmelsen. Adgangen til å kreve vederlag er knyttet til tildeling av rett til å utnytte begrensede frekvensressurser.

Vederlaget er knyttet opp til tildeling av konsesjonen, og gir ingen rettigheter utover det til enhver tid gjeldende regelverk. Myndighetenes kompetanse til å stille vilkår og til å endre betingelser for virksomheten blir ikke beskåret ved at det kreves vederlag ved konsesjonstildelingen. Den økonomiske risikoen ved å få tildelt konsesjon mot vederlag hviler på kringkasterne.

Departementet kan ved enkeltvedtak gi nærmere bestemmelser om vederlagsplikten, vederlagets størrelse, innkreving med videre. Dette følger av departementets rett til å vedta at det skal svares et vederlag som vilkår for konsesjon. Beslutningen om at vederlag skal kreves ligger innenfor forvaltningens skjønn. Bestemmelsen er ikke til hinder for en tildelingspraksis som kombinerer vederlagsfri og vederlagsbelagt konsesjonstilståelse. Hvorvidt det skal tas vederlag og størrelsen på vederlaget må vurderes ved den enkelte konsesjonstildeling ut i fra de til enhver tid gjeldende rammebetingelser. Departementet kan med hjemmel i bestemmelsen fastsette vederlaget individuelt for den enkelte konsesjon. Dette innebærer at vederlagets størrelse vil kunne variere. Departementet kan fastsette vederlaget på den måte departementet finner hensiktsmessig, bl.a. ved bruk av auksjon. Vederlaget kan blant annet ha form av et engangsbeløp ved tildelingen og/eller årlige vederlag i konsesjonsperioden. Departementet kan fastsette vilkår om innkreving og kontroll av vederlaget.

I bestemmelsens tredje punktum foreslås at Kongen gis hjemmel til å gi forskrifter om fastsetting og innkreving av vederlaget som nevnt i bestemmelsens andre punktum. Med hjemmel i bestemmelsen kan Kongen gi forskrifter om vederlagsplikten, vederlagets størrelse, innkreving og kontroll av vederlaget m.v.

Kulturdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endring i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting. (Vederlag for konsesjon).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endring i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting. (Vederlag for konsesjon), i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endring i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting. (Vederlag for konsesjon)

I

I lov av 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting gjøres følgende endringer:

§ 2-1 annet ledd skal lyde:

Departementet gir konsesjon til drift av kringkasting og lokalkringkasting. Det kan settes vilkår for konsesjon, *herunder at det for konsesjon til drift av riksdekkende reklamefinansiert kringkasting skal betales vederlag*. Kongen kan gi forskrifter om konsesjonstildelingen og om konsesjonsvilkår, herunder om bruk og bortfall av konsesjon, om konsesjonsområder og eierskapsbegrensninger og om fastsetting og innkreving av vederlag som nevnt i annet punktum. Kongen kan i forskrift gi regler for når en kringkaster skal følge norske kringkastingsregler. Kongen kan også gi forskrifter for å oppfylle Norges internasjonale forpliktelser.

II

Denne lov trer i kraft fra det tidspunkt Kongen bestemmer.
