

(Foreløpig utgave)

Kulturdepartementet

St.meld. nr. 57

(2000-2001)

I ytringsfrihetens tjeneste

Mål og virkemidler i mediepolitikken

Innhold

1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG	7
1.1 PRINSIPIELT UTGANGSPUNKT	7
1.2 BAKGRUNNEN FOR MELDINGEN	8
1.3 AVGRENSNING.....	9
1.4 SAMMENDRAG	10
2. MEDIEBILDET	12
2.1 INNLEDNING.....	12
2.2 MEDIETILBUDET	12
2.2.1 Innledning	12
2.2.2 Aviser.....	12
2.2.3 Fjernsyn	13
2.2.4 Radio.....	13
2.2.5 Internett	14
2.2.6 Minoriteter / særskilte grupper.....	15
2.3 MEDIENES INNHOLD	16
2.3.1 Innledning	16
2.3.2 Nyheter og aktualitetsstoff.....	16
2.3.3 Medienes samfunnsoppgaver.....	18
2.4 MEDIENES BETYDNING FOR INFORMASJONSINNHEITING OG YTRINGSFRIHET	19
2.4.1 Innledning	19
2.4.2 Mediekonsum.....	19
2.4.3 Mediene som kilde til informasjon	22
2.4.4 Mediene som ytringskanal.....	23
2.5 NOEN UTVIKLINGSTREKK.....	23
2.6 KONKLUSJON	26
3. MEDIEPOLITISKE MÅL	27
3.1 DET OFFENTLIGES ANSVAR OG OPPGAVE.....	27
3.2 MÅL FOR MEDIEPOLITIKKEN	28
3.3 INNHOLDSMANGFOLD.....	29
3.3.1 Generelt	29
3.3.2 Medienes allmenne funksjon.....	30
3.4 MEDIEMANGFOLD.....	32
3.4.1 Generelt	32
3.4.2 Mangfold av hvilke medier?.....	33
3.5 NÆRMERE OM TILGANGEN TIL MANGFOLDET	37
3.6 KØKKURRANSE	38
3.6.1 Generelt	38
3.6.2 Særlig om lokal avis konkurranse.....	39
3.7 KVALITET / TROVERDIGHET	41
3.8 SÆRLIG OM BARN OG UNGE	42
3.9 SÆRLIG OM MINORITETER.....	44
3.10 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON.....	46
4. MEDIEPOLITISKE VIRKEMIDLER – VURDERING OG FORSLAG	47
4.1 INNLEDNING.....	47
4.2 ØKONOMISKE VIRKEMIDLER	47
4.2.1 Generelt	47
4.2.2 Pressestøtten.....	48
4.2.3 Tilskudd til minoritetspublikasjoner	62
4.2.4 Barn og unge	64
4.2.5 Statsannonsering.....	65

4.2.6	<i>Merverdiavgift</i>	67
4.2.7	<i>Økonomiske virkemidler overfor andre medier</i>	70
4.2.8	<i>Tilskudd til forskning og utdanning</i>	74
4.3	ALLMENNKRINGKASTING.....	76
4.3.1	<i>Generelt om allmennkringkasting</i>	76
4.3.2	<i>Programvirksomheten hos allmennkringkasterne</i>	77
4.3.3	<i>Offentlig eierskap i NRK</i>	78
4.3.4	<i>Kringkastingsavgiften, NRKs forretningsvirksomhet</i>	79
4.3.5	<i>Distribusjon</i>	80
4.4	REGULATORISKE VIRKEMIDLER.....	88
4.4.1	<i>Medieeierskapsloven</i>	88
4.4.2	<i>Kringkastingsloven - digitalisering</i>	96
4.4.3	<i>Kringkastingsloven – lokalkringkasting</i>	97
4.4.4	<i>Lovfesting av redaksjonell uavhengighet i mediene</i>	101
4.4.5	<i>Andre regulatoriske virkemidler</i>	101
4.5	SELVREGULERING.....	103
4.5.1	<i>Selvregulering</i>	103
4.5.2	<i>Særlig om etikk</i>	103
5	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	113

Vedlegg

1 TABELLVEDLEGG

Illustrasjoner

Forside	Litografi av Per Inge Bjørlo
Side 5	Diktet "Ordet" er hentet fra TOR JONSSONS BESTE, Det Norske Samlaget, Oslo 1993
Side 24, 34, 42 og 108	Tegning av Herbjørn Skogstad (Herb)
Side 59	Tegning av Finn Graff
Side 106	Tegning av Inge Grødum

ORDET

Kva hjelp det å syngje
som elv i det aude?
Kva hjelp det å kyngje
med klokker for daude?

Kva hjelp det å skapa
all venleik i verda,
når Ordet lyt tapa
for svolten og sverda?

Slik undrast og spør vi
i modlause stunder.
Men hugse det bør vi:
Eit ord er eit under.

Dei gløymest dei gjæve,
og alt det dei gjorde.
Men livet er æve.
Og evig er Ordet.

Tor Jonsson

St.meld. nr. 57

(2000-2001)

I ytringsfrihetens tjeneste

Mål og virkemidler i mediepolitikken

*Tilråding fra Kulturdepartementet av 28. september 2001,
godkjent i statsråd samme dag.*

1. Innledning og sammendrag

1.1 Prinsipielt utgangspunkt

Ytringsfrihet er en grunnleggende forutsetning for en demokratisk styreform og en vesentlig basis for kulturell utvikling i samfunnet. Et fungerende demokrati krever en befolkning som kan delta fritt i meningsutveksling om politikk og andre samfunns spørsmål. Forutsetningen for aktiv og informert deltakelse i samfunnsdebatten er fri tilgang på et mangfold av informasjon og synspunkter fra ulike politiske partier, interessegrupper og lignende.

Mediene utgjør i denne sammenheng et institusjonalisert system for informasjonsformidling og samfunnsdebatt. Mediernes betydning for ytringsfrihet og demokrati er allment anerkjent og blir ofte understreket av mediene selv. Således heter det i pressens etiske regelverk "Vær Varsom"-plakaten pkt 1.1: "Ytringsfrihet, informasjonsfrihet og trykkefrihet er grunnelementer i et demokrati. En fri uavhengig presse er blant de viktigste institusjoner i demokratiske samfunn."

Mediene har også en funksjon i forhold til å utøve kontroll med offentlig og privat maktutøvelse i samfunnet. Dette uttrykkes bl.a. i "Vær Varsom"-plakatens pkt. 1.4 og 1.5: "Det er pressens rett å informere om det som skjer i samfunnet og avdekke kritikkverdige forhold." Mediene er imidlertid i denne sammenheng først og fremst formidlere av informasjon og kritikk. Ytringsfrihetskommisjonen understreker i sin utredning NOU 1999:27 "Ytringsfrihet bør finde Sted" at det først og fremst er "offentligheten", dvs. den informerte og samfunnsengasjerte borgeren, som er det egentlige kontrollorganet.

Samtidig er det utvilsomt at mediene også selv har makt. I moderne samfunn er massemediene de viktigste kanalene for formidling av informasjon og meninger. Dette betyr at mediene – og da først og fremst redaktørene – gjennom sin utvelgelse, redigering og vinkling av informasjon har stor makt i forhold til å påvirke samfunnsdebatten. Dette omtales ofte som pressens funksjon som ”dagsordensetter”. Som dagsordensetter har mediene betydning både for utvikling av borgernes syn på samfunnet og seg selv, og for språket som mennesker benytter til å forstå og bli forstått av omverdenen. Mediene har derfor stor definisjonsmakt, både over vårt eget selvbilde og over vårt bilde av verden omkring oss. Som all annen makt kan denne makten misbrukes.

Samtidig er det viktig å ta i betraktning at mediene også er næringsvirksomhet som skal gi fortjeneste til sine eiere. Her står NRK, som lisensfinansiert allmennkringkaster, i en særstilling blant norske medier, selv om NRK samtidig konkurrerer på en del av de samme markedene som de kommersielle kringkasterne. Men – NRKs formål er ikke å skaffe staten som eier størst mulig økonomisk avkastning, men å gi befolkningen avkastning i form av et best mulig allmennkringkastingstilbud.

1.2 Bakgrunnen for meldingen

Ytringsfrihetskommisjonen har i sin utredning, NOU 1999: 27 ”Ytringsfrihed bør finde Sted”, foretatt en grunnleggende drøfting av ytringsfrihetens stilling i vårt samfunn og satt målet om ytringsfrihet inn i en ideologisk og historisk kontekst.

Flere av dagens mediepolitiske virkemidler ble utformet med utgangspunkt i en helt annen medievirkelighet enn den vi ser i dag. Særlig med hensyn til teknologi, mediemangfold og globalisering har vi sett en dramatisk utvikling de siste årene.

Spredning av informasjon i stor målestokk har tradisjonelt fordret at informasjonen enten måtte være lagret på et fysisk medium (avis) eller organisert av én avsender (radio, TV). Mediet og informasjonen har vært en samlet enhet som ikke lett kan skilles ad. Som en naturlig følge av dette har de konkrete målsetningene og virkemidlene på medieområdet i hovedsak vært knyttet til de konkrete fysiske mediene. Den nye informasjonsteknologien er nå i ferd med å bryte bindingen mellom informasjon og en bestemt fysisk bærer. F.eks. kan tekst nå formidles ikke bare i aviser og bøker, men også over fjernsyn, mobiltelefon, Internett, WAP, DAB-radio osv. Den teknologiske utviklingen med digitalisering og konvergens gjør det derfor stadig viktigere å finne medieuavhengige løsninger for regulering og offentlig politikk for øvrig.

I Konvergensutvalgets innstilling (NOU 1999:26) kartlegges og analyseres hvordan de elektroniske informasjonstjenestene utvikler seg. Utvalgets forslag til tilpasning av mediereguleringen følges nå opp av Kulturdepartementet. Departementet viser til nærmere omtale under pkt. 4.4.2.

Da pressestøtten ble etablert i 1969 hadde avisene sammen med NRK en total dominans i all nyhetsformidling i Norge. Siden den gang er det vokst frem et mangfold av riksdekkende radio- og fjernsynskanaler, lokalkringkasting og i de siste årene nye elektroniske medier. Vi står i dag overfor et helt annet mangfold i informasjonsformidling og ytringsmuligheter enn vi gjorde for tretti år siden.

Samtidig med de teknologiske endringene og det økende mediemangfoldet ser vi også endringer i befolkningens bruk av medier. Bl.a. kan man nå se en markert nedgang i avislesning blant de yngre aldersgruppene. Andre utviklingstrekk på mediemarkedet er økende konkurranse, konsernorganisering, kommersialisering, eierkonsentrasjon og globalisering.

Oppsummert kan vi si at det er i ferd med å skje vesentlige strukturelle endringer på mediemarkedet. På denne bakgrunn anser Kulturdepartementet det nå som nødvendig å foreta en prinsipiell gjennomgang av mål og virkemidler på mediesektoren. Dette er utgangspunktet og bakgrunnen for den meldingen som her legges fram.

1.3 Avgrensning

Stortingsmeldingen tar utgangspunkt i det overordnede mediepolitiske målet om å "sikre ytringsfriheten som en forutsetning for et levende folkestyre".¹ Med dette som utgangspunkt gjennomgås de konkrete målene og virkemidlene i mediepolitikken.

Hovedfokus legges på medienes betydning for meningsutveksling og innhenting av informasjon om politikk og samfunnsspørsmål i vid forstand, uavhengig av hvilket fysisk medium som brukes. Visse medier spiller imidlertid en viktigere rolle enn andre i de demokratiske prosessene i samfunnet. Medier som blant annet kjennetegnes ved at deres innhold er gjenstand for redaksjonell bearbeiding - såkalte meningsbærende medier - er i denne sammenhengen særlig viktige. Dagspresse og kringkasting har tradisjonelt hatt de sentrale plassene blant slike meningsbærende medier.

Stortingsmeldingen omhandler derfor mål og virkemidler i pressepolitikken.

Virkemidlene inkluderer den direkte pressestøtten, regelverket for statsannonsering og merverdiavgiftsfritaket for aviser. Området er nylig blitt gjennomgått av Dagspresseutvalget i NOU 2000:15 "Pressepolitikk ved et tusenårsskifte", som ble avgitt 25. mai 2000. Det vises til nærmere omtale av utvalgets konklusjoner og forslag under pkt. 4.2.2.

På kringkastingsområdet berører meldingen spørsmål om allmennkringkasting, herunder NRKs rolle i en digital medieverden, jf pkt. 4.3. Gjennomgangen ses også i sammenheng med enkelte allerede pågående prosjekter, bl.a. oppfølging av konvergensutredningen.

Spørsmålet om eierskap i mediene tas også opp, jf pkt. 4.4.1. Å hindre eierskapskonsentrasjon på mediemarkedet er ansett som et viktig virkemiddel for å opprettholde mangfold og ytringsfrihet i samfunnet. Globaliseringen av mediemarkedet, med bl.a. større konkurranse og etablering av større enheter som konsekvens, reiser nye spørsmål i forhold til eiermangfold i mediene.

Meldingen berører ikke spørsmål som gjelder de ytre grensene for ytringsfriheten (f.eks. innholdsregulering, sensur og kontrollordninger). Dette er områder som for en stor del vil måtte vurderes i etterkant av Stortingets behandling av fremlagte forslag til

¹ St.prp.nr.1 (2000-2001), pkt 4.2

ny § 100 om ytringsfrihet i Grunnloven.² Meldingen går heller ikke inn på rent opphavsrettslige problemstillinger.

1.4 Sammendrag

Hovedkonklusjonene i meldingen er følgende:

1. Generelt

- Det må være et statlig ansvar å legge til rette for ytringsfrihet og offentlig debatt i samfunnet, bl.a. gjennom tiltak som pressestøtte, allmennkringkastingskrav og regulering av eierskap i mediene.

2. Pressestøtten

- Produksjonstilskuddet til dagsaviser bør opprettholdes og økes. Tilskuddet foreslås i noe større grad rettet inn mot de minste lokalavisene, som anses særlig viktige for lokaldemokratiet. For øvrig opprettholdes inntil videre prinsippene for tildeling av produksjonstilskudd.
- Det innføres en ordning med tilskudd til etablering av aviser. Behovet for mangfold i mediene tilsier dette.
- Mediebedriftenes Landsforenings (MBL; tidligere NAL) prosjekt "Avis i skolen" støttes. I tillegg økes tilskuddet til Institutt for Journalistikks forskningsprogram.
- Regjeringen går ikke inn for å etablere ytterligere tilskuddsordninger for elektroniske medier eller lokalkringkasting.
- Tilskuddsordningene for minoritetspublikasjoner opprettholdes.

3. Statsannonsering

- Plikten til å annonsere ledige stillinger i alle listeførte aviser oppheves, jf pkt. 2 i Retningslinjer for statlig annonsering i dagspressen av 18. mai 1979.
- De statlige stillingsannonserne innrykkes i Norsk Lysningsblad og gjøres tilgjengelige på Internett. Den felles stillingsannonsen erstattes med tilvisningsannonser til disse fulltekstannonserne.
- Inntektsbortfallet kompenseres for aviser som mottar pressestøtte.

4. Medieeierskapsloven

- Etter premissene for lov om eierskap i mediene kan ingen norske mediebedrifter kontrollere mer enn 1/3 av det norske avismarkedet. Meldingen drøfter om grensen bør heves; f.eks. til 49 pst.
- Loven gir i dag Eierskapstilsynet hjemmel til å gripe inn overfor rent lokale oppkjøp. Regjeringen vil sikre en praktisering av loven som ikke forhindrer mediebedrifter med behov for ny kapital og nye eiere å få dette.
- Som ledd i forenklingspolitikken foreslås at det i forbindelse med evaluering av medieeierskapsloven settes i gang et arbeid med sikte på å slå sammen Eierskapstilsynet og Konkurransetilsynet.

² St.meld.nr.42 (1999-2000) Om endring av Grunnloven § 100

5. NRK

- Regjeringen understreker allmennkringkastingens betydning for demokratiet, og særlig NRKs rolle. Meldingen drøfter NRKs utfordringer som følge av den digitale utviklingen.
- Staten som eier av NRK skal først og fremst styre på overordnet politisk nivå. Innenfor disse rammene må NRK ha meget stor frihet.
- Det er så langt uavklart hva den digitale satsingen vil koste for NRK. Dette skyldes bl.a. at forhandlingene med andre aktører ikke er slutført. Regjeringen kommer derfor tilbake til dette spørsmålet senere.

Medieområdet er i rask utvikling, både med hensyn til teknologi og brukervaner. Regjeringen ser derfor behov for en ny gjennomgang av mål og virkemidler på medieområdet innen fem år i lys av den teknologiske utvikling samt befolkningens faktiske bruk av de ulike mediene.

2. Mediebildet

2.1 Innledning

Kulturdepartementet gir i det følgende et bilde av ulike aspekter av dagens mediebilde:

1. Det ”eksterne” mediemangfoldet, dvs. tilbudet av ulike typer medier på ulike steder.
2. Det ”interne” mediemangfoldet, dvs. innholdstilbudet i mediene.
3. De ulike mediens betydning for informasjonsinnhenting og ytringsfrihet.

Gjennomgangen er basert på tilgjengelig materiale fra ulike kilder, bl.a. databasen MedieNorge, Norsk Gallup, Statistisk sentralbyrå (SSB), Institutt for Journalistikk, Statens medieforvaltning m.v. For en mer nøyaktig kildeangivelse vises det til tabellvedlegget.

2.2 Medietilbudet

2.2.1 Innledning

I det følgende går departementet kort gjennom det eksisterende medietilbudet i Norge. Gjennomgangen er konsentrert om de etablerte nyhets- og aktualitetsmediene – som aviser, fjernsyn og radio – i tillegg til Internett. Det er særlig disse mediene som har betydning for ytrings- og informasjonsfrihet i samfunnet i dag.

2.2.2 Aviser³

Ved utgangen av 2000 ble det utgitt i alt 216 forskjellige aviser i Norge. Sju aviser ble lagt ned i løpet av 2000; DrammensAvisa Fremtiden, Fylket i Molde, Byavisen i Kristiansand, Laksevaags Avis, Ofotens Tidende (Narvik), Bladet Harstad og Ranaposten.

Av de i alt 219 avisene som utkom i 2000 (inkl. tre som ble lagt ned ved utgangen av 2000) var 81 dagsaviser og 138 fådagersaviser. Det ble gitt ut 9 daglige nummertøaviser, 6 riksspredte meningsbærende aviser, 75 lokale 2-3 dagersaviser og 48 lokale ukeaviser.

Avisene ble i 2000 gitt ut på i alt 175 ulike steder. I alt 17 utgiversteder hadde en eller annen form for lokal konkurranse, hvorav ni hadde tradisjonell dagsaviskonkurranse ved utgangen av 2000; Oslo, Bergen, Stavanger, Fredrikstad, Moss, Skien, Tromsø, Bodø og Hamar.

³ Kilde: ”Avisåret 2000”, Sigurd Høst, Institutt for Journalistikk.

For å sette utviklingen i de drøyt 30 årene siden pressestøtten ble innført i perspektiv, kan det nevnes at det utkom i alt 191 aviser i 1969. Det har derfor vært en netto økning på 25 aviser i perioden. Økningen i antall aviser skyldes i hovedsak fremveksten av lokale daglige nummerénaviser og ukeaviser. Antallet daglige nummertoaviser er i samme periode redusert fra 31 til 9. Antall utgiversteder har økt fra 123 i 1969 til 175 i 2000.

Kulturdepartementet konstaterer at det eksisterer et stort avismangfold i Norge i dag. Selv om den tradisjonelle dagsaviskonkurransen er blitt stadig mer sjelden, er avisinfrastrukturen i sum vesentlig tettere i dag enn den var da pressestøtten ble opprettet i 1969.

Det vises for øvrig til tabellvedlegg 1.1.

2.2.3 Fjernsyn

I dag er det to reelt riksdekkende fjernsynskanaler i Norge; NRK1 og TV2. Kanalene dekker hhv. 98 pst. og 95 pst. av befolkningen. TVNorge dekker 83 pst. av befolkningen, NRK 2 ca. 80 pst. og TV3 58 pst.

På regionalt nivå består fjernsynstilbudet hovedsakelig av NRKs distriktssendinger. NRK har i alt 17 distriktskontorer, i tillegg til 30 lokalkontorer som leverer stoff til distrikts- og rikssendingene. En oversikt over distriktssendinger med fjernsyn er tatt inn i tabellvedlegget, tabell 1.2.4. NRKs distriktssendinger dekker i praksis hele befolkningen.

Ved utgangen av 2000 var 26 konsesjoner for allment bakkesendt lokalfjernsyn i drift. 18 hadde konsesjon til å sende lokalfjernsyn over NRK 2s bakkesendere og 15 hadde konsesjon for kabelsendt lokalfjernsyn. Ifølge SSB hadde i alt 49 pst. av befolkningen tilgang til lokal-TV i 2000. Lokalfjernsynsselskapene sendte ifølge Statens medieforvaltning i alt over 114 000 timer i 2000. En oversikt over konsesjonærer følger som trykt vedlegg, jf tabellvedlegget, tabell 1.2.5.

I tillegg har ca. 65 pst. av befolkningen i dag tilgang til en mengde utenlandske kanaler gjennom kabelanlegg eller parabolantenne.

Det vises for øvrig til tabellvedlegg 1.2.

2.2.4 Radio

Det finnes i dag fire riksdekkende analoge radiokanaler; NRKs tre kanaler (P1, P2 og Petre) og P4 Radio Hele Norge.

NRK sender i dag – i tillegg til de riksdekkende, analoge kanalene P1, P2 og Petre – de digitale radiokanalene Alltid nyheter og Alltid klassisk. I tillegg ble to nye digitale radiokanaler, mPetre og Stortingskanalen etablert i 2000. De digitale radiokanalene sendes også analogt i visse deler av landet. NRKs radiotilbud er også tilgjengelig gjennom distribusjon på Internett.

⁴ Basert på opplysninger fra fjernsynsselskapene.

P1 hadde i 2000 en dekningsgrad på 99,97 pst., P2 dekket 99,2 pst., Petre 96 pst. og de digitale radiokanalene ca. 50 pst. av befolkningen. Dekningsgraden for P4s sendinger var på 94 pst. i 2000.⁵

På regionalt nivå har samtlige av NRKs distriktskontorer, jf tabellvedlegg 1.3.3, egne sendinger med radio. Distriktssendingene på radio dekket i 2000 99 pst. av befolkningen og utgjorde i alt 22.152 sendetimer.

Ved utgangen av 2000 var det 274 aktører med konsesjon til å drive lokalradio i Norge. Etter tildeling av nye konsesjoner sommeren 2001, er det nå 275 lokalradiokonsesjonærer, gjeldende fra 1. januar 2002. 85 pst. av befolkningen hadde tilgang til lokalradio i 2000.⁶ Ifølge Statens medieforvaltning hadde lokalradioene samlet over 614.000 sendetimer i 2000. Av dette var 527.000 sendetimer lokale eller egenproduserte program. En oversikt over konsesjonærer følger som trykt vedlegg, jf tabellvedlegget, tabell 1.3.4.

Det vises for øvrig til tabellvedlegg 1.3.

2.2.5 Internett

I et informasjonsperspektiv er det World Wide Web (WWW) som utgjør den viktigste delen av Internett. WWW ble utviklet som konsept så sent som i 1990. Mens det i juni 1993 var 130 vertsmaskiner på Internett på verdensbasis, var antallet steget til 93 millioner i juli 2000. Antallet norske vertsmaskiner var på samme tid om lag 503.000.⁷

Den første Internettversjonen av en norsk avis kom 6. mars 1995, da Brønnøysunds Avis presenterte sin første nettgave. I dag er mer enn to tredeler av alle norske aviser representert på Internett. Av de 157 avisene som var på Internett ved utgangen av 2000, hadde 126 en eller annen form for nyhetstjeneste.⁸ Avisene legger ut flere nyheter, og nyhetene blir supplert med tjenester som skal gjøre sidene mer attraktive og brukervennlige. Det er også stadig flere aviser som oppdaterer nyhetssidene mellom papirutgavene. Noen har egne redaksjoner for nettgaven. Enkelte aviser har også en ordning med abonnement på en (identisk) nettgave av papirutgaven. I slike tilfelle er det i realiteten tale om en egen distribusjonsform og ikke en selvstendig tjeneste.

I tillegg til nettgaver av papiraviser finnes det etter hvert mange andre nyhetstjenester på Internett. Nettavisen er foreløpig det fremste eksemplet på en bred dekningsavis som bare publiserer på nett.

I alt 52 pst. av befolkningen hadde tilgang til Internett hjemme i 2000. Tallene for Internett-tilgang viser relativt store aldersforskjeller. I aldersgruppen 13-15 år er det hele 71 pst. som har tilgang til Internett. For øvrig er det jevnt over høy tilgang til Internett i alle aldersgrupper (mellom 43 og 69 pst.), bortsett fra gruppen mellom 67 – 79 år. Av disse er det i dag bare 9 pst. som har tilgang. Internett-tilgang er jevnt

⁵ Kilde: Norkring og Allmenkringkastingsrådet

⁶ Kilde: Norsk mediebarometer 2000, Statistisk Sentralbyrå

⁷ Kilde: MedieNorge, Internet Software Consortium

⁸ Kilde: Avisåret 2000, Institutt for Journalistikk

fordelt på alle landsdeler, selv om tilgangen i Nord-Norge med 47 pst. ligger litt lavere enn landsgjennomsnittet.⁹

Internett har vokst raskere enn noen annen plattform for informasjons- og kommunikasjonstjenester noensinne og er i ferd med å få en viktig rolle for formidling av informasjon og meninger i samfunnet.

Det vises for øvrig til tabellvedlegg 1.4.

2.2.6 Minoriteter / særskilte grupper

Den samiske befolkningen

Det finnes i dag tre samiske aviser; Saami Aviisa Áššu, Min Aigi og Ságat. Áššu ble grunnlagt i 1993 og kommer ut i Kautokeino med to utgaver per uke. Språket er nordsamisk, men avisen gir av og til ut bilag med både samisk og norsk tekst. Min Áigi ble også grunnlagt i 1993 og kommer ut i Karasjok to ganger i uka. I likhet med Áššu skriver avisen på nordsamisk. Ságat, som ble etablert i 1956, gis ut i Lakselv med tre utgaver i uka. Ságat bruker norsk (bokmål), men har en fast spalte på lulesamisk og trykker også enkelte saker på nordsamisk.

NRK Sámi Radio er et viktig medium for den samiske befolkningen. NRK Sámi Radio utgjør en divisjon i NRK og teller 70 medarbeidere fordelt på hovedredaksjonen i Karasjok og til sammen åtte lokalkontorer. I 2000 ble det sendt 1.537 timer radio på det regionale sendenet som omfatter Finnmark, Troms og Nordre Nordland samt Oslo-området. I tillegg ble det sendt 147 timer radioprogram på riksnett i P1 og P2. NRK Sámi Radio produserte i 2000 i overkant av 48 timer til fjernsynet. Utbygging av Sámi Radio til et fullverdig radio- og fjernsynstilbud på samisk har fortsatt med opprettelsen av samiske nyhetssendinger på fjernsyn 20. august 2001.

Ifølge TV2s årsmelding sendte kanalen i alt 30 reportasjer om samiske forhold i nyhetssendingene i 2000. For øvrig ble det sendt tre nye dokumentarer på samisk, samt to i reprise fra 1999.

P4 sender tre minutter nyheter på nordsamisk på hverdager. P4 samarbeider med Kautokeino Nærradio om produksjon av samiske nyheter.

For øvrig finnes det et lite antall lokalradioer som sender på samisk. Fire av disse, Radio Doaivu i Kautokeino, Radio Golli i Nordkjosbotn, Radio Golli i Skibotn og Radio Siellan i Oslo, sender utelukkende på samisk.¹⁰

Kvener

Den kvensk-finske avisen Ruijan Kaiku ble etablert i 1995 etter initiativ fra Norske Kveners Forbund. I prosjektperioden 1995 til og med 1997 mottok avisen prosjektstøtte fra Kommunal- og regionaldepartementet og Kulturdepartementet. Fra 1998 har Ruijan Kaiku mottatt tilskudd over Kulturdepartementets budsjett. Avisen kommer ut i Tromsø med 11 utgivelser per år.

⁹ Kilde: Norsk Mediebarometer 2000, Statistisk Sentralbyrå

¹⁰ Kilde: "Samiske medier. Innhold, bruk og rammevilkår", Eli Skogerbø, UiO, 2000

Andre etniske og språklige minoriteter

I 2000 mottok åtte publikasjoner tilskudd gjennom tilskuddsordningen for innvandrerepublikasjoner. Tre av publikasjonene er på urdu, to på hindi og de øvrige på finsk, polsk og kinesisk. En publikasjon på tamilsk gikk ut av ordningen i 2000. Ut over de publikasjonene som mottar pressestøtte har departementet per i dag ikke oversikt over tilbudet av trykt presse rettet mot innvandregrupper.

NRK sendte i 2000 egne nyhetsprogrammer på fjernsyn på serbisk/kroatisk/bosnisk, vietnamesisk, urdu, somali og finsk (Migranytt).

I 2000 har totalt 73 lokalradioer hatt sendinger for etniske og språklige minoriteter. Dette er ni flere enn i 1999. Det er sendt på til sammen 19 språk. Hoveddelen av sendingene for språklige og etniske minoriteter er på bosnisk, engelsk, samisk spansk og tamilsk.

Det vises til tabellvedlegg 1.5.

2.3 Medienes innhold

2.3.1 Innledning

Et viktig spørsmål er hvilket innhold befolkningen blir tilbudt gjennom det nettverket av medier som er beskrevet ovenfor. Dette er et grunnleggende spørsmål i et informasjons- og ytringsfrihetsperspektiv, men samtidig vanskelig å måle. Departementet legger stor vekt på at myndighetene av hensyn til medienes uavhengighet bør være tilbakeholdne med å måle, veie og vurdere medienes innhold. I den grad det går inn på slike spørsmål i det følgende, er det derfor referert til uavhengige undersøkelser eller uttalelser.

2.3.2 Nyheter og aktualitetsstoff

De ulike medienes demokratiske funksjon vil særlig være bestemt av i hvilken grad de tilbyr nyheter, debatt og stoff om politiske spørsmål i vid forstand.

Aviser

Når det gjelder dagspressen utførte Institutt for journalistikk i 1998-99 på oppdrag fra Verdikommisjonen en innholdsanalyse av ti norske aviser¹¹ med ulik spredning, konkurranseforhold, eierskap og redaksjonell profil.

Undersøkelsen viste at den viktigste stofftypen i avisene er ”nyheter”, som i gjennomsnitt utgjør 53 pst. av samlet redaksjonelt stoff. Deretter kommer fortellende stoff med 11 pst. og kommentar- og debattstoff med 9 pst. av det redaksjonelle stoffet. Innenfor hovedsjangeren ”nyheter” viser undersøkelsen at til sammen 56 pst. av artiklene omhandler de klassiske nyhetsområdene, dvs. politikk og offentlig forvaltning, økonomi og næringsliv, helse, utdanning og miljø, trafikkforhold og ulykker, kriminalitet og rettsvesen. Utover dette er det

¹¹ VG, Dagens Næringsliv, Vårt land (alle Oslo), Adresseavisen (Trondheim), Haugesunds Avis, Oppland Arbeiderblad (Gjøvik), Nordlands Framtid og Nordlandsposten (begge Bodø).

sportsstoff som er mest fremtredende med 19 pst. av det redaksjonelle arealet innenfor nyhetsdekning.

Det vises for øvrig til tabellvedlegget 2.1.

Fjernsyn

TV-meterundersøkelsen er utarbeidet av Norsk Gallup og er et samarbeid mellom NRK, TV2, TV3 og TVNorge. Undersøkelsen viser bl.a. programprofilen for de fem største fjernsynskanalerne i 2000.

NRK1 sendte i 2000 i alt 5.456 timer. Av dette utgjorde ”informasjonsprogram” 23 pst. og ”nyheter” 16 pst. av sendetiden. Nytt av året var innføring av ”nyhetsbulletiner” hver time. NRK 2 sendte i alt 2.323 timer hvorav ”informasjonsprogram” utgjorde 30 pst. og ”nyheter” 5 pst. Den største kategorien på NRK 2 var ”drama” som utgjorde 36 pst. av sendetiden.

TV2 hadde ifølge årsmeldingen for 2000 ni daglige nyhetssendinger. TV-meterundersøkelsen viser at i alt 11 pst. av sendetiden i TV2 besto av ”nyheter” i 2000. ”Informasjonsprogram” utgjorde 14 pst. av sendetiden. Den viktigste stoffkategorien i TV2 er imidlertid ”drama” som i 2000 sto for 48 pst. av sendetiden i kanalen.

For TVNorge utgjorde kategoriene ”nyheter” og ”informasjonsprogram” hhv. 5 og 7 pst. av sendeflaten i 2000, mens ”drama” utgjorde hele 77 pst. av sendetiden.

Det vises til tabellvedlegget 2.2.

Radio

I NRKs tre riksdekkende kanaler ble det i alt sendt 2.369 timer ”nyheter” og 2.444 timer ”samfunn/informasjon” i 2000. Til sammen utgjorde stoffområdet ”nyheter og informasjon” 20,4 pst. av sendetiden i P1, 24,4 pst. i P2 og 4,2 pst. i Petre. For P4 utgjorde stoffområdet ”nyheter og informasjon” 41,9 pst. av sendeflaten i 2000. Opplysningene for P4 er imidlertid ikke sammenlignbare med tallene for NRK fordi P4s programprofil kun er basert på verbalinnslag.

Det vises til tabellvedlegget 2.3.

Andre medier

Departementet har per i dag ikke tilsvarende opplysninger for lokalkringkasting eller Internett.

Hvor skjer den originale nyhetsproduksjonen?

Når det gjelder nyhetsproduksjon og formidling er det viktig å ta hensyn til at informasjon og nyheter som hentes inn av ett medium i stor grad blir videreformidlet, sitert, bearbeidet eller supplert av andre medier. For å få et bilde av de ulike mediernes betydning for ytringsfrihet og samfunnsdebatt, er det derfor viktig å se på hvor den originale nyhetsproduksjonen skjer. I en dansk undersøkelse fra 1999¹² fremgår det at til tross for at 58 pst. av de spurte mener at de får de viktigste nyhetene fra fjernsynet,

¹² ”Først med det sidste – en nyhedsuge i Danmark” (2000), Anker Brink Lund (red.), Forlaget Ajour, Danmarks Journalisthøjskole

bidrar TV og radio kun ca. 8 pst. av den samlede nyhetsproduksjonen. Til sammenlikning står avisene for hele 88 pst. av nyhetsstoffet. Selv om det etter det departementet kjenner til ikke er utført noen tilsvarende undersøkelse i Norge, er det ikke grunn til å tro at situasjonen er vesentlig annerledes her. Opplysningene kan derfor tyde på at avisene har større betydning for nyhetsformidlingen i samfunnet enn tallene for dekning og lesetid isolert sett tilsier.

2.3.3 Medienes samfunnsoppgaver

Som nevnt i pkt. 1.1. har massemediene ulike funksjoner og oppgaver i moderne samfunn, bl.a. i forhold til å formidle informasjon og utøve kontroll med offentlig maktutøvelse. I utgangspunktet bør det derfor ikke være myndighetene som nærmere definerer eller bedømmer om disse oppgavene utføres.

I det følgende tar Kulturdepartementet derfor utgangspunkt i medienes egen definisjon av sine samfunnsoppgaver slik det følger av ”Vær Varsom-plakaten”, som er medienes felles bransjeetiske regelverk. Her er medienes samfunnsrolle beskrevet i følgende fire punkter:

- 1.2 Pressen ivaretar viktige oppgaver som informasjon, debatt og samfunnskritikk. Pressen har et spesielt ansvar for at ulike syn kommer til uttrykk.
- 1.3 Pressen skal verne om ytringsfriheten, trykkefriheten og offentlighetsprinsippet. Den kan ikke gi etter for press fra noen som vil hindre åpen debatt, fri informasjonsformidling og fri adgang til kildene.
- 1.4 Det er pressens rett å informere om det som skjer i samfunnet og avdekke kritikkverdige forhold.
- 1.5 Det er pressens oppgave å beskytte enkeltmennesker og grupper mot overgrep eller forsømmelser fra offentlige myndigheter og institusjoner, private foretak eller andre.”

Kulturdepartementet kjenner ikke til at det er foretatt noen systematisk undersøkelse i stor skala av medienes innhold holdt opp imot disse ideelle målsetningene. Som nevnt over tok imidlertid Verdikommisjonen initiativ til et prosjekt hvor avisenes virksomhet ble vurdert opp mot idealene om medienes samfunnsrolle i ”Vær Varsom”-plakaten.

Prosjektet ble ledet av medieforsker Sigurd Allern ved Institutt for Journalistikk og besto i en kvantitativ innholdsanalyse av ti aviser. Undersøkelsen tok utgangspunkt i enkelte av pressens ideelle målsetninger, bl.a. målene om å informere om vesentlige samfunnsproblemer, være fora for samfunnsdebatt og kontrollere maktutøvelse/avsløre overgrep. Undersøkelsen viste bl.a. følgende:

Når det gjelder informasjonsoppgaven ga undersøkelsen ”en klar indikasjon på at norske aviser reelt tar informasjonsrollen i forhold til vesentlige samfunnsproblemer alvorlig.” Allern viser til at stoffprioriteringen i avisene viser at kunst og kultur, politikk og offentlig forvaltning, helse/utdanning og miljøstoff har en sentral plass. Særlig gjelder dette lokalavisene og den ene regionavisen i undersøkelsen.

Når det gjelder oppgaven som forum for samfunnsdebatt viste undersøkelsen at debattinnlegg er en fast del av redigeringsopplegget for samtlige av de ti undersøkte avisene. Den viste også at de fleste har daglig egenproduserte lederartikler og redaksjonelle kommentarer.

Når det gjelder pressens kontrollfunksjon tar Allern et visst forbehold fordi dette er en variabel som krever en skjønnsmessig vurdering av de enkelte artiklene, men han mener i alle fall å kunne påvise at ”norske aviser jevnlig tar opp artikler med et slikt søkelys”.

Departementet har ikke tilsvarende opplysninger for andre medier.

2.4 Medienes betydning for informasjonsinnhenting og ytringsfrihet

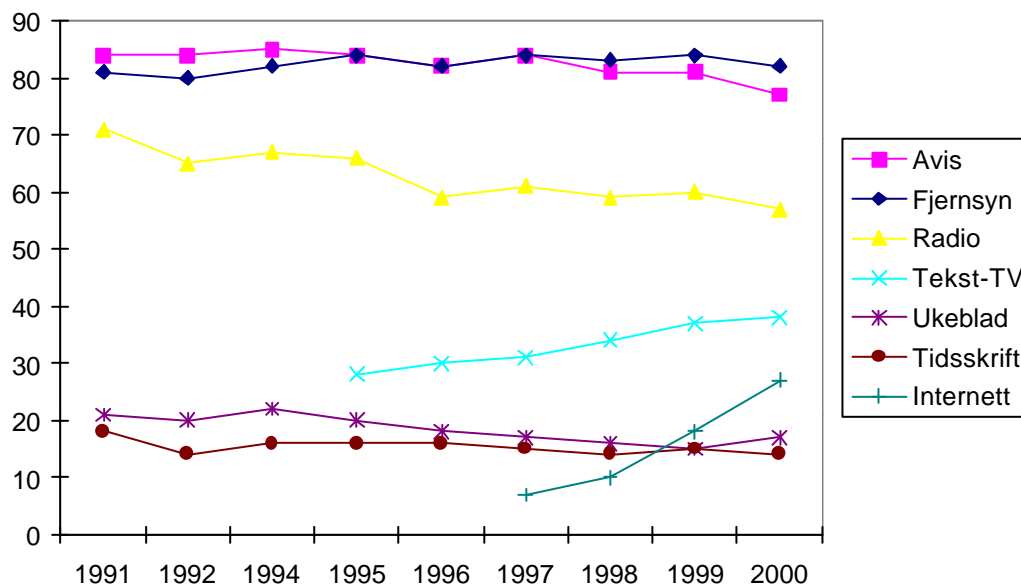
2.4.1 Innledning

Spørsmålet om medienes betydning for informasjonsinnhenting og ytringsfrihet avhenger i hovedsak av tre forhold: For det første mediekonsumet (dvs. dekningsgrad og tidsbruk for ulike medier), for det andre hvordan befolkningen benytter de ulike mediene (f.eks. som kilde til informasjon, underholdning, orientering eller avkobling) og for det tredje i hvilken grad mediene blir brukt som ytringskanaler (f.eks. gjennom debattspalter, leserinnlegg, intervjuer osv). I det følgende kommer departementet nærmere inn på disse forholdene.

2.4.2 Mediekonsum

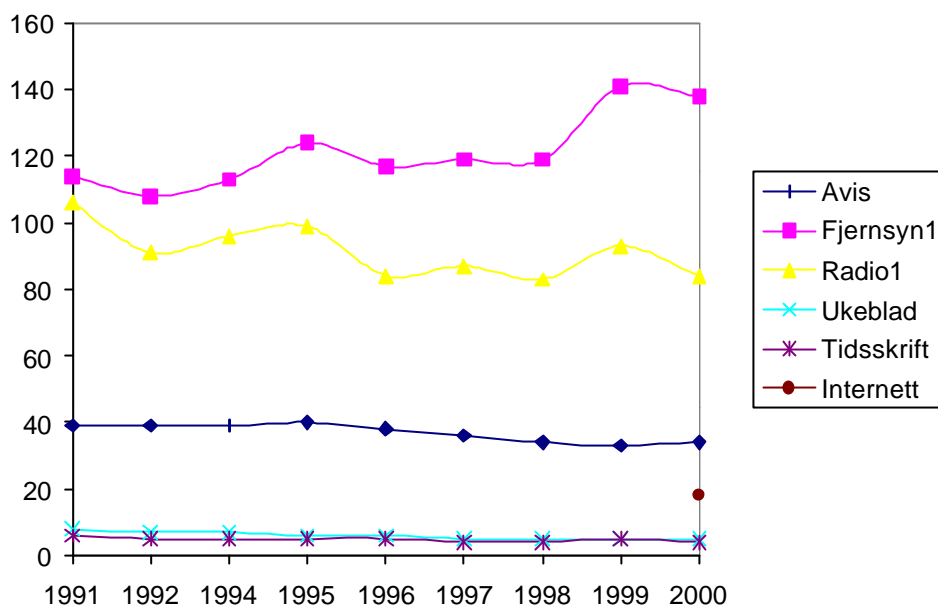
Departementet redegjør i det følgende for mediekonsumet i Norge. Der ikke annet er angitt er det følgende basert på opplysninger i Statistisk Sentralbyrås ”Norsk Mediebarometer 2000”.

Fig. 2.1 Andel som har benyttet ulike massemedier en gjennomsnittsdag 1991-2000. Prosent.



Kilde: Statistisk Sentralbyrå

Fig. 2.2. Tid brukt til ulike massemedier en gjennomsnittsdag. 1991-2000.
Minutter



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Aviser

77 pst. av befolkningen leste avis en gjennomsnittsdag i 2000. Dette er en nedgang fra 81 pst. i 1999. Sammenliknet med perioden 1991 - 1995, da andelen lå på 84 – 85 pst., er den nedadgående trenden her tydelig. Tiden som ble brukt til avislesning var i gjennomsnitt 34 minutter per dag i 2000. Fra 1991 til 1995 lå gjennomsnittlig lesetid jevnt på 39-40 minutter. Også her kan man derfor se en klar nedadgående tendens.

Mange vestlige land har de siste årene sett en nedgang i avislesning, særlig blant barn og unge. Ifølge Dagspresseutvalget kan man nå se den samme utviklingen i Norge:

”Nedgangen gjelder særlig personer under 30 år Både blant de aller yngste, dvs. 15-19-åringene, og blant de mellom 20 og 30, har det vært en markert nedgang i andelen som leste avis på hverdager fra 1994 til 1998.”

Med 565 dagsaviser solgt per 1000 innbyggere i 2000, ligger Norge likevel klart i verdenstoppen når det gjelder avislesning, jf tabellvedlegg, tabell 3.2.6.

Det synes å være få forskjeller i avislesningen fra landsdel til landsdel. Alle landsdelene ligger innenfor 5 prosentpoeng fra landsgjennomsnittet, med Trøndelag på topp med 82 pst. og Agder/Rogaland på bunn med 73 pst.

Det vises til tabellvedlegg 3.2.

Fjernsyn

82 pst. av befolkningen så fjernsyn en gjennomsnittsdag i 2000. Nivået har vært relativt stabilt gjennom hele 90-tallet. Daglig seertid utgjorde 138 minutter i 2000, mot 141 minutter i 1999 og 114 minutter i 1991.

Av de riksdekkende fjernsynskanalerne hadde NRK1 størst daglig dekning i 2000, med 60 pst. av befolkningen. TV2 fulgte like bak med 58 pst. TVNorge og TV 3 hadde en dekning på hhv. 33 og 23 pst. av befolkningen. Lokalfjernsyn hadde en daglig dekning på ca. én pst. av befolkningen i 2000.

Andelen fjernsynsseere er størst blant barn mellom 9 og 12 år, men det er den eldste delen av befolkningen som bruker mest tid til fjernsynsseing (i gjennomsnitt over 3 timer). Nyhetssendingene er de programmene som er mest sett på fjernsyn. En gjennomsnittsdag i 2000 så 67 pst. av fjernsynsseerne en nyhetssending.

Også for fjernsyn viser tallene for dekning og tidsbruk små geografiske forskjeller. Nord-Norge ligger på topp når det gjelder både daglig dekning (85 pst.) og seertid (148 minutter), mens Trøndelag ligger nederst med hhv. 77 pst. dekning og 131 minutter i gjennomsnittlig seertid.

Det vises til tabellvedlegget 3.3.

Radio

I alt 57 pst. av befolkningen lyttet på radio en gjennomsnittsdag i 2000. Gjennomsnittlig daglig lyttetid var 84 minutter.

Lokalradio hadde i 2000 en daglig dekning på 12 pst. av befolkningen, en oppgang på ett prosentpoeng fra 1999. Dekningen har ligget stabilt på dette nivået fra siste halvdel av 90-tallet. På begynnelsen av 90-tallet lå imidlertid daglig dekning på opp til 25 pst.

Det vises til tabellvedlegget 3.4.

Internett

Om lag 27 pst. av befolkningen brukte Internett i løpet av en gjennomsnittsdag i 2000. Dette er en økning fra 18 pst. i 1999. I gjennomsnitt ble det brukt 18 minutter per dag, eller 56 minutter blant brukerne. Så sent som i 1997 lå den daglige dekningen på kun 7 pst. av befolkningen. Det har derfor vært en eksplosjonsartet økning i bruken av Internett de siste årene.

Nest etter bruken av portaler og søkemotorer er Internett-aviser og andre nyhetstjenester de mest populære tilbudene på Internett. Nettutgavene til VG, Dagbladet, Aftenposten og Dagens Næringsliv samt Nettavisen hadde målt daglig besøk på ca. 650 000 i 2000. Omkring det dobbelte (1 226 000) oppga at de bruker disse nyhetstjenestene på nettet ukentlig.

Dette illustrerer tydelig at Internett-avisene er i ferd med å få en sentral plassering i mediebildet. Den høye oppslutningen om avisenes nettsider og et redaksjonelt medium som Nettavisen, tyder også på at Internett begynner å få en posisjon som kilde for nyheter og aktualitetsstoff i samfunnet. Ser man på tallene for nettutgavene til VG, Dagbladet, Aftenposten og Nettavisen samlet, er bruken av disse ni-doblet siden 1997.

De sentrale dagspresse- og kringkastingsaktørene utgir de toneangivende elektroniske mediene. Blant de mest besøkte nettstedene som har hovedvekt på nyhets- og aktualitetsstoff, er det bare Nettavisen som utelukkende publiseres i elektronisk versjon.

Det vises til tabellvedlegg 3.5.

2.4.3 Mediene som kilde til informasjon

Tallene for mediekonsum viser hvor mange og hvem som bruker de ulike mediene. Norsk Gallups kanalvalgsundersøkelse søker å kartlegge mediens ulike egenskaper for brukerne, gjennom å forklare forventninger til og motiver for bruken av de ulike mediene.

Undersøkelsen utføres ved at intervjuobjektene¹³ får et spørreskjema som er en matrise med 15 utsagn om mediens funksjoner. Intervjuobjektene markerer hvilke utsagn som passer på hvilke medier. Utsagnene er gruppert i seks funksjoner; ”målrettet nyheter”, ”generell nyheter”, ”målrettet informasjon”, ”generell informasjon” og ”målrettet underholdning” og ”generell underholdning”. Basert på resultatet for enkeltmedier på de ulike utsagnene, blir mediene gruppert i grupper av medier som fyller mer eller mindre tilsvarende funksjoner for brukerne (jf. tabellvedlegg 3.6.1).

Departementet legger til grunn at det først og fremst er mediens funksjon som kilde til ”generelle nyheter” – dvs. en bred og allmenn oversikt over nyhetsbildet – som er viktig i et ytringsfrihets- og demokratiperspektiv. Dette vil si at de skårer høyt på følgende utsagn i undersøkelsen: ”Orienterer om det som skjer”, ”Er raskt ute med nyhetene” og ”Gir nyhetene på en lettfattelig måte”. Kanalvalgsundersøkelsen for 2001 viser at det er ”aviser og økonomiske blader”¹⁴ som skårer høyest på denne funksjonen, foran ”regionaviser”¹⁵, ”allmenn kringkasting”¹⁶ og ”løssalgaviser”¹⁷. ”Nyheter på nett”¹⁸ skårer også høyt på denne funksjonen.

Når det gjelder funksjonen ”målrettet nyheter” – dvs. særlig som kilde til informasjon om konkrete forhold eller hendelser man interesserer seg for – ser man mye det samme bildet, bortsett fra at gruppen ”dagsaviser og yrkesblader”¹⁹ også skårer høyt her. Dette er medier som skårer særlig høyt på følgende utsagn: ”Bringer informasjon eller stoff du har tillit til”, ”Gir bakgrunn for nyhetene” og ”Bringer stoff som danner grunnlag for diskusjon”.

Endringer i folks forventninger til og bruk av mediene ser man først hos de yngre aldersgruppene. Det er derfor interessant å se på forskjeller i mediebruk blant ulike aldersgrupper. Når det gjelder funksjonen ”generelle nyheter” ser man f.eks. at

¹³ Kanalvalgsundersøkelsen for 2001 har 4.494 respondenter

¹⁴ Aftenposten morgen, Dagens Næringsliv, Dagsavisen, Dine Penger, Folket, Kampanje, Kapital, Klassekampen, Nationen og Økonomisk Rapport

¹⁵ Adresseavisen, Bergens Tidende, Stavanger Aftenblad, Stavanger aftenblad interakt., TV2.no

¹⁶ NRK1, NRK2, NRK Alltid Nyheter, NRK P1, NRK P2, P4, Radio 1 Trondheim, Radio Tromsø, TV2

¹⁷ Dagbladet, VG

¹⁸ Adresseavisen interaktiv, Aftenposten interaktiv, Bergens Tidende interaktiv, Bergensavisen interaktiv, Dagbladet interaktiv, Firda.no, Hegnar Online, NETTAVISEN, Nordlys.no, NRK.no, OA Nett, RA Nett, VG interaktiv, ØP Nett

¹⁹ Aftenposten (mrg.) lørdag, Aftenposten søndag, Bergens Tidende søndag, Bondebladet, Dagens Næringsliv Lørdag, Dagens Næringsliv.no, Finansavisen, Fiskaren, Fiskeribladet, Fædrelandsvennen interaktiv, Norsk Skoleblad, Vårt Land.

”nyheter på nett” skårer vesentlig høyere blant yngre (13-24 år) enn hos eldre (60+). Videre tillegger de yngre ”dagsaviser og yrkesblader” større betydning enn ”regionaviser” som skårer klart høyest blant eldre.

Det viser at avisene fremdeles er den klart viktigste kilden til allmenne nyheter for folk flest. Samtidig ser vi at Internett er i ferd med å få reell betydning i den allmenne nyhetsformidlingen, særlig for barn og unge. Hovedsakelig er det imidlertid tale om avisenes nettutgaver.

For nærmere detaljer vises det til tabellvedlegget 3.6.

2.4.4 Mediene som ytringskanal

Når befolkningen benytter massemediene som ytringskanal har det tradisjonelt skjedd enten gjennom leserinnlegg e.l. eller som kilde i den ordinære nyhetsproduksjonen.

Norsk Mediebarometer for 2000 viser andelen av befolkningen som har deltatt i ulike ”medieaktiviteter” siste år, jf tabellvedlegg 3.7.1. Oversikten viser bl.a. at i alt 19 pst. av befolkningen ble intervjuet i en lokalavis og 7 pst. i en ”annen avis” i løpet av 2000. 8 pst. av befolkningen skrev leserbrev eller bidrag i aviser i 2000. Intervjuer i kringkasting var mindre vanlig (5 pst. i lokalradio, 5 pst. i annet radioprogram, 3 pst. i lokal-TV og 3 pst. i annet TV-program).

Undersøkelsen omfatter ikke Internett. Departementet legger til grunn at de interaktive mulighetene gjør Internett som medium særlig godt egnet som en ytringskanal for folk flest. De mange diskusjonssidene på avisenes nettutgaver illustrerer dette. F.eks. hadde VGs nettutgave per 7. september 2001 registrert 797.500 debattinnlegg på sin nettjeneste ”Diskutér”. Mange privatpersoner har dessuten etterhvert egne hjemmesider. Bruk av Internett åpner også for større grad av interaktivitet i tradisjonelle medier som aviser og kringkasting.

I forbindelse med nevnte innholdsundersøkelse av ti utvalgte aviser, jf pkt. 2.2.2, ble det også foretatt en kartlegging av hvem som er avisenes kilder. Dette kan også gi et bilde av i hvilken grad avisene fungerer som ytringskanal for allmennheten.

Undersøkelsen viste at i gjennomsnitt utgjorde ”grasrota” eller ”vanlige mennesker” 8 pst. av avisenes kilder. Kilder fra politikk og forvaltning utgjorde den største gruppen, med 20 pst. av kildene. Departementet har ikke tilsvarende opplysninger for andre medier.

Selv om datagrunnlaget her er noe mangelfullt, kan ovennevnte tyde på at lokalavisene spiller en særlig viktig rolle for folk flest som ytringskanal ut i offentligheten.

Det vises til tabellvedlegg 3.7.

2.5 Noen utviklingstrekk

Medielandskapet preges av store forandringer og høyt endringstempo. Noen få stikkord kan illustrere hva som kjennetegner denne utviklingen;

- **Digitalisering/ konvergens** innebærer at mediene smelter sammen i et felles digitalt språk. Konvergensutvalget (NOU 1999:26) definerte begrepet som følger:

”Et fremtredende trekk ved konvergensutviklingen er imidlertid at sektorgrensene mellom kringkasting, tele og IT blir mindre tydelige. Etter hvert vil utviklingen gå i retning av at disse sektorene beveger seg mot en mer eller mindre tett sammenvevet informasjons- og kommunikasjonssektor. Den teknologiske utviklingen, særlig spredningen av digitalteknologien og nye kommunikasjonsprotokoller for Internett, er den viktigste drivkraften bak denne utviklingen. Andre viktige drivkrefter er deregulering av markedsaktørenes rammebetingelser, økt utbredelse av digitalt mottakerutstyr og investeringer i ny infrastruktur for distribusjon av digitale signaler.”

- **Mediehusene** har i den senere tid vokst frem som en konsekvens av konvergensutviklingen. I mediehusene samles papiravis, nettavis, wap-utgave, lokal-TV, lokalradio og liknende under ett og samme tak og i en og samme redaksjon. Tidligere klart adskilte medier blir dermed distribusjonskanaler for ulike bearbejdede versjoner av samme innhold.
- **Kommersialisering** skjer når en legger økonomiske lønnsomhetsbetraktninger på et område der det før ikke har vært brukt eller naturlig å bruke. Vi har de siste 20 år sett hvordan kringkasting i Norge har gått fra monopol til mangfold, drevet frem av kommersielle aktører. Programmer blir ikke lenger bare kulturprodukter, men varer som kan omsettes. Internett er det raskest voksende kommersielle medium i verden. Forskjellen er at mens de tradisjonelle massemediene produserer for de store masser og høye publikumstall, produserer nye elektroniske medier for segmenterte målgrupper globalt. Men også innenfor de tradisjonelle mediene er det klart at kommersialiseringen legger et nytt press på redaktørrollen.
- **Globalisering** innebærer at medieproduksjon og -distribusjon retter seg mer og mer inn mot det globale marked. Det blir utviklet felles symboler og koder som enkelt kan tolkes av publikum i ulike deler av verden.
- **Eierkonsentrasjon** er et kjent fenomen verden over og er en konsekvens av bl.a. tendensene til globalisering og kommersialisering. På verdensbasis er det i dag 5-10 dominerende aktører som eier svært mye av verdens produksjon og distribusjon innen film, tv, avis, magasiner, bøker, musikk og annet. Dette gir noen få aktører en enorm dagsordenmakt, påvirkningsmakt og muligheter til inntjening fra de samme produkter lansert i ulike mediekanaler i flere verdensdeler.
- **Nye aktører** etablerer seg på medieområdet. Konvergens øker avhengighetsforholdet mellom innholdsleverandører, telekommunikasjonsbedrifter, programvareleverandører og leverandører av teknisk materiell og utstyr. Mens de tradisjonelle medieforetakene har innholdsproduksjon som sin primære funksjon, har mange nye aktører et annet fokus som f.eks. telekommunikasjonsforetak som trenger innhold for å sikre leveranser av sine teletjenester og -produkter.
- **Bredbåndsutviklingen** innebærer at stadig flere kan laste ned tjenester over nettet. Over tid kan dette forventes å føre til radikale endringer i sammensetningen av innholdstilbud på Internett. Bredbåndsutviklingen kan etterhvert også føre til at konsesjonsinstituttet, som i mange år har vært et sentralt virkemiddel i mediepolitikken i mange land, vil få redusert betydning.
- **Trådløs tilgang** innebærer at mediene blir tilgjengelige for folk på en helt annen måte enn tidligere. Man kan allerede nå høre og lese nyheter via mobiltelefonen.

Neste generasjon mobilnett (UMTS) vil ha en båndbredde som øker mulighetene til å benytte mobiltelefonen som medieterminal.

- **Redaktørrollen demokratiseres** fordi den teknologiske utviklingen gir publikum helt nye muligheter til selv å sette sammen sitt mediekonsum. Tidligere har folks mediekonsum i stor grad vært en konsekvens av de valg redaktørene i avisene og kringkasterne har tatt på våre vegne. Fremveksten av digitalt fjernsyn der den enkelte seer manøvrerer ved hjelp av elektroniske programguider og programmerbare digitale videoopptakere kan etterhvert komme til å bety at selve kanalbegrepet mister noe av sitt innhold. Det samme gjelder for aviskonsumet, der overgangen til elektroniske medier byr på ubegrensede mulighet for personliggjøring av den enkeltes mediekonsum.



Disse stikkordene beskriver bare enkelte fasetter av utviklingen, og kan ikke dekke over at den fasen vi befinner oss i nå er kjennetegnet ved stor usikkerhet om hvordan mediebildet vil se ut om fem til ti år. Det er tilsynelatende nesten ingen grenser for hvilke tjenester teknologien kan frembringe. De viktigste begrensende faktorer er derfor av sosial eller økonomisk karakter. Hvilke tjenester er publikum egentlig interessert i? I hvilken grad er de villige til å betale for tjenestene?

En av de mest robuste antakelsene om fremtiden er at publikum i stadig større grad vil stå overfor et mangfold av nasjonale og internasjonale medier. De nettbaserte mediene

kjenner ingen geografiske grenser. Dette kan skape behov for internasjonalt samarbeid på områder som tidligere har blitt håndtert på nasjonalt nivå.

Konvergensutviklingen fører også til at sektorgrensene mellom de ulike mediene forandrer seg og delvis forsvinner. Kringkastingssektoren kan komme til å bli stadig tettere integrert med Internett. Om noen år utgjør kanskje web-baserte tjenester en fullt ut integrert del av det tilbud man kan ta inn på et fjernsynsapparat. I så fall vil det være vanskelig å trekke meningsfulle skiller mellom kringkasting og Internett-baserte tjenester. Slike utviklingstrekk vil legge press på lovregulering som tar utgangspunkt i spesifikke mediesektorer, slik f. eks. kringkastingsloven gjør. Det blir dessuten stadig viktigere å etablere samarbeid og kommunikasjon mellom de ulike sektormyndighetene på nasjonalt nivå.

Erfaringen til nå har vist at annonsemarkedet ikke er tilstrekkelig til å bære den store etableringen innenfor elektroniske medier. En konsekvens av dette kan bli at en stadig større del av tjenestene blir levert i kodet form med betalingsforpliktelser.

Vi ser altså konturene av et medielandskap der enkeltindividet selv i stadig større grad aktivt vil ta hånd om sitt eget mediekonsum. Ny teknologi øker bredden i tilbudet, samtidig som den enkelte kan skreddersy sitt eget medietilbud. Dersom det skulle vise seg at en stor andel av publikum individualiserer sitt mediekonsum vil konsekvensen kunne være fragmentering og en svekkelse av medienes fellesskapsdannende funksjon. I fall utviklingen faktisk skulle vise seg å gå i en slik retning, vil dette måtte få betydning for myndighetens virkemiddelbruk på mediefeltet. Blant annet må forestillinger rundt begreper som mediemangfold og medieieierskapskonsentrasjon nødvendigvis måtte revideres.

Utbredelsen av datakapasitet blir ekstra interessant når man ser dette i sammenheng med at stadig flere er koblet til Internett via bredbåndsforbindelser. Kombinasjonen av stor datakraft og bredbånd skaper helt nye muligheter for interaksjon mellom enkeltindivider. Disse mulighetene representerer et brudd med den tradisjonelle relasjonen mellom mediebedrifter og kunder/brukere.

2.6 Konklusjon

Drøftelsen foran viser bl.a. at avisene langt på vei har beholdt sin særstilling ift nyhetsformidling og debatt. Videre konstaterer departementet at Internett er i ferd med å få en plass i forhold til nyhetsinnhenting og samfunnsorientering i befolkningen.

Feltet er imidlertid i rask forandring og mediebildet kan gjennomgå store endringer på få år. Departementet legger derfor til grunn at det vil være nødvendig å vurdere disse spørsmålene på nytt etter få år. Departementet foreslår at det blir foretatt jevnlig undersøkelser av rikets tilstand med hensyn til ytringsfrihet og informasjonstilgang.

3 Mediepolitiske mål

3.1 Det offentliges ansvar og oppgave

Mediene spiller en stadig viktigere rolle for demokrati, kulturliv og samfunnsutvikling. Det er derfor en stadig viktigere statlig oppgave å utvikle en mediepolitikk som sikrer ytringsfrihet, mangfold og kvalitet i mediene.

I dette arbeidet, kan staten bygge på en lang tradisjon for å ta et omfattende ansvar for befolkningens ytringsfrihet, for mangfold i nyhetsformidling og offentlig debatt. Staten har opptrådt både som tilrettelegger av gode rammebetingelser for trykt presse, radio og TV og som en betydelig medieeier. Enkelte av de statlige virkemidlene har vært politisk omstridte, og har derfor vært ustabile over tid. Men i hovedsak har mediepolitikken gjennom flere tiår vært forankret i et klart flertall på Stortinget og i befolkningen. Mediepolitikken har medvirket til at Norge har et unikt mediemønster, som er av stor betydning for et godt fungerende demokrati nasjonalt og lokalt.

I Grunnloven er mediepolitikken forankret i § 100, siste ledd:

"Frimodige Ytringer, om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand, ere Enhver tilladte."

Grunnloven fastslår i § 100 et forbud mot forhåndssensur av trykt skrift og åpner for romslig ytringsfrihet for kritikk mot statsmakten.

I Norge har staten helt siden Grunnloven ble vedtatt også påtatt seg et ansvar for å utvikle og sikre forutsetningene for en fungerende offentlig samtale. Ytringsfriheten er her allment anerkjent, ikke bare som en individuell menneskerettighet, men som en forutsetning for et velfungerende demokrati. Tanken er at for å kunne bli bevisste, kritiske og aktive medlemmer av demokratiet, må borgerne ha fri adgang til informasjon og meningsytringer fra ulike politiske partier, interessegrupper osv. Videre forutsetter det at borgerne selv har mulighet for å delta i den offentlige samfunnsdebatten, f.eks. gjennom avisinnlegg, offentlige møter m.v.

Utgangspunktet må derfor være at offentlige myndigheter har et positivt ansvar i forhold til å legge til rette for ytringsfrihet og fri kommunikasjon i samfunnet. På Kulturdepartementets område er dette ansvaret i dag anerkjent gjennom det overordnede mediepolitiske målet om å fremme "ytringsfriheten som en forutsetning for et levende folkestyre", jf St.prp.nr.1 (2000-2001).

Ytringsfrihetskommisjonen drøfter spørsmålet i NOU 1999:27 Ytringsfrihed bør finde Sted og foreslår å grunnlovsfeste myndighetenes ansvar for å "lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale"; det såkalte "infrastrukturansvaret".

Ifølge Ytringsfrihetskommisjonen ligger det i "selve tenkningen om ytringsfriheten som en forutsetning for tre helt avgjørende prosesser (sannhetssøkning, demokrati og individets frie meningsdannelse) at når det eventuelt kan påvises at en eller flere av prosessene ikke fungerer som forutsatt, må det primære tiltak være styrking av prosessene ved positive virkemidler." Dersom ytringsfriheten skulle være truet, vil myndighetene dermed ha et ansvar for å komme med mottiltak. Mange av dagens mediepolitiske virkemidler kan ses i lys av et slikt

infrastrukturansvar, bl.a. gjelder dette pressestøtten, prinsippene for allmennkringkasting, medieeierskapsloven mv.

Mediene har i et demokratisk samfunn som en av sine oppgaver å overvåke, kritisere og utvikle offentlig og privat virksomhet gjennom å formidle nyheter, innsikt, kunnskap og annonseinformasjon til publikum. Det er derfor et viktig prinsipp at mediene skal ha størst mulig uavhengighet av myndighetene, særlig i redaksjonelle spørsmål. Det offentlige har ivaretatt dette prinsippet gjennom å tilstrebe en konkurransenøytral annonsepolitikk og virkemidler som har stimulert til mangfold og konkurranse gjennom å medvirke til å skape rammebetingelser for nummertomedier både innen trykt presse, TV og radio. Offentlig mediepolitikk må balansere hensynet til respekten for den redaksjonelle friheten med hensynet til sikring av ytringsfrihet og meningsmangfold. Regjeringen vil videreføre denne mediepolitikken med sikte på å gi gode og langsiktige rammebetingelser for et reelt mediemangfold og en utvidet ytringsfrihet for befolkningen i alle deler av landet.

3.2 Mål for mediepolitikken

Gjeldende hovedmål for mediepolitikken følger av St.prp.nr.1 for Kulturdepartementet for 2000-2001 og kan oppsummeres i følgende punkter:

1. Sikre ytringsfriheten som en forutsetning for et levende folkestyre.
2. Sikre kulturelt mangfold og norskspråklig medietilbud.
3. Beskytte barn og unge mot skadelig medieinnhold.

I den årlige budsjettproposisjonen blir disse hovedmålene nærmere konkretisert i et system av hovedmål, resultatmål og resultatindikatorer. Disse mer operasjonaliserte målformuleringene beskriver egenskaper ved mediesystemet som er nødvendige for at de overordnede hovedmålene skal kunne nås. De operasjonaliserte målene faller i dag i hovedsak innenfor fire kategorier:

1. Innholdsmangfold
2. Mediemangfold
3. Konkurranse
4. Kvalitet

Hovedmålene for mediepolitikken uttrykker allmenne og varige verdier som regjeringen vil holde fast ved. De mer konkrete (eller operasjonaliserte) målene og virkemidlene på medieområdet må til enhver tid være gjenstand for vurdering, bl.a. på bakgrunn av teknologiske og markedsmessige endringer på mediesektoren.

Mediepolitikken er et område av stor betydning for de politiske beslutningsprosessene og vil derfor alltid være politisk omstridt. Samtidig er behovet for langsiktighet og stabilitet for mediebedriftene avgjørende for å utvikle gode redaksjoner med integritet, høy kompetanse og tydelig verdiforankret journalistikk. Dette gjør det krevende og spennende å utvikle politikken, målene og virkemidlene på medieområdet.

Kulturdepartementet går i det følgende gjennom de ulike kategoriene av konkrete, operasjonaliserte mål på medieområdet, og vurderer disse opp mot de overordnede hovedmålene og de endringer i mediebildet som er beskrevet i kap. 2 ovenfor.

3.3 Innholdsmangfold

3.3.1 Generelt

Med innholdsmangfold siktes det her til mangfold i tilbudet av informasjon og meningsutveksling i mediene; dvs med hensyn til temaer, typer informasjon, kilder, politiske eller interessemessige synsvikler osv. Målet om innholdsmangfold i mediene har direkte tilknytning til de tre begrunnelsene for ytringsfrihet slik

Ytringsfrihetskommisjonen har beskrevet det i NOU 1999:27: "Sannhetssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse":

1. *Sannhetsprinsippet* innebærer at sannhet må nås gjennom en meningsutveksling der fremsatte påstander kan korrigeres i konfrontasjon med andre meninger.
2. *Autonomiprinsippet* bygger på forestillingen om at mennesker er feilbarlige og trenger andre mennesker og deres alternative perspektiver og argumenter for å kunne forbedre sine egne oppfatninger om seg selv og andre. Slik utvikler man seg til "et myndig menneske". Det er ved å prøve sine synspunkter mot andres at de kan "anstendigjøres".
3. *Demokratiprinsippet* har sammenheng med at en demokratisk samfunnsform er basert på prosedyrer for valg av representanter og for avgjørelser ved flertallsvoteringer. Forut for dette må det finne sted en meningsutveksling mellom myndige mennesker. Ifølge Kommisjonen er dette "kommunikative eller deliberative aspekt ved demokratiet [...] minst like viktig som de demokratiske beslutningsprosedyrer som voteringene. En slik meningsutveksling skal tjene den bedre innsikt (kfr. sannhetsprinsippet ovenfor) og den bedre beslutning."

I moderne samfunn er massemediene de viktigste kildene til informasjon og de viktigste arenaene for ytringer og samfunnsdebatt. Et mediesystem som gir et mangfold av informasjon og ytringsmuligheter er derfor en klar forutsetning for at disse tre prinsippene – eller funksjonene – i et demokratisk samfunn skal fungere.

I de siste årene har vi sett en eksplosiv økning i informasjonstilbudet. Særlig har utviklingen av Internett gjort muligheten for informasjonsinnhenting nærmest ubegrenset. Et nytt element i denne utviklingen er at publikum har stadig større muligheter for å søke informasjon selv. Etter hvert har vi en tilgang på informasjon og originalkilder som langt overskrider den journalistene selv hadde for bare få år siden.

Dette betyr imidlertid ikke at tilgang på informasjon og ytringsmuligheter er blitt uaktuelle problemstillinger i vårt samfunn.

Når det gjelder informasjonsinnhenting vil den enorme – og stadig økende – tilgangen på informasjon trolig bare øke behovet for institusjoner som kan sortere, velge ut og presentere et utvalg av informasjon. Nisjekanaler og Internett-baserte informasjonskilder gjør det etter hvert mulig å skreddersy informasjonsinnhenting etter egne ønsker. Det vil være et demokratisk problem dersom slik spesialisert informasjon i stor grad erstatter bred og generell samfunnsinformasjon. Enkelte har hevdet at teknologien vil føre til at kanalbegrepet vil forsvinne, og at markedet som en følge av dette vil bli nærmest atomisert. En slik påstand tar trolig ikke tilstrekkelig hensyn til betydningen av mediene som redigert, helhetlig produkt. I likhet med det som gjelder ellers i samfunnet orienterer forbrukerne på medieområdet seg etter varemerker. Og de ulike medienes varemerkestyrke skapes gjennom den helhetlige

profilen til det redigerte produktet. Et annet særtrekk er at en større og større del av informasjonstilbudet er preget av anglo-amerikansk språk og kultur. Når tilbudet av nyheter, aktualitetsstoff og underholdning i ulike medier eksploderer, legger departementet til grunn at publikum mer enn noen gang kan ha behov for troverdige kilder på eget språk og relatert til egen historie og tradisjon.

Tilsvarende gjelder for borgernes muligheter for å ytre seg. Teoretisk åpner Internett-teknologien i dag for at enhver kan etablere sin egen kanal ut i offentligheten. Denne vil til overmål være tilgjengelig verden over på brøkdelen av et sekund. I det enorme mylderet som finnes på Internett gir dette imidlertid ingen garanti for at man faktisk blir hørt. Kommunikasjon forutsetter en avsender, en kanal (medium) og en mottaker. Uten oppmerksomme mottakere vil frihet og mulighet til å ytre seg verken bidra til sannhetssøking, demokrati eller individets frie meningsdannelse. I praksis er man derfor avhengig av de etablerte kanalene (mediene) for å nå ut i offentligheten. Det er mediernes oppgave å sile ut, vinkle og tolke den informasjonen som skal bringes ut til offentligheten. Det er viktig at denne oppgaven utføres på en måte som ivaretar de behovene ulike grupper i samfunnet har for korrekt informasjon og for å få sine synspunkter formidlet til offentligheten.

Reelt innholdsmangfold foreligger først når mediene utgjør innbyrdes uavhengige og selvstendige stemmer. Forutsetningen for dette er et mangfoldig eierskap og redaksjonell selvstendighet og uavhengighet. Flere offentlige virkemidler tar sikte på å stimulere til innholdsmangfold. Momsfritaket på avisprisen bidrar til at leserne får større innflytelse på avismønsteret, og at annonsemarkedene får litt mindre betydning for avismønsteret. Produksjonstilskuddet bidrar bl.a. til å styrke fem riksaviser og åtte daglige nummertøaviser. Konesjonspolitikken for TV og radio har gitt kommersielt grunnlag for at TV2 og P4 har etablert riksdekkende alternativer til NRK.

Medieeierskapsloven har til hensikt å hindre at innbyrdes uavhengige medier kommer under kontroll av samme eier på en slik måte at dette svekker "ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud".²⁰ Loven har delvis virket etter sin hensikt. Det vises til nærmere omtale under kap 4.4.1.

Regjeringen legger til grunn at innholdsmangfold i mediene er et minst like viktig mediepolitisk mål som tidligere.

3.3.2 Mediernes allmenne funksjon

Så langt har begrepet public service (eller allmennkringkasting) stort sett vært brukt på kringkastingsområdet. Det er imidlertid ikke noen tvil om at mediesystemet som helhet representerer en form for public service, i den forstand at det ikke er mulig å tenke seg et moderne demokratisk samfunn uten et uavhengig mediesystem som tilbyr et mangfold av informasjon og kanaler ut i offentligheten.

Vektlegging av mediernes allmenne funksjon innebærer for det første en forpliktelse for det offentlige til å legge til rette for at et slikt system kan utvikles og betjene de formål som er satt av samfunnet. For det andre innebærer det en forpliktelse for mediene selv – og ikke minst for mediernes eiere – til å ivareta mediernes demokratiske betydning.

²⁰ Lov av 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting, § 1.

Konvergensutviklingen er i ferd med å gjøre de tradisjonelle grensene mellom medier mindre relevante. F.eks. ser vi allerede i dag at tradisjonelle papiraviser publiserer på nett, både med tekst og i enkelte tilfelle med kringkastingslignende tjenester. Samtidig har kringkasterne web-sider som kan likne på avisenes nettutgaver. Dette kan tale for å sette opp et overordnet public service-mål for den offentlige mediepolitikken som ikke er avgrenset til tradisjonell kringkasting.

Et slikt mål vil ikke i seg selv stå i motsetning til hensynet til mediernes uavhengighet i redaksjonelle forhold – men - dette hensynet tilsier varsomhet ved utformingen av de enkelte virkemidlene på området.

Allmennkringkasting er en oversettelse av det engelske begrepet ”public service broadcasting”. Det vil være ulike definisjoner på hva en allmennkringkaster er, men Allmennkringkastingsrådet har definert begrepet ved å vise til tre funksjoner ved begrepet ”public service”²¹:

1. ”Public service” som ”et offentlig gode”; dvs. at godet er tilgjengelig for alle til en rimelig pris. Kravet om landsdekkende kringkasting har bakgrunn i dette synspunktet.
2. ”Public” i betydningen ”publikum”; dvs. med vekt på at mediene skal tjene publikums behov som individuelle mediebrukere, i motsetning til som et kollektiv av samfunnsborgere.
3. ”Public” i betydningen ”offentlighet”; dvs. med vekt på mediernes ”ansvar for f.eks. å overvåke de politiske og økonomiske maktøverende og å fremme den offentlige samtalen. Videre vil det være en oppgave å medvirke til at hvert individ får tilstrekkelig informasjon til å kunne være aktivt med i demokratiske prosesser, og ellers tilby program som kan være kilde til innsikt, refleksjon, opplevelse og kunnskap.”

I Norge har begrepet ”allmennkringkasting” først og fremst vært forbundet med NRK AS og TV2 og P4.

Public service innebærer på den ene siden et krav til bredde og mangfold i innholdet. På den andre siden innebærer det et krav til fysisk tilgjengelighet.

Aktiv deltakelse i politikk og samfunnsliv krever kunnskap og innsikt. Kunnskap og innsikt forutsetter informasjonsformidling. Således er informasjon om lokale forhold en forutsetning for deltakelse i lokalt samfunnsliv og lokaldemokrati. Tilsvarende er informasjon om nasjonale og internasjonale forhold og hendelser en forutsetning for aktiv og informert deltakelse i direkte stortingsvalg e.l. Jo fjernere man er fra begivenhetene, jo mer avhengig vil man generelt sett være av mediernes referat og fortolkning. Bredde i innholdet innebærer også at befolkningen må ha tilgang til informasjon og synspunkter fra ulike verdisyn, geografiske, politiske, sosiale, økonomiske, kulturelle, språklige og faglige synsvinkler og ståsteder.

Innholdsaspektet i public service blir gjerne formulert slik at tjenestene må ha et innhold som tilfredsstillende informasjonsbehovet til ”så vel brede som smale seergrupper”, jf TV2-konsesjonen. Dette betyr at mediet må tilby ulike grupper i samfunnet

²¹ Allmennkringkastingsrådets rapport 1996

nyheter, aktualiteter og kulturstoff med utgangspunkt i deres egen virkelighet og synsvinkel. Videre må det være et viktig element at ulike grupper selv kommer til orde i samfunnsdebatten og dermed synliggjøres overfor samfunnet for øvrig.

Selv om public service-oppgaven innebærer at mediene må ivareta behovene hos både brede og smale grupper i samfunnet, ligger det naturlig nok særlige utfordringer i forholdet til minoriteter og andre smale grupper i samfunnet. Et public service-krav vil derfor være særlig viktig i forhold til språklige, sosiale, økonomiske, kulturelle eller politiske minoriteter og særinteresser.

Allmennkringkastingskravene i NRKs vedtekter og konsesjonene for TV2 og P4 Radio Hele Norge omhandler barn og ungdom, den samiske befolkningen og ulike minoritetsgrupper. Disse gruppene vil bli behandlet særskilt under kap. 3.8 og 3.9 nedenfor. Også andre grupper i samfunnet, som f.eks. eldre og funksjonshemmede, kan imidlertid bli ansett som mindre kommersielt interessante som konsumenter, og som følge av dette stå i fare for å mangle et tilbud av informasjon og reelle ytringsmuligheter. Det må være et viktig mål at mediesystemet som helhet gjenspeiler det mangfoldet som finnes i befolkningen og ivaretar de ulike befolkningsgruppens særlige informasjonsbehov.

En public service-funksjon forutsetter også at mediene bidrar til å beskytte og styrke norsk språk, identitet og kultur. Selve vår kultur og vår kulturelle utvikling preges i dag i stor grad av massemediene. Dersom vi ikke har medier som i vesentlig grad speiler nasjonal kultur og nasjonale særtrekk, er det fare for at disse særtrekkene viskes bort. Den digitale teknologien vil føre til en eksplosjon i tilgangen på medieinnhold som er produsert innenfor en annen språk- og kulturtradisjon enn den norske. Det er viktig at det fremdeles er rom for medieinnhold produsert med grunnlag i norsk kultur og samfunnsforhold. En sterk dagspresse og handlekraftige allmennkringkastere er her viktige forutsetninger.

Kulturdepartementet legger til grunn at det er en viktig oppgave å utvikle gode rammebetingelser med sikte på å påvirke medier over hele landet til å ivareta sine public service-funksjoner tilfredsstillende. Det er av særlig betydning å utvikle langsiktige rammebetingelser som sikrer et bredt medietilbud i alle landsdelene og som sikrer ytringsfriheten og adgangen til samfunnsdebatten for alle.

3.4 Mediemangfold

3.4.1 Generelt

Mediemangfold er internasjonalt anerkjent som en viktig forutsetning for ytringsfrihet og demokrati. Departementet viser til forordet til Europarådets Recommendation No. R (99) 1 "On measures to promote media pluralism" hvor det heter at: "Noting that the existence of a multiplicity of autonomous and independent media outlets at the national, regional, and local levels generally enhances pluralism and democracy;"

I den offentlige debatten har det vært hevdet at mediemangfoldet i dag sikres av framveksten av internettmedier, og at det derfor ikke er nødvendig med en offentlig mediepolitikk for å sikre mediemangfold. Det har vært henvist til at avisene ikke lenger er preget av sterke partisypatier og at innholdsmangfoldet i dag er sikret også der det bare utkommer én avis. I 1885 kunne 93 prosent av norsk presse regnes som

partipresse, mens avisenes sterke binding til politiske partier i dag i hovedsak er forsvunnet.

De mest leste nett-tjenestene er knyttet til og finansiert av eksisterende medier eller medieiere. For seriøse nyhets- og debattmediene på Internett har det til nå ikke lyktes å opparbeide en stabil inntektsstrøm fra leser- og/eller reklamemarkedet som gir grunnlag for å etablere en selvstendig og uavhengig bedriftsøkonomi. I hovedsak er det derfor de mediebedriftene og medieierne som fra før har en sterk finansiell stilling som også har etablert seg i de sterkeste posisjonene på Internett. Dette er en spesiell utfordring for mediepolitikken, og departementet vil vurdere hvordan mediemangfoldet kan sikres i den dramatiske teknologiske omstillingen mediebransjen møter. En aktuell mulighet kan være å utvikle støtteordninger for konkurranseutsatte aviser, med sikte på å sikre deres omstillingsevne på Internett, noe svenske myndigheter har gjennomført.

Når det gjelder avisenes brudd med bindingene til de politiske partiene, er det allment akseptert at dette i hovedsak har vært svært positivt. Men også dagens aviser representerer ulike verdisyn og ulike geografiske perspektiv, og utvikler derfor til en viss grad ulik journalistikk og ulike samfunnssyn. Redaksjonelt og journalistisk mangfold er svært verdifullt. Det er derfor mediepolitisk viktig å stimulere mangfoldet av verdisyn og journalistikk i mediene. Dette må imidlertid gjøres gjennom generelle rammebetingelser, og ikke slik at det svekker den redaksjonelle selvstendigheten.

Medienes oppgave er å innhente, vurdere, sortere og publisere nyheter, meninger, annonseinformasjon og underholdning. Denne redigeringsfunksjonen er helt nødvendig for den offentlige samtalen. Den enkelte redaksjon, redaktør og journalist utvikler samfunnssyn og journalistikk i dialog med sine lesere og nyhetskilder, med forankring i sitt redaksjonelle grunnsyn og sin journalistiske tradisjon. Det er derfor viktig å opprettholde et mangfold av uavhengige mediebedrifter nasjonalt og lokalt.

Kulturdepartementet legger derfor til grunn at opprettholdelse av et mangfold av uavhengige medier fremdeles er et viktig politisk mål for medieområdet.

3.4.2 Mangfold av hvilke medier?

3.4.2.1 Medieuavhengig mål om mangfold

I dag er de konkrete målsetningene om mediemangfold knyttet til de typer medier der Kulturdepartementet disponerer over konkrete virkemidler, dvs. i hovedsak på presse- og kringkastingsområdet. Det avgjørende i et ytringsfrihets- og demokratiperspektiv vil imidlertid være summen av tilgjengelige kilder til informasjon og ytringer, ikke mangfoldet innenfor hver enkelt mediekategori. Spørsmålet vil være om befolkningen – gjennom aviser (riksaviser, regionaviser, lokalaviser), radio, fjernsyn, Internett osv – i sum får dekket sitt behov for informasjon og ytringskanaler.

Kulturdepartementet legger derfor til grunn at det bør være et overordnet mål for norsk mediepolitikk å opprettholde et mangfold av kilder til informasjon og fora for utveksling av ytringer.

3.4.2.2 Særlig om avismangfold

Samtidig er det klart at de forskjellige mediene i praksis har svært ulik betydning for ytringsfrihet og demokrati. Dels forandrer betydningen seg over tid, og dels avhenger betydningen av mediets innhold (nyheter/informasjon eller underholdning/avkobling), gjennomslag (tilgang til og konsum av mediet) og anvendelse (i hvilken grad mediet brukes til innhenting av nyheter og informasjon og som ytringskanal). Det vises til gjennomgangen i kap. 2.3 og 2.4 over.

Hittil har papiravisene blitt ansett som en så viktig del av mediebildet at det har vært et uttrykt mål for offentlig mediepolitikk å opprettholde det store mangfoldet av aviser i Norge. Det spørsmålet som nå må stilles er om avisene fremdeles har en slik rolle for informasjonsinnhenting og samfunnsdebatt at avismangfold bør være et selvstendig mediepolitisk mål.

Dagspresseutvalget konkluderer med følgende når det gjelder avisenes funksjon:

"Med vårt internasjonalt høye aviskonsum, og med den tid som daglig i gjennomsnitt anvendes til avislesning, er det åpenbart at avisene fortsatt har en sentral funksjon når det gjelder å holde befolkningen informert om det som skjer i samfunnet, lokalt, nasjonalt og internasjonalt. Avisene er også sentrale når det gjelder debatt om viktige lokale, nasjonale eller internasjonale samfunnsproblemer, og for at den enkelte skal kunne utøve sine demokratiske funksjoner på et velinformert grunnlag. Etter utvalgets vurdering har derfor ikke den økte mediekonkurransen på 90-tallet endret avisenes rolle og betydning på en slik måte at det tilsier en endring i de pressepolitiske målene. Utvalget mener også at avisene vil ha en tilsvarende viktig rolle og betydning i årene fremover."

På bakgrunn av dette slutter utvalget seg i hovedsak til gjeldende pressepolitiske mål. Dagspresseutvalgets konklusjon må imidlertid ses på bakgrunn av utvalgets mandat, som var avgrenset til offentlige politikkområder med betydning for pressens (dvs. den trykte pressens) rammevilkår.

Kulturdepartementet viser til redegjørelsen i kap. 2 over. Denne viser på den ene siden at vi i dag har et helt annet mangfold i informasjonsformidling og ytringsmuligheter enn da pressestøtten ble etablert i 1969, jf fremveksten av medier som kringkasting, lokalkringkasting og Internett.

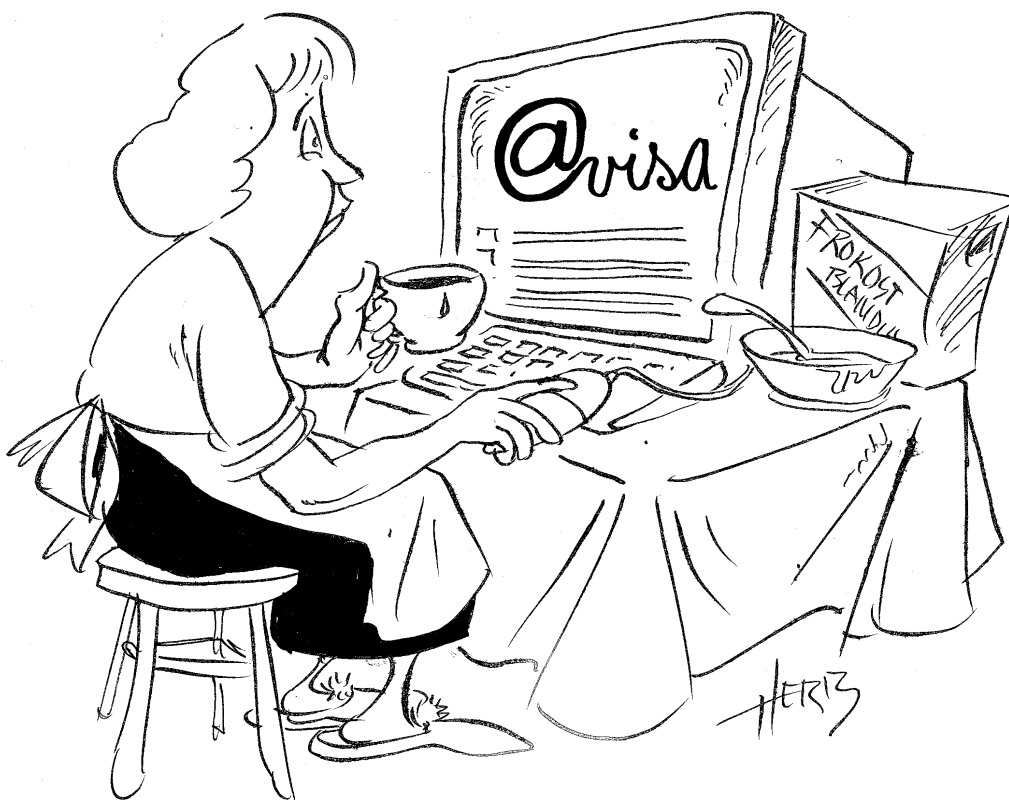
På den annen side viser tallene for avislesning, opplag og tidsbruk at papiravisene fremdeles er befolkningens viktigste kilde til nyheter og aktualitetsstoff. Departementet legger derfor til grunn at et mangfold av aviser fortsatt er en mediepolitisk hovedoppgave, og at fremvekst av nye mediekanaler ikke har svekket avisenes sentrale stilling som nyhets- og meningsmedier.

Det er et viktig tilleggsmoment at selv om det har vært en sterk vekst i bruken av Internett og digitaliserte medier, er det fortsatt en del av befolkningen som ikke har tilgang til Internett. Opprettholdelse av et mangfold av papiraviser er derfor et viktig bidrag til å motvirke fremvekst av nye klasseskiller når det gjelder adgang til informasjon og nyheter.

De elektroniske mediene gir enorme muligheter for spesialisering og siling av informasjon. Til sammenlikning utgjør avisene pakker med informasjon som også inneholder materiale som leseren ellers ikke ville ha valgt, interessert seg for eller fått med seg. Det er viktig ut fra et demokratisk perspektiv at befolkningen har tilgang til

redigerte medier som gir informasjon de i utgangspunktet ikke etterspør, men som gjør at den kan holde seg generelt oppdatert om hendelser i samfunnet.

Staten bør unngå å omforme mediemønsteret ut fra politiske ønskemål. Dette gjør det nødvendig å stille spørsmålet om papiravisene – uavhengig av statlig politikk på området – har en fremtid, eller om et mediepolitisk mål om avismangfold vil innebære et kunstig åndedrett eller evt. legge uheldige hindringer i veien for den naturlige teknologiske og økonomiske utviklingen på medieområdet. Mange – særlig bransjen selv – har i den senere tiden stilt spørsmål ved om papiravisene kommer til å beholde sin posisjon eller bli utkonkurrert av ulike elektroniske medier, da særlig Internett.



Når nye medieformer oppstår kan en av to ting skje:

1. Det nye mediet utkonkurrerer det gamle. Man har få eksempler på dette, men ett er den store reduksjonen av kinobesøket da fjernsynet ble etablert.
2. Det nye mediet blir et supplement til de eksisterende mediene. Eksemplet på dette er fjernsyn og avis. Avisen har i hovedsak opprettholdt sin sterke stilling, uavhengig av fremveksten av stadig nye konkurrenter på mediemarkedet.

Det skjer nå en langsiktig nedgang i avislesningen, særlig blant unge. På den annen side viser en undersøkelse at de som bruker Internett leser flere aviser og bruker mer tid på lesingen enn andre, jf fig. 3.1. Sigurd Høst ved Institutt for Journalistikk konkluderer på bakgrunn av dette med følgende:

”Den naturlige tolkningen av disse resultatene er at Internett-bruken foreløpig ikke er noen direkte konkurrent til avislesningen. Den er i stedet et supplement, som særlig brukes av personer som er mer nyhetsorienterte og mer kosmopolitiske enn gjennomsnittsbefolkningen.”

Fig. 3.1. Forhold mellom Internett-bruk og avislesning i 1999. Gjelder personer 20-54 år, alle ukedager.

	Brukt Internett i går	Brukt Internett sist uke, ikke i går	Ikke brukt Internett sist uke	Alle
Lest avis i går (%)	89	89	83	85
Antall aviser lest	1,9	1,7	1,4	1,6
Gjennomsnittlig tid til avislesning (minutter)	37	35	29	32
Antall personer	257	236	665	1.157

Kilde: Spesialtabeller fra Norsk mediebarometer 1999, Statistisk sentralbyrå

Nettavisene var i begynnelsen mer eller mindre kopier av papirutgavene. Etter hvert begynner nettavisene å få sitt eget særpreg som medium. Et mulig scenario kan være at det etter hvert vil vokse frem en arbeidsdeling hvor Internett og mobilt Internett vil stå for de kjappe, korte og kontinuerlig oppdaterte nyhetene. Internett gir i tillegg en helt ny mulighet for tilgang til originalkilder og bakgrunnsmateriale som én trykt avis ikke kan gi. Papiravisen har først og fremst et funksjonelt fortrinn som bred, samlet nyhetspakke med rom for oversiktsbilder og lengre resonnementer.

Kulturdepartementet legger til grunn at det også i fremtiden vil være et leser- og annonsemarked for medier med et bredt redigert innhold av nyheter og redaksjonelle vurderinger, ikke bare en strøm av fakta og ukommentert informasjon. Medie-eierne og medieprofesjonene spiller her en viktig rolle, og departementet legger stor vekt på å utvikle en god dialog med utgiverne, utgiverens og de medieansattes organisasjoner.

Kulturdepartementet legger videre til grunn at det ikke er reelle alternativer til avisene når det gjelder den brede formidlingen av nyheter og aktualitetsstoff. Etter departementets vurdering er det derfor fortsatt viktig å opprettholde et mangfold av aviser. Departementet går inn for at dette beholdes som en uttrykkelig mediepolitisk målsetning.

Samtidig møter mediene og mediepolitikken store utfordringer gjennom framveksten av digitale, interaktive medier. Mange avisbedrifter møter denne utfordringen ved å organisere seg som mediehus, med nyhetsformidling, kommentarer, underholdning og annonser formidlet gjennom flere kanaler. Markedsinntektene til disse mediehusene kommer imidlertid så å si i sin helhet fra papiravismarkedene.

Regjeringen legger derfor stor vekt på å opprettholde og utvikle dagens mangfold i avismarkedet, fordi dette også vil bli fundamentet for et mangfold av digitale medier.

3.4.2.3 Mangfold innenfor andre medier

Et medieavhengig mål om mediemangfold, jf kap. 3.4, vil også omfatte kringkasting, lokalkringkasting, Internett og andre former for informasjonsformidling. Spørsmålet

er om det – i likhet med aviser – i tillegg bør være en offentlig målsetning å bevare et mangfold også innenfor disse mediekategoriene.

Kringkastingsområdet er i dag preget av et sterkt økende mangfold, bl.a. som følge av digitaliseringen som åpner for en mer effektiv bruk av frekvenskapasitet. Her trekker den teknologiske, markedsmessige og øvrige samfunnsmessige tendenser sammen i retning av stadig økende eksternt mangfold. Departementet legger derfor til grunn at det ikke er grunn til å sette opp dette som en særskilt offentlig målsetning utover det generelle målet om mangfold på mediesektoren.

På kringkastingsområdet er det for øvrig i dag en målsetning å ”Sikre tilgang til kringkastingsendinger fra andre land”. Dette innebærer en særlig understreking av verdien av informasjon om internasjonale forhold og av internasjonale perspektiv på hjemlige forhold. Globalisering er i dag ett av de mest fremtredende trekkene ved samfunnsutviklingen. Tilgang til kringkastingsendinger fra andre land er derfor noe markedet selv vil sørge for, uten direkte bistand fra offentlige myndigheter. Kulturdepartementet anser derfor at tiden har gått fra denne målsetningen. Dette innebærer imidlertid ikke at ikke norske myndigheter fortsatt vil legge til rette for spredning av program, og opprettholde regler om forbrukermedvirkning i valg av basispakke i kabel-TV-tilbudene.

Videre er det en målsetning at lokalkringkastingstilbudet skal nå ”et bredest mulig publikum”. Det synes lite konsekvent å ha et mål om publikumsoppslutning som er avgrenset til lokalkringkasting. Myndighetenes oppgave bør hovedsakelig være å sikre tilgangen til informasjon og ytringskanaler, ikke å styre (eller ha målsetninger i forhold til) selve bruken av de ulike mediene. Departementet vil derfor foreslå at dette målet utgår.

Når det gjelder Internett og lignende elektroniske nettmedier, er de i hovedsak knyttet til eksisterende mediebedrifter og medieeiere. Mangfoldet av nettmedier vil derfor i stor grad avhenge av at mediepolitikkenes mål om mangfold for aviser og kringkasting blir vellykket.

3.5 Nærmere om tilgangen til mangfoldet

Befolkningens mulighet til faktisk å hente inn og tilegne seg tilbudet er en viktig side av målene om innholdsmangfold og mediemangfold. Prinsippet om universell dekning, dvs. at sendingene skal kunne mottas av hele befolkningen, er anerkjent som ett av de grunnleggende kriteriene for allmennkringkasting. Foruten konkret fysisk tilgjengelighet vil muligheten til å få tilgang til innholdet bl.a. avhenge av forhold som pris, teknologiske løsninger osv.

Hva som kan kreves i forhold til tilgjengeligheten av et konkret medium må selvfølgelig avhenge av mediets formål/funksjon og geografiske nedslagsfelt. For en lokalavis er formålet å formidle nyheter, kultur og annen informasjon til befolkningen innenfor én eller noen få kommuner. For en nasjonal allmennkringkaster vil på den annen side reell riksdekning være en forutsetning for at den skal kunne oppfylle sin funksjon som kanal for offentlig debatt og tjenestetilbud for brede og smale grupper av befolkningen.

Økningen i utbredelsen av kabelnett og parabolantenner har ført til at en stadig større del av befolkningen får tilgang til kringkastingstilbudet, jf figur 3.2. Fremover vil

digitaliseringen trolig føre til en enda raskere økning i tilgangen til audiovisuelle tjenester.

Fig. 3.2. Tilgang til TV-kanaler og antennesystemer 2000. Prosent.

Kanaler og antennesystemer	Tilgang
TV	99
Lokal-TV	49
Satelitt-TV	63
Betalingsfjernsyn	16
Privat parabol	25
Kabel-TV 1)	44

1) Inkl. fellesantenne

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Når det gjelder aviser har utviklingen av Internett revolusjonert tilgjengeligheten. Mer enn to tredeler av alle norske aviser er i dag representert på Internett. Disse avisene er bare et tastetrykk unna, uansett hvor i verden en måtte befinne seg, forutsatt at en har tilgang til PC med Internett-aksess. Tilgang til Internett er likevel relativt kostbart, i og med at det krever investeringer i utstyr. I tillegg forutsetter bruken en viss teknisk innsikt og kjennskap til språk og dataterminologi. Til tross for dette er Internett etter hvert blitt et medium for de mange, jf kap. 2.4.2.

Reell tilgjengelighet forutsetter at tilbudet er tilgjengelig gratis eller til en rimelig pris. Høye priser kan bidra til etableringen av nye sosiale skiller i tilgangen på informasjon. Det må være et overordnet mål å gi like muligheter for alle i et nytt og endret medielandskap for bl.a. ikke å skape kunnskapskløfter i samfunnet.

Regjeringens handlingsplan for bredbånd er et viktig ledd i dette arbeidet. Andre viktige virkemidler er eierskapsregulering, jf kap. 4.4.1 og regulering av elektroniske programguider, jf kap. 4.4.5.

3.6 Konkurransen

3.6.1 Generelt

Siden pressestøtten ble innført i 1969 har et av hovedmålene med pressepolitikken vært å bidra til aviskonkurransen. I St.prp.nr.1 (2000-2001) er det således satt som mål for pressepolitikken å ”Opprettholde grunnlaget for at det kan komme ut alternativer til de ledende daglige avisene lokalt og nasjonalt”.

Konkurranseloven²² definerer formålet med konkurranse som ”effektiv bruk av samfunnets ressurser”. I mediepolitisk sammenheng er hovedpoenget med konkurranse ikke nødvendigvis først og fremst bedriftsøkonomisk effektivitet og lave priser, selv om også dette er viktige hensyn. Her vil et mål om konkurranse først og fremst være

²² Lov av 11. juni 1993 nr. 65 om konkurranse i ervervsvirksomhet

en presisering av målet om mangfold. For å sikre et mangfold av informasjon og ytringsmuligheter er det viktig at det finnes flere uavhengige – eller konkurrerende – kilder til informasjon. I tillegg har målet et kvalitetsaspekt og et kontrollaspekt. Konkurransen skal bidra til at mediene konkurrerer på kvalitet og fører kontroll med hverandre, noe som sikrer mangfoldig og korrekt informasjon.

Kulturdepartementet mener dette fremdeles er relevante hensyn. Det avgjørende for befolkningens informasjonstilgang og ytringsmuligheter er imidlertid først og fremst at det finnes konkurrerende medier/kanaler for informasjonsformidling. Dette kan oppnås gjennom konkurrerende dagsaviser, men det kan også oppnås gjennom f.eks. en lokal dagsavis i kombinasjon med en lokalradio eller en nettbasert nyhetstjeneste e.l.

Departementet foreslår derfor at det bør være et generelt mål for statlig mediepolitikk å legge til rette for at befolkningen skal ha tilgang til alternativer til de dominerende mediene. Et slikt mål vil omfatte alle medier og alle typer konkurranse i formidlingen av informasjon til publikum.

3.6.2 Særlig om lokal avis konkurranse

Lokal avis konkurranse har vært et viktig pressepolitisk mål helt siden pressestøtten ble innført, men har samtidig vært det målet som i minst grad har blitt oppfylt. Med lokal avis konkurranse har man vanligvis forstått lokal konkurranse mellom dagsaviser. I 2000 gikk således over 118 mill kr, ca 72 prosent av produksjonstilskuddet, til de fem riksdekkende meningsbærende avisene og til de daglige nummertoavisene.

Dagspresseutvalget slutter seg, med enkelte mindre forbehold, til gjeldende pressepolitiske mål. Utvalget foreslo at dagens mål om avis konkurranse opprettholdes med et tillegg om konkurranse på regionalt nivå: "Opprettholde grunnlaget for at det kan komme ut alternativer til de ledende daglige aviser lokalt, regionalt og nasjonalt."

Pressepolitikken har, til tross for at en stor del av tilskuddet går til å støtte slik konkurranse, ikke vært tilstrekkelig til forhindre nedleggelse av nummertoaviser. Hovedgrunnen til dette er at nummertoavisene har sterke konkurrenter, at produksjonstilskuddet til denne gruppen aldri har nådd et nivå som har kompensert for nummertoavisenes konkurranseproblemer i annonsemarkedet og kostnadskrevede distribusjon. Usikkerheten om nummertoavisenes langsiktige lønnsomhet og forbudet mot utbetaling av utbytte/konserbidrag for aviser som mottar produksjonstilskudd, har i tillegg gitt flere av disse spesielle problemer med å finansiere de store, langsiktige kapital- og markedsinvesteringene som preger pressen.

De fem avisene i kategorien riksdekkende meningsbærende aviser har dels de samme problemene i reklamemarkedet, med høye og økende distribusjons- kostnader og vanskelig finansiering av kapital- og markedsinvesteringer. Men i motsetning til nummertoavisgruppen, utfordrer de ikke en sterkere konkurrent i lesermarkedet eller reklamemarkedet.

Tallet på daglige nummertoaviser har gått ned fra 31 til ni i perioden fra 1969 til 2000. Steder med lokal avis konkurranse har i samme perioden gått tilbake fra 21 til ni. Mer enn to dagsaviser er det nå bare i Oslo og Bergen. I Trondheim har det siden 1996 bare vært en lokal dagsavis.

Det er derfor spesielt krevende å utvikle mediepolitikken slik at den snur denne langtidstrenden og i det minste sørger for at avis konkurransen ikke blir ytterligere begrenset.

Selv om svekkelsen av nummertøavisene har redusert antall utgiversteder med konkurranse, er det fortsatt likevel innslag av konkurranse, jf fig 3.3.

Dagspresseutvalget definerer fire kategorier av konkurranseforhold for lokale dagsaviser:

1. Tradisjonell dagsaviskonkurranse (dvs to eller flere dagsaviser)
2. Konkurranse med en helt lokal avis (dekker deler av den ledende dagsavisens marked)
3. Konkurranse med en stor distrikts-, region- eller storbyavis
4. Grensekrig, dvs konkurranse med samme type avis med et annet utgiversted.

Fig. 3.3 Utgiversteder etter konkurransesituasjon, 1969 til 2000

	1969	1978	1987	1990	1993	1996	1999	2000
Minst tre dagsaviser	5	3	3	2	2	2	2	2
To dagsaviser 1)	21	20	16	13	12	10	8	7
Dagsavis og fådagers aviser	4	1	7	7	4	6	8	6
En dagsavis	16	28	34	41	44	44	44	48
To eller flere fådagers	9	11	8	3	5	6	3	2
En fådagersavis	68	86	89	89	95	102	109	110
Sted med konkurranse 2)	39	35	34	25	23	24	21	17
Sted med avismonopol	84	114	123	130	139	146	153	158
Sted med dagsavis	46	52	60	63	62	62	62	63
Utgiversteder i alt	123	149	157	155	162	170	174	175
Aviser i alt	191	211	216	202	209	220	223	219

1) Hamar ble regnet som utgiversted med konkurranse også før 1999, selv om Hamar Dagblad var en spesialutgave av Østlendingen og ikke en selvstendig avis (jf NOU 1992:14 s. 20)

2) Tre utgiversteder der konkurransen opphørte ved utgangen av 2000, er regnet med.

Kilde: Avisåret 2000, Sigurd Høst, Institutt for Journalistikk

Den gang de fleste avisene var tett knyttet til et politisk parti, var mangfoldet i pressen i hovedsak partipolitisk. I dag er den tette forbindelsen mellom partiene og avisredaksjonene ikke lengere preget av underordning. Journalistikken er ikke lengere ensidig og propagandistisk i form og innhold. Alle de store avisene spiller likevel en betydelig politisk rolle, med en mer eller mindre tydelig forankring i ulike verdisyn og med mer eller mindre klare politiske sympatier. Avisenes meningsbredde og innholdsmangfold har derfor styrket, ikke svekket deres rolle som påvirkere, arena og formidler.

Siden momsfriftaket og pressestøtten ble etablert på 60-tallet, er mediemønsteret betydelig endret, jf kap 2.1. I 1969 hadde avisene og NRK fullstendig dominans av all nyhetsformidling. Siden da har antall steder med aviskonkurranse blitt redusert fra 39 til 14. Men samtidig har bl a TV2, P4 og Internett skapt et økt nasjonalt medie- og kanalmangfold. Når det gjelder internasjonale og nasjonale nyheter har dette medvirket til et økt mangfold av tilbud, økt valgfrihet for nyhetskilder og deltakere i samfunnsdebatten på nasjonalt nivå og økt valgfrihet for riksannonsører.

På regionalt nivå er det først og fremst utbyggingen av distriktskontorene i NRK som har skapt et nytt mediealternativ. Tyngden av nyhetsformidling, debatt og informasjon på landsdelsnivå ivaretas likevel i hovedsak av de store landsdels- og regionavisene.

På lokalt nivå er det lokalradioene som har kommet til siden 1969. Men i hovedsak har de små inntekter og har derfor ikke hatt ressursgrunnlag til å bygge opp redaksjoner av betydning. På lokalt nivå har det derfor ikke blitt skapt mediealternativer som har motvirket svekkelsen av aviskonkurransen. Det er derfor viktig å stanse nedgangen i antall daglige nr 2-aviser og viktig å utvikle mediepolitikken med sikte på forbedre denne avisgruppens rammebetingelser.

Kulturdepartementet legger derfor til grunn at aviskonkurranse fortsatt er avgjørende for at befolkningen skal ha tilgang til flere kilder for informasjon og flere muligheter for å ytre seg om samfunnsspørsmål.

Det er viktig å sikre grunnlaget for at det kan komme ut alternativer til de ledende nyhets- og aktualitetsmediene på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Dette forutsetter en vesentlig økning av produksjonstilskuddet (pressestøtten).

3.7 Kvalitet / troverdighet

Et mangfold av uavhengige media med ressurser til bredde og dybde i innholdstilbudet er en viktig stimulans til god journalistikk. Flere av dagens mediepolitiske mål uttrykker således et ønske om kvalitet og troverdighet i medietilbudet. Troverdighet og kvalitet er forutsetninger for at de tre funksjonene ved ytringsfriheten, jf pkt 4.3.2, skal fungere etter intensjonen.

Kulturdepartementet vil peke på tre elementer ved et mål om kvalitet og troverdighet i mediene:

1. Kvalitet og troverdighet innebærer for det første at den informasjonen som mediene bringer, i seg selv er troverdig. Dette krever først og fremst god journalistikk og integritet i den enkelte redaksjon og et klart uttrykt redaktøransvar. Gjennom Norsk Presseforbund har pressen vedtatt Vær Varsom-plakaten og opprettet Pressens Faglige Utvalg, som behandler klager fra publikum mot mediene. I tillegg er publikum sikret rett til imøtegåelse for personer som mener seg uriktig omtalt i mediene, jf Straffelovens § 430 og Kringkastingslovens § 5-1.
2. Det er imidlertid ikke nok at det som formidles er faktisk korrekt dersom viktig informasjon av forskjellige grunner ikke formidles til befolkningen. I de nordiske land gir lovgivningen om offentlighet i forvaltningen publikum rett til innsyn i offentlige dokumenter. Pressens rett til å beskytte anonyme kilder er styrket gjennom rettsutviklingen, jf Straffeprosessloven § 125 og

Twistemålsloven § 209a. Dette gir mulighet for tilgang til informasjon fra kilder som av forskjellige grunner ikke ønsker eller våger å få sin identitet avslørt. Pressens rett til, og vilje til å beskytte identiteten til anonyme kilder er i virkeligheten avgjørende for kritisk og undersøkende journalistikk, ikke bare rettet mot offentlig virksomhet.

I Vær Varsom-plakaten er pressens samfunnskritiske rolle omtalt slik:

"1.4 Det er pressens rett å informere om det som skjer i samfunnet og avdekke kritikkverdige forhold.

1.5 Det er pressens oppgave å beskytte enkeltmennesker og grupper mot overgrep eller forsømmelser fra offentlige myndigheter og institusjoner, private foretak eller andre."

Redaksjonell uavhengighet, høy kompetanse, integritet, vilje og evne til å stå imot påtrykk fra interessegrupper som søker å hindre den frie nyhetsformidlingen er forutsetninger for at mediene skal kunne utføre denne krevende samfunnsoppgaven.

- 3 En tredje dimensjon er at det helhetsbilde som formidles må være ansvarlig og korrekt. Det ligger i nyhetsformidlingens natur at det først og fremst er det usedvanlige og ekstraordinære som anses som en nyhet, og som derfor blir referert. Man ser dette i ekstrem form i de mest kommersielle mediene, men i større eller mindre grad gjelder det for alle medier. Den stadig økende konkurransen mellom medier kan ytterligere forsterke tendensen til å fokusere på det uvanlige, det sjokkerende og det groteske. I enkelte tilfelle kan dette føre til at mediedekningen i sum gir et forvrent helhetsbilde av ulike forhold. I den grad dette er tilfelle vil ikke mediedekningen gi grunnlag for selvstendige og velfunderte meninger om samfunnsproblemer, og mediene vil ikke oppfylle sin demokratiske funksjon. Samtidig er det selvfølgelig begrenset i hvilken grad mediene kan stilles til ansvar for det helhetsbilde som formidles. Bl.a. henter befolkningen informasjon fra mange forskjellige kilder, der hvert enkelt medium i større eller mindre grad har sin spesielle synsvinkel.

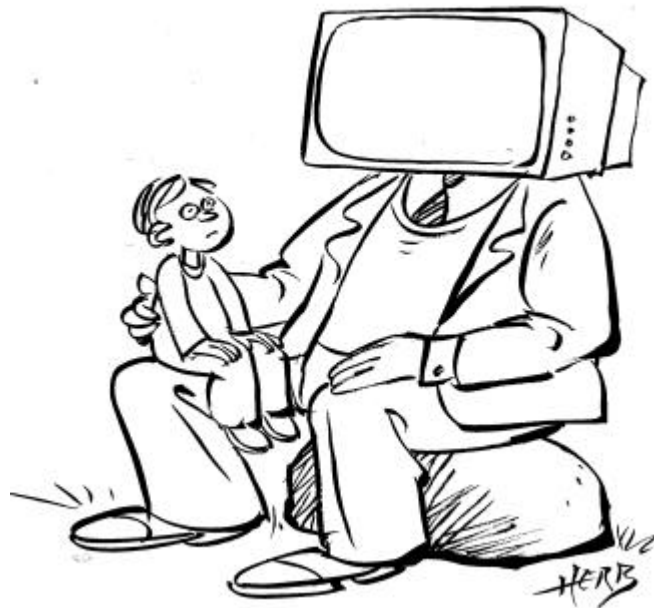
Kulturdepartementet legger til grunn at kvalitet og troverdighet, slik disse begrepene er beskrevet ovenfor, er forutsetninger for at mediene skal kunne oppfylle sin samfunnsoppgave og legge til rette for ytringsfrihet og demokrati. Det ville likevel være galt å formulere spesielle politiske mål for hva som er å anse som kvalitet i mediene. Dette er utfordringer som først og fremst må takles av bransjen selv, jf. generelle journalistiske prinsipper som følger av Redaktørplakaten og Vær Varsom-plakaten. Staten bidrar til redaksjonell kvalitetsutvikling gjennom støtte til etterutdanning og kompetanseutvikling i journalistikk, uten å sette konkrete statlige mål for kvalitet i journalistikken.

3.8 Særlig om barn og unge

Når det gjelder barns og unges forhold til mediene har fokus for offentlig mediepolitikk hovedsakelig ligget på behovet for å beskytte barn og unge fra potensielt skadelige medieinntrykk. Dette hensynet gjenspeiles i lovgivning på Kulturdepartementets område, særlig kringkastingsloven og film- og videogramloven.

Kringkastingsloven forbyr således i § 3-1 reklame i tilknytning til barneprogram eller reklameinnslag som særlig er rettet mot barn. Videre gir lovens § 4-5 Statens medieforvaltning hjemmel til å forby videresending av fjernsynskanaler som sender program som kan være skadelige for barn eller ungdom når videresendingen skjer på tidspunkt barn eller ungdom er en dominerende seergruppe. Kringkastingsforskriften har også regler som pålegger kringkasterne å ikke sende program som kan skade barn og mindreårige før kl 21.00. Film- og videogramlovens system med aldersgrensefastsetting og kontroll av film og videogram er i hovedsak begrunnet i hensynet til beskyttelse av barn og unge mot skildringer av vold og pornografi. Statens filmtilsyn forvalter dessuten en tilskuddsordning for ulike tiltak mot vold i bildemediene. Dette er fremdeles svært viktige hensyn som regjeringen mener det er nødvendig å ivareta.

Med utgangspunkt i det overordnede målet om ytringsfrihet og demokrati er spørsmålet i denne meldingen ikke først og fremst behovet for beskyttelse fra potensielt skadelige ytringer, men barns og unges behov for informasjon og ytringsmuligheter. Dette har ikke på samme måte vært et politisk tema, selv om programmer for barn og ungdom er en viktig del av allmennkringkastingen.



I likhet med den øvrige befolkningen står også barn og unge i dag overfor et helt annet medietilbud enn bare for få år siden – både med hensyn til mengde, innhold og virkemiddelbruk. Mediene har stor innflytelse, over vårt eget selvbilde og over vårt bilde av verden omkring oss. Ikke minst gjelder dette overfor barn og unge, som ikke ennå har en ferdig utviklet kulturell og språklig identitet. Mediene fremstiller bare en del av virkeligheten. De benytter seg av koder, klisjeer og kulturelle henvisninger som det krever læring og erfaring å forstå. Samtidig må en i dag anta at mediekunnskapen og evnen til å lese medietekster blant barn og unge er stor. Barn og unge er tidlig ute med å tilegne seg og bli vant med nye medieformer.

Globaliseringen av mediemarkedet fører til at en stadig større del av det innholdstilbudet barn og unge stilles overfor ikke er produsert med bakgrunn i norsk språk og kultur. Tilsvarende fører kommersialiseringen til at en stadig større del av

barns og unges mediekonsum består av kommersielle medier. Hvilke konsekvenser dette kan få for selvilde og bilde av verden for øvrig er det vanskelig å si noe sikkert om.

I likhet med alle andre grupper i samfunnet har også barn og unge behov for informasjon om egen situasjon og ut fra egen synsvinkel, samt synliggjøring som gruppe. Tilsvarende har offentligheten et behov for informasjon om barn og unges situasjon og for å få formidlet et bilde av samfunnet sett fra barns og unges ståsted. Dette kan f.eks. være en forutsetning for å få et forsvarlig beslutningsgrunnlag for politiske vedtak med betydning for barn og unge. I denne sammenheng er også barn og unge "minoriteter", i den forstand at de ikke er dagsordensettere. De alminnelige markedsmechanismene innebærer at mediene i hovedsak vil rette seg mot og ivareta behovene til de kjøpesterke gruppene i samfunnet.

I tillegg til dette kommer at barn og unge har særskilte behov. For å kunne nyttiggjøre seg medietilbudet har barn og unge behov for kompetanse – for å kunne lese mediene, for å forstå de kodene som blir brukt og eventuelt for å avsløre bakenforliggende motivasjoner. F.eks. er det et spørsmål om læring å forstå at fjernsynsreklamens fortellinger om de fantastiske egenskapene ved ulike produkter ikke er objektiv sannhet, men kommersielle ytringer som benytter seg av forskjellige audiovisuelle virkemidler og psykologiske mekanismer for å selge et produkt.

3.9 Særlig om minoriteter

Hensynet til minoriteter ligger som nevnt til dels innbakt i definisjonen av allmennkringkasting. I praksis er minoritetenes særlige behov for informasjon, også anerkjent på presseområdet gjennom eksisterende tilskuddsordninger, bl.a. for samiske aviser og innvandrerepublikasjoner.

Internasjonalt vern

Minoritetenes rettigheter er bl.a. vernet gjennom ulike internasjonale menneskerettsinstrumenter e.l. som forplikter den norske staten (Den europeiske menneskerettskonvensjonen 1950, FNs konvensjon av 1966 om sivile og politiske rettigheter, ILO-konvensjon nr. 169 Om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater, Europarådets charter for regions- eller minoritetsspråk, Rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter og FNs rasediskrimineringskonvensjon). Konvensjonene gir statene et positivt ansvar for å legge til rette for at minoritetene skal kunne nyte de rettighetene som konvensjonene tar sikte på å sikre. Omfanget av forpliktelsene er imidlertid for en stor del overlatt til den enkelte statenes egen tolkning, jf at det ofte gis anvisning om å benytte relevante virkemidler.

Ulike minoritetsgrupper

Grunnlovens § 110 a er både en prinsipperklæring og en rettsregel i den betydning at den gir rettigheter til den samiske befolkning, og pålegger den norske stat en rettsplikt til å verne samisk språk, kultur og samfunnsliv. Det finnes per i dag ikke noe klart tall på størrelsen av den samiske befolkningen. Ifølge en rapport lagt fram av Samisk språkråd i oktober 2000 er ca. 25 000 personer samiskspråklige, i den forstand at de kan følge med i en samtale på samisk. Samene er et urfolk, det vil si at de har hatt tilhold i det som nå er norske landområder siden lenge før dannelsen av den norske

staten. Dermed står den samiske folkegruppe i en særstilling blant minoritetene i Norge. I tillegg bor flere samer i Norge enn i de andre nordiske landene, noe som ytterligere understreker den norske statens særlige ansvar for denne gruppen. Den samiske befolkningen er gitt et særlig vern i Grunnlovens § 110 a:

”Det påligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og udvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv.”

De nasjonale minoritetene omfatter jøder, kvener, rom (sigøynere), romanifolket (taterne/de reisende) og skogfinner. Kommunal- og regionaldepartementet anslår i St.meld. nr. 15 (2000-2001) at jødene utgjør ca. 1100 personer, mens mellom 10 000 og 15 000 personer regner seg som kvener eller personer av kvensk/finsk ætt. Rom omfatter opprinnelig en gruppe på mellom 300 og 400 personer. Når det gjelder romanifolket finnes det per i dag ingen sikre tall som viser hvor mange som tilhører denne gruppen.

Ved inngangen til 2000 var det ifølge Utlendingsdirektoratet 282 500 personer med innvandrerbakgrunn i Norge. Det er en økning på vel åtte pst. sammenliknet med året før. Av disse var 238 500 førstegenerasjonsinnvandrere, mens 44 000 var andregenerasjonsinnvandrere. Svensker utgjør den største gruppen av innvandrere i Norge med 23 240 personer, tett fulgt av Pakistan med 22 831 og Danmark med 18 863 innvandrere. Av disse bor 94 740 i Oslo, 14 000 i Bergen, 10 900 i Stavanger, 9 564 i Bærum og 8 281 i Trondheim.

Departementets vurdering

Ytringsfrihetskommisjonen viste til at minoritetenes vilkår kan sies å være en ”test case” på ytringsfrihetens vilkår i samfunnet. Kommisjonen mente det var behov for å styrke ytringsfriheten for minoritetene, og fremhevet særlig behovene til kvenene og visse innvandrergupper.

Minoritetsgrupper har lett for å bli ”de andre”, som majoritetsbefolkningen definerer seg selv i forhold til. Dette har med å markere tilhørighet til en gruppe. Innenfor en gruppe som man selv identifiserer seg med, er det lettere å se og anerkjenne individuelle forskjeller enn hos ”de andre”. Dette øker faren vesentlig for at ensidig medieomtale gir grobunn for fordommer og stereotype oppfatninger overfor minoriteter. Mediene har gjennom sitt utvalg og vinkling av informasjon en viktig rolle i forhold til å definere samfunnets holdninger til minoriteter. For mange er det bildet mediene formidler, det eneste kjennskapet de har til personer med minoritetsbakgrunn. Dersom minoriteter først og fremst omtales i negative sammenhenger, f.eks. i forbindelse med kriminalitet, sosial nød eller fokus på de mer bisarre elementene ved ulike fremmede kulturer, er det stor fare for at dette kan føre til eller forsterke fordommer mot disse gruppene. Det vises til det som er sagt ovenfor under kap. 3.7 om medienes ansvar for å formidle et korrekt helhetsbilde.

Medier som kan formidle informasjon og diskusjon innad i minoritetsgruppene vil bidra både til å ivareta gruppenes språk og kulturelle særpreg, og til å etablere den gruppetilknytning som er nødvendig for å kunne ivareta gruppenes interesser overfor samfunnet for øvrig. Like viktig er det imidlertid at det finnes kanaler der minoritetene kan nå frem til bredere lag av folket med sitt syn og sin informasjon. Dette vil bidra til synliggjøring og ”normalisering” av gruppen, og dermed lette integrasjonen i det norske samfunnet. Objektiv og balansert formidling av informasjon

om innvandrergupper vil i praksis være det beste vern mot overgrep og diskriminering.

Kulturdepartementet legger til grunn at det offentlige har en særlig oppgave i forhold til å legge til rette for ytringsfrihet og demokratisk deltakelse for språklige, etniske og andre minoriteter, og vil følge dette opp.

3.10 Oppsummering og konklusjon

Utgangspunktet for mediepolitikken er som nevnt å sikre ytringsfriheten som en forutsetning for et levende folkestyre. I tillegg er det overordnede mål å sikre et kulturelt mangfold og et norskspråklig medietilbud samt å beskytte barn og unge mot skadelig medieinnhold. Disse målene uttrykker grunnleggende verdier som må ligge fast også i fremtiden.

Staten har et ansvar for å utvikle og sikre forutsetningene for en fungerende offentlig samtale. Samtidig er det klart at også mediene selv må ha et ansvar for å ivareta mediens demokratiske funksjon. Særlig gjelder dette i forhold til redaksjonelle spørsmål som staten av prinsipielle grunner ikke bør gripe inn i.

For at mediene skal utgjøre en fungerende infrastruktur for informasjon og ytringer i samfunnet, må de tilby et mangfold av troverdig og kvalitativ informasjon som ivaretar behovene til alle grupper i samfunnet, herunder minoriteter og andre smale grupper. Særlig viktig i denne sammenheng er eksistensen av norskprodusert innhold som reflekterer norsk virkelighet, språk og kultur.

Dette mangfoldet i innhold er imidlertid ikke mulig uten at det også foreligger et mangfold av uavhengige kilder til informasjon, et visst mangfold i medieeierskap, redaksjonell uavhengighet (fra både staten, eierne og andre), tilstrekkelige økonomiske rammebetingelser, journalistisk/redaksjonell kompetanse og ikke minst et velfungerende medieetisk system.

Med utgangspunkt i ovennevnte bør mediepolitikken ha følgende konkrete målsetninger:

For å ivareta ytringsfriheten som en forutsetning for et levende demokrati, skal mediepolitikken sikre:

1. et mangfold av informasjonstilbud og ytringsmuligheter for smale og brede grupper i samfunnet; inkludert barn og ungdom, den samiske befolkningen og ulike minoritetsgrupper,
2. et mangfold av uavhengige nyhets- og aktualitetsmedier av høy kvalitet på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, herunder et mangfold av aviser i alle landsdelene,
3. grunnlaget for at det kan komme ut alternativer til de ledende nyhets- og aktualitetsmediene på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå,
4. mediens uavhengighet i redaksjonelle spørsmål; både fra myndigheter, eiere og andre.

4 Mediepolitiske virkemidler – vurdering og forslag

4.1 Innledning

For å oppnå politiske mål har myndighetene ulike typer virkemidler til disposisjon. Det kan dreie seg om generelle eller individuelle påbud eller forbud som gjennomføres ved lov eller forskrift (jf. f.eks. innholdsregulering i gjeldende kringkastingslov og film- og videogramlov). Alternativt kan det fastsettes generelle forbud med mulighet for dispensasjon (jf. f.eks. konsesjonsordningene på kringkastingsområdet). Selvregulering innenfor næringslivet – eventuelt i kombinasjon med ordinær regulering – blir stadig mer aktuelt (jf. selvjustissystemet for medieetiske spørsmål). Dette skyldes særlig den økende globaliseringen av næringslivet. Andre viktige virkemidler på medieområdet er økonomiske tilskuddsordninger (jf. f.eks. pressestøtten) eller skatter og avgifter (f.eks. momsfrirket for aviser). Det offentlige kan for øvrig øve innflytelse gjennom eierskap og bedriftsledelse (jf. f.eks. eierskapet av NRK).

4.2 Økonomiske virkemidler

4.2.1 Generelt

Offentlig økonomisk engasjement kan ha ulike formål, f.eks. å hindre privat monopoldannelse der dette ikke er samfunnsmessig optimalt eller å subsidiere eller drive virksomhet med samfunnsmessige nyttevirksomheter.

Momsfritak og direkte produksjonsstøtte er de viktigste virkemidlene for å nå målene for dagspressen. Momsfritaket er i dag det mest vesentlige bidraget til dagspressens økonomi. Det har økt sterkt i betydning de siste årene, mens produksjonsstøttens omfang er redusert. Dermed er det statlige bidraget til dagspressen dreid i favør av de største og rikeste avisene.

Produksjonsstøtten er målrettet mot aviser med svak økonomi og konkurransekraft. Disse avisene utgjør en helt vesentlig del av avisfloraen, og har mange lesere. Behovet for produksjonsstøtte er skapt fordi annonseinntektene først og fremst går til de største og ledende avisene. Denne markeds mekanisme er i noen grad motvirket ved den direkte støtten. Uten støtten ville avismønsteret i Norge bli vesentlig annerledes.

Departementet mener at samlet høyt aviskonsum er et viktig mål. Men for å nå dette målet er produksjonsstøtten langt mer effektiv enn momsfrirket. Departementet har derfor vurdert behovet for fortsatt momsfrirket. Erfaringene fra mange andre land, bl a våre naboland, er imidlertid nå at aviskonsumet generelt er på vikende front. Det må antas at avisene i hvert fall delvis vil måtte øke prisene med moms på opplaget. Det vil kunne bety nedgang i avissalget også i Norge.

Departementet er derfor kommet til at momsfrirket bør videreføres. Ved å foreslå økt produksjonsstøtte vil departementet rette opp noe av de skjevhetene som er skapt de

siste årene i fordelingen av støtten. Departementet legger også vekt på at dette er en politikk som har bred støtte i avisbransjen.

4.2.2 Pressestøtten

4.2.2.1 Historikk og dagens ordning

Pressestøtten ble innført i 1969, og bakgrunnen var frykten for en utvikling med omfattende avisdød tilsvarende den man hadde sett i Danmark og Sverige. Tendensen var på dette tidspunktet klar: Mellom 1950 og 1969 forsvant rundt 40 avistitler, de fleste borgerlige aviser i nummertoposisjon. Årsakene til denne avisdøden var sammensatt. Men en del av forklaringen var at mange nummertoaaviser ble stanset av okkupasjonsmakten under krigen, og var sterkt svekket da de startet igjen i 1945. I tillegg førte papirrasjoneringsen under og etter krigen til at avisene fikk begrenset sidetall og et smalt innhold. Dette førte til at mange kjøpte flere aviser for å få oversikt over nyhetsbildet. Da papirrasjoneringsen ble opphevet på 50-tallet, førte dette til en helt ny konkurransesituasjon for avisene, noe mange av nummertoaavisene ikke hadde ressurser til å takle.

Målsetningen med pressestøtten var fra begynnelsen av å opprettholde en såkalt "differensiert dagspresse". Begrepet ble nærmere definert av dagspresseutvalget av 1972, som la til grunn at målet innebar opprettholdelse av tre hovednivåer av aviser: de brede dekningsavisene, de mellomstore distriktsavisene og lokalavisene. I St.meld.nr.34 (1975-76) ble det presisert at det innenfor de to førstnevnte nivåene (dvs. nasjonalt og regionalt nivå) i tillegg måtte eksistere "direkte konkurranse mellom aviser som representerer forskjellig politisk grunnsyn".

I realiteten innebar målet et ønske om å opprettholde det eksisterende avismønsteret intakt, dvs. nærmest å hermetisere pressestrukturen på 1969-nivå. Dette illustreres ved at det helt siden støtten ble innført har vært en klart uttalt forutsetning at støtten ikke skal fungere som "fødselshjelp" for nye aviser.

Pressestøtten omfattet opprinnelig tre tilskuddsordninger: tilskudd til telekommunikasjon, tilskudd til de politiske partienes pressekontorer og subsidiering av avisepapir. Frem til 1984 var tildelingen av tilskuddet basert på papirforbruk. Etter hvert oversteg imidlertid tilskuddsbeløpene de faktiske utgiftene til papirkjøp og tilskuddet gikk over til å bli en ren produksjonsstøtte. Fra 1984 ble tilskuddet i større grad kanalisert til de avisene som hadde spesielt økonomisk behov for tilskudd. Dette ble bl.a. gjort ved å innføre et opplagstak for nummerén- og aleneaviser til 6000 eksemplarer, noe som førte til at om lag 30 aviser ble tatt ut av tilskuddsordningen. Videre ble tilskuddet nå beregnet etter konkurranseposisjon, dvs. at de avisene som hadde større konkurrenter på utgiverstedet (nummertoaavisene) fikk tilskudd utmålt etter satser som var mer enn tre ganger så høye som for de øvrige avisene. Som følge av Stortingets behandling av St.meld.nr.32 (1992-93) "Media i tida", ble pressestøttens innretning mot nummertoaavisene ytterligere forsterket. I 2000 gikk således ca. 78 pst. av produksjonstilskuddet til nummertoaavisene, inkludert de "riksspredte meningsbærende" avisene. Fra 1989 har ukeaviser med opplag over 1000 eksemplarer fått produksjonstilskudd dersom de har et lokalt nyhets- og aktualitetspreg av dagspressekarakter.

Nr.1-avis:	Avis som kommer ut på et utgiversted med to eller flere konkurrenter og har det største opplaget på stedet.
Nr.2-avis:	Avis som kommer ut på et utgiversted med to eller flere konkurrerende aviser og som ikke har det største opplaget på stedet.
Riksspredt meningsbærende avis:	Avis som kommer ut daglig, dekker hele landet og <i>"forfektar visse livssyn, politiske idear eller næringslivsinteresser"</i> (jf St.meld.nr.32 (1992-93).
Aleneavis:	Avis som kommer ut på et utgiversted uten konkurrenter.
Bydelsavis:	Aviser som blir gitt ut innenfor en bykommune, og som redaksjonelt har sin dekning i en begrenset del av kommunen.
Utgiversted:	Den kommunen avisen kommer ut i.

I tillegg til produksjonstilskuddet omfatter den direkte pressestøtten over Kulturdepartementets budsjett i dag tilskudd til medieforskning og etterutdanning, tilskudd til samiske aviser og innvandrerpublikasjoner, tilskudd til informasjonsvirksomhet i politiske partier og distribusjonstilskudd til avisene i Finnmark. I tillegg bevilges det øremerkede tilskudd til enkelte utvalgte publikasjoner som Stortinget har ansett som særlig støtteverdige, bl.a. Morgenbladet, Klar Tale, Blikk, Samora og Ruijan Kaiku.

Fra en start på 4,7 mill. kroner i 1969 økte pressestøtten raskt gjennom 1970-tallet. I 1984 utgjorde tilskuddet 272 mill. i 2000-kroner. Fra 1980 til 1990 gikk tilskuddet gradvis ned mot i overkant av 200 mill. i 2000-kroner. Deretter var det en økning frem til 1995, mens bevilgningene igjen er blitt redusert mot slutten av 1990-tallet. I 1998 og 1999 ble produksjonstilskuddet redusert med til sammen over 40 mill. kroner eller ca. 20 pst. I 2001 ligger den totale pressestøtten på i overkant av 234 mill. kroner, hvorav produksjonstilskuddet utgjør 180 mill. kroner.

4.2.2.2 Dagspresseutvalget og høringen

Dagspresseutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 16. april 1999 med følgende mandat:

"Med utgangspunkt i det overordnede målet om å sikre yringsfriheten som forutsetning for et levende folkestyre skal utvalget foreta en samlet vurdering av offentlige politikkområder med betydning for pressens rammevilkår; herunder pressestøtten, statens annonsepolitikk og merverdiavgiftssystemet. ..."

Utvalgets utredning, NOU 2000:15 "Pressepolitikk ved et tusenårsskifte", ble avgitt til Kulturdepartementet 25. mai 2000. Utvalget konkluderer her med at avisene har beholdt sin samfunnsmessige betydning for informasjonsinnhenting og yringsfrihet. Utvalget anser videre at det fortsatt er stort behov for produksjonstilskudd, og anbefaler ikke at noen av de aviskategorier som mottar produksjonstilskudd tas ut av ordningen. Det pekes spesielt på den svake økonomien til nummertøavisene og de riksdekkende, meningsbærende avisene:

”Av de 15 avisene som får over en million kroner i produksjonsstøtte, ville ingen gått med overskudd uten støtte i 1999. Regnskapstall for 1999 viser at situasjonen er forverret for nummer to-avisene, og spesielt for de meningsbærende avisene.”²³

På bakgrunn av den vanskelige økonomiske situasjonen i deler av pressen foreslår utvalget å øke den direkte pressestøtten til 240 mill. kroner i 2001. Dette tilsvarer ifølge utvalget det reelle nivå fra 1993. Forslaget vil dessuten ”gjøre det mulig for de avisene som mottar produksjonsstøtte, å styrke redaksjonene”.²⁴

Utvalget anbefaler en ny tilskuddsmodell for nummertøavisar og riksdekkende meningsbærende aviser. Modellen vil ifølge utvalget gi mer forutsigbarhet i tildelingen og åpne for at tilskuddet kan øke ved opplagsnedgang for avisen. Utvalget viser til at dagens ordning innebærer at tilskuddet reduseres ved opplagsnedgang, noe som kan bidra til å forsterke virkningene av markedssvingninger.

Utvalgets modell innebærer at det fastsettes et bestemt tilskuddsnivå for hver av avisene som omfattes av ordningen, og at dette tilskuddet reguleres hvert år ut fra endringer i kostnader, muligheter for rasjonalisering og endring i opplags- og annonseinntekter. Utvalget foreslår i tillegg en ny ordning for etableringstilskudd og ekstraordinært produksjonstilskudd.

Ut fra en behovsvurdering foreslår utvalget å redusere den særlige tilskuddssatsen for aviser i Nordland, Troms og Finnmark fra 100 pst. ekstra til 50 pst. ekstra i forhold til andre tilskuddsberettigede aviser. Videre foreslår utvalget å fjerne distribusjonstilskuddet for avisene i Finnmark.

Utvalget foreslår vidare å oppheve vilkåret om at aviser som mottar pressestøtte ikke kan utbetale utbytte til aksjonærene og vilkåret om en overskuddsgrense for å kunne kvalifisere til produksjonstilskudd. Utvalget legger til grunn at disse endringene vil stimulere til private investeringer i pressen.

Utvalget foreslår en øremerket avsetning på 10 mill. kroner årlig til tiltak som kan motvirke tendensen til synkende avislesning blant barn og unge.

Høringen av utredningen viste bred oppslutning omkring det pressepolitiske målet om avismangfold, og om produksjonstilskuddets berettigelse. Langt de fleste høringssvarene erkjenner støttebehovet i dagspressen, og er positive til forslaget om å øke tilskuddet. Også innretningen av tilskuddet mot de gruppene av aviser som har dårligst økonomi – dvs. nummertøavisene og de riksdekkende, meningsbærende avisene – får bred støtte i høringen, selv om et par høringsinstanser tar til orde for en dreining mot mer støtte til lokalaviser.

4.2.2.3 *Behovet for pressestøtten*

Som nevnt foran går Kulturdepartementet inn for at det fremdeles skal være et mål for mediepolitikken å opprettholde et mangfold av aviser i Norge.

Ved utgangen av 2000 ble det utgitt i alt 216 forskjellige aviser i Norge, mot 191 i 1969. Av de avisene som ble gitt ut ved årsskiftet var 88 dagsaviser (4 utgivelser per uke eller mer). Dette tilsvarer én dagsavis per 51.000 innbyggere. Til sammenligning

²³ NOU 2000: 15, s. 7

²⁴ NOU 2000:15, s. 130-31

har Sverige 98 dagsaviser (dvs. én per 91.000 innbyggere), Danmark har 34 dagsaviser (dvs. én per 157.000 innbyggere) og Frankrike har 81 dagsaviser (dvs. én per 726.000 innbyggere). Dette viser at avismangfoldet er svært stort i Norge i dag, også i forhold til de øvrige nordiske landene. Forskjellene kan dels forklares i at den norske topografien og bosettingsmøsteret har bidratt til en sterk orientering mot lokalmiljøer. I tillegg har den statlige pressepolitikken utvilsomt spilt en viktig rolle. I sum er medieinfrastrukturen utvilsomt blitt vesentlig tettere i perioden etter at pressestøtten ble innført.

Spørsmålet blir da i hvilken grad pressestøtten er avgjørende for å opprettholde et avismangfold også i fremtiden. I 2000 mottok i alt 129 av 216 aviser pressestøtte. Dette utgjør om lag 60 pst. av landets aviser. De pressestøttede avisene representerer ca. 20 pst. av det totale avisopplaget.

Behovet for pressestøtte kan begrunnes i enkelte strukturelle forhold ved avismarkedet:

- Tradisjonelt er ordningen først og fremst basert på teorien om ”opplagsspiralen”. Utgangspunktet for teorien er at avisene konkurrerer på to markeder, lesermarkedet og annonsemarkedet. Nummerénavisen, dvs den avisen som er størst på lesermarkedet, blir på grunn av sin rekkevidde også den mest attraktive for annonsørene og får dermed en uforholdsmessig stor del av de lokale annonsene. Nummertøavisene får tvert imot uforholdsmessig få annonser og dermed lavere inntekter, noe som kan føre til et tynnere og mindre attraktivt produkt, færre lesere, enda lavere inntekter osv.
- Kjededannelsene i varehandelen har etter hvert ført til at reklamebeslutninger er flyttet fra den lokale kjøpmannen til nasjonale og internasjonale beslutningstakere. Dette fører til at annonseringen forskyves fra lokalaviser til riksdekkende medier som TV og ukepresse.
- Som en følge av dette spiller avisenes annonsesamkjøringer en stadig større rolle. Annonsesamkjøring er et samarbeid mellom to eller flere aviser. Annonsører som benytter samkjøringsaviser får rabatt på sine annonser dersom de rykker inn identiske eller nesten identiske annonser i alle avisene i samkjøringen. Samkjøringene innebærer et prissamarbeid som må ha dispensasjon fra konkurranseloven.
- Annonsesamkjøringene er i sin tur nært knyttet til konsernorganisering. De fleste samkjøringsordningene er knyttet til de store konsernene, og oppkjøp av tidligere uavhengige aviser er ofte motivert i konsernernes ønske om tilby annonsørene et mest mulig tettmasket nett av samkjøringer.
- Kostnadene for avisdistribusjon avhenger for en stor del av nedslagsfelt. Dette fører til at riksaviser som har abonnentene spredt over hele landet, lokalaviser som trykker langt borte og lokalaviser med mange utflytterabonnenter har særlig høye distribusjonskostnader. Tidligere har det vært et visst subsidieelement i Postens fastsetting av avisporto. Fra 1. desember 1996 ble Posten omdannet til særlovselskapet Posten Norge BA der styret har det fulle økonomiske ansvaret for driften. Selskapet har fra 1. juni 2000 innført et nytt avisportosystem som er mer kostnadsorientert enn tidligere systemer. Ifølge Dagspresseutvalget vil denne omleggingen føre til økte portokostnader, særlig

for riksdekkende aviser og lokalaviser som ikke bruker Posten som hoveddistributør.

Bl.a. på bakgrunn av ovennevnte har deler av pressen i dag svak økonomi. I 2000 hadde dagspressen et samlet resultat på ca. 1,2 mrd. kroner. De avisene som mottar produksjonstilskudd viste samme år et samlet underskudd på 19 mill. kroner etter pressestøtte. Den svake økonomiske situasjonen i de avisene som mottar pressestøtte er en varig tendens, noe som bekreftes både i Dagspresseutvalgets utredning og i Statskonsults rapport fra 1998.²⁵ Det er ikke tvilsomt at den økonomiske situasjonen i mange av de avisene som i dag mottar tilskudd er så svak at avisene – på kortere eller lengre sikt – ikke vil kunne overleve uten tilskudd.

Ifølge Dagspresseutvalget utgjorde produksjonsstøtten i 1999 i alt 1 pst. av dagspressens totale inntekter. For de avisene som mottok tilskudd utgjorde produksjonstilskuddet 10 pst. av inntektene. Innenfor gruppene nummertø aviser og riksspredte meningsbærende aviser var tallet hhv. 13 og 19 pst. i 1999.

Et viktig spørsmål er om det er rom for rasjonalisering i bransjen. Dagspresseutvalget legger til grunn at aviser med dårlig lønnsomhet og svak markedsstilling vanskelig kan kompensere for dette gjennom økte priser. Statskonsult la på sin side frem dokumentasjon som viser at aviser som mottar produksjonstilskudd har til dels vesentlig lavere lønnsnivå enn aviser som ikke får slikt tilskudd. Statskonsult konkluderte derfor med følgende i sin rapport om pressestøtten fra 1998:

”Fra så vel Statskonsult som ECONs innfallsvinkel er det en konklusjon at mulighetene for å kompensere for lavere inntekter er forholdsvis små for de fleste av avisen som i dag får støtte, og at innsparingspotensialet synes å være ganske begrenset. Inntrykket er, og da særlig når det gjelder nummer to-avisene og de riksspredte meningsbærende avisene, at rasjonaliserings- og effektiviseringspotensialet for en stor del er tatt ut”.

Etter Kulturdepartementets vurdering gir heller ikke prognosene for fremtidig økonomisk utvikling i dagspressen grunnlag for å anta at behovet for pressestøtte vil falle bort eller avta i nærmeste fremtid. Det vises til følgende:

- Det norske avisopplaget har vært stabilt gjennom de siste ti årene. Totalopplaget for dagspressen var i overkant av 3,1 mill. eksemplarer i 2000, en nedgang på en pst. fra 1999. Dagspressen venter fortsatt høye og stabile opplagstall. Tall viser imidlertid at den daglige tiden folk bruker på å lese aviser har gått noe ned de siste årene, særlig blant yngre mennesker.
- Avisbransjen opplever sterk konkurranse og endringer i annonsemarkedet. Et viktig forhold er at flere aviser går glipp av lokale annonser som følge av kjededannelser i varehandelen. I tillegg venter avisene økt konkurranse på annonsemarkedet, blant annet om rubrikkannonser fra nye aktører på Internett. Foreløpig ser det ut til at avisene tar store deler av markedet for rubrikkannonser på Internett.
- Avisenes råvarekostnader består i hovedsak av utgifter til avisepapir. Ifølge bransjens egne tall økte papirprisen kraftig (13 pst.) fra 2000 til 2001. Bransjen

²⁵ Rapport 1998:2 Om pressestøtten og statens annonseregulering.

²⁶ Rapport 1998:2 Om pressestøtten og statens annonseregulering.

regner med en stabil pris på papir ut 2003. For øvrig ventes det fremover ingen vesentlige endringer på kostnadssiden for avisene i forhold til i dag (lønn, distribusjon mv.).

- Gratisaviser gir mange steder høy grad av konkurranse om annonser. Foreløpig er de økonomiske konsekvensene av konkurransen fra nettavisene relativt begrenset, jf at det på landsbasis foreløpig i hovedsak er tale om nettversjoner av papiraviser. Konkurransen fra både gratisaviser og nettaviser kan likevel få betydning for avisenes fremtidige økonomiutvikling og tilskuddsbehov.

På bakgrunn av ovennevnte legger Kulturdepartementet til grunn at avvikling av pressestøtten ville føre til omfattende avisdød og en vesentlig reduksjon i avismangfoldet i Norge. Kulturdepartementet går derfor inn for å opprettholde ordningen med produksjonstilskudd til dagsaviser.

4.2.2.4 Innretningen av tilskuddet

Dagens ordning

I henhold til gjeldende forskrift av 7. november 1996 om produksjonstilskudd til dagsaviser kan følgende avistyper få tilskudd (forutsatt at de øvrige vilkårene for tilskudd er oppfylt):

- nummertoaaviser (inkl. riksspredte meningsbærende aviser) som kommer ut minst to ganger i uken med et opplag mellom 2 000 og 80 000 eksemplarer,
- nummerén- og aleneaviser som kommer ut minst tre ganger per uke med et opplag på mellom 2 000 og 6 000 eksemplarer,
- ukeaviser (dvs. aviser med én utgave per uke) med minst 48 utgaver per år, et opplag på minst 1000 eksemplarer og som selger minst halvparten av sitt godkjente opplag innenfor det fylket hvor avisen kommer ut.

Tilskuddet er i dag for en stor del innrettet mot aviser i en ufordelaktig konkurranseposisjon, dvs. nummertoaavisene og de riksspredte meningsbærende avisene. Det vises til oversikten i tabell 4.1. Når det gjelder de konkrete tildelingskriteriene vises det til pkt. 4.2.2.6.

Tabell 4.1. Fordeling av produksjonstilskudd på grupper aviser, 2000.

Aviskategori	2000			
	Antall	Mill. kroner	Prosent	Gj.snitt.
Nummerén- og aleneaviser	112	35,3	21,6%	0,3 mill.
Nummertoaaviser	12	59,5	36,3%	4,9 mill.
Riksspredte meningsbærende aviser	5	68,9	42%	13,8 mill
Totalt	129	163,7	100%	1,3 mill.

Kilde: Statens medieforvaltning

Tabellen viser at de i alt 17 nummertøavisene, inkl. de riksspredte meningsbærende avisene, til sammen mottok i overkant av 128 mill. kroner – eller ca. 78 pst. av den totale støtten – i 2000. I gjennomsnitt utgjør dette 7,5 mill. kroner per avis per år. Siden ordningen ble opprettet i 1969 er en stadig større andel av pressestøtten blitt kanalisert til nummertøavisene.

Dagspresseutvalget

Dagspresseutvalget går inn for å opprettholde dagens innretning av tilskuddet:

”Utvalget har foretatt en bred vurdering av de ulike alternativene, og om kategorier aviser som kan klare seg uten støtte, bør gå ut av ordningen. Etter en helhetsvurdering konkluderer utvalget med at det ikke vil anbefale dette.”

Departementets vurdering

Etter Kulturdepartementets vurdering er det i hovedsak to forhold som kan begrunne endringer i tilskuddets innretning:

1. Endrede politiske målsetninger eller prioriteringer

Når det gjelder målene for mediepolitikken vises det til drøftingen og forslagene i kap. 3 ovenfor.

Nummerén- og aleneavisene

Det må som nevnt være en viktig politisk målsetning å sikre hele befolkningen tilgang til et mangfold av informasjon og ytringsmuligheter. På de fleste steder, og i forhold til de fleste typer informasjon, finnes det i dag alternative kilder – enten det er i form av konkurrerende aviser eller andre medier. Der det fremdeles kan være ”huller i infrastrukturen” er det trolig først og fremst i forhold til helt lokale nyheter og informasjon, f.eks. på steder som ikke har lokalavis eller andre lokale medier.

Lokalavisene har dessuten en særstilling som lokale kanaler for ytringer og offentlig samtale. Lokalavisene er en felles arena for nesten alle mennesker i en kommune eller et distrikt, og utgjør således et fundament for demokratisk og kulturelt fellesskap i lokalsamfunnene. Demokrati- og informasjonshensyn tilsier derfor at det er spesielt viktig å unngå at et stort antall lokalsamfunn blir avisløse.

De ”riksdekkende meningsbærende” avisene

De riksspredte meningsbærende avisene (dvs. Dagen, Dagsavisen Arbeiderbladet, Klassekampen, Nationen og Vårt Land) har en sentral betydning for samfunnsdebatten og meningsmangfoldet på nasjonalt nivå. Tilskuddet til disse avisene er bl.a. begrunnet i at de målbærer interessene til spesielle motkulturer i det norske samfunnet som ellers ikke ville komme til orde i samfunnsdebatten. På nasjonalt nivå finnes det på den annen side et stadig økende mangfold av alternative kilder til informasjon (radio, TV, Internett, nisjepresse), jf kap. 2.1. Det kan dessuten hevdes at Internett på en helt ny måte åpner for slike alternative stemmer som de riksspredte meningsbærende avisene i dag representerer, jf at også mindre interessegrupper m.v. nå kan få egne fora for informasjon og diskusjon.

Departementet legger imidlertid til grunn at per i dag kan ikke Internett som distribusjonsform gi det samme gjennomslag som fysisk landsdekkende distribusjon av disse avisene. Et bortfall av de riksspredte meningsbærende avisene ville innebære en uheldig marginalisering av de særegne stemmene som disse avisene i dag utgjør i det offentlige rommet.

Etter at A-pressen gikk ut av Dagsavisen er ingen av de aktuelle avisene eid av de store konsernene. Dette betyr at disse avisene også innebærer uavhengige alternativer til de store eiergrupperingene i det norske medielandskapet.

Nummertoisene

Dagens innretning mot de daglige nummertoisene er først og fremst begrunnet i det pressepolitiske målet om å opprettholde lokal dagsaviskonkurransen, jf kap 3.6.2.

Tilskuddet til nummertoisene bidrar til å opprettholde et mangfold i medieeierskapet på lokalt plan. På steder som har en nummertois vil man som hovedregel være sikret at det finnes (eiermessig) uavhengige kilder til informasjon. I Oslo er situasjonen spesiell, særlig i og med at de fleste riksdekkende meningsbærende avisene kommer ut der. Av "Oslo-aviser" er Aftenposten og Dagsavisen de største, og Dagsavisen blir vanligvis regnet som nummertois. For øvrig vises det til oversikten i tabell 4.2.

Tabell 4.2. Medieeierskap i byer med daglig aviskonkurransen

By	Nummerénavis	Nummertois
Stavanger	Stavanger Aftenblad (S 31%)	Rogalands Avis (A)
Bergen	Bergens Tidende (S 28%, O 24%)	Bergensavisen (A)
Tromsø	Nordlys (A)	Tromsø (HT)
Skien	Varden (O)	Telemarksavisa (A)
Bodø	Nordlands Framtid (A)	Nordlandsposten (HT)
Hamar	Hamar Arbeiderblad (HM)	Hamar Dagblad (O)
Moss	Moss Avis (O)	Moss Dagblad (A)
Fredrikstad	Fredriksstad Blad (O)	Demokraten (A)

S – Schibsted

A – A-pressen

O – Orkla

HT – Harstad Tidende (der S eier rundt 40%)

HM – Hamar Media (der A eier rundt 20%)

Kilde: Eierskapstilsynet

Tradisjonelt er tilskuddet til nummertoisene også begrunnet i at denne typen konkurranseforhold stimulerer til sunn konkurranse på utgiverstedet, og at denne konkurransen virker kvalitetsfremmende. I tillegg er det antatt at konkurrerende aviser vil føre en viss grad av kontroll med konkurrentens virksomhet, til gode for leserne. Kulturdepartementet antar at dagsaviskonkurransen i visse tilfelle kan spore til økt kvalitet og kontroll, selv om det også er eksempler på at et slikt konkurranseforhold snarere har ført til utarming og kannibalisme.

2. Endringer i den økonomiske situasjonen innenfor ulike avisgrupper.

Når det gjelder den økonomiske situasjonen er det ikke tvil om at dagens tilskuddsordning treffer svært presist de avisene som har økonomisk behov for

tilskudd. Dette er konklusjonen både i Dagspresseutvalget og i Statskonsults rapport 1998:2 "Om pressestøtten og statens annonseregelverk".

På denne bakgrunn går Dagspresseutvalget som nevnt inn for å opprettholde dagens innretning av tilskuddet. Utvalget peker spesielt på den svake økonomien til nr. 2-avisene og de riksdekkende, meningsbærende avisene:

"Av de 15 avisene som får over en million kroner i produksjonsstøtte, ville ingen gått med overskudd uten støtte i 1999. Regnskapstall for 1999 viser at situasjonen er forverret for nummer to-avisene, og spesielt for de meningsbærende avisene."²⁷

Oppdaterte økonomitall for de ulike gruppene av aviser som i dag mottar produksjonstilskudd viser følgende:

Nummerén- og aleneavisene

Tilskuddsberettigede nummerén- og aleneaviser, med unntak av ukeaviser, kan vise til overskudd etter pressestøtte på 15 mill. kroner i 2000, mot 23 mill. kroner i 1999. Ukeavisenes overskudd etter pressestøtte utgjør 2 mill. kroner i 2000, som i 1999.

Lokale nummerén- eller aleneaviser har liten mulighet for å møte konkurransen på annonsemarkedet og kompensere for tapte annonseinntekter. Ukeavisene driver i dag med resultater rundt null etter pressestøtte, noe som gir lite rom for faglig og redaksjonell utvikling i avisene.

Økonomiundersøkelsen de siste årene har vist at nummerén- og aleneaviser med opplag over 4000 eksemplarer klarer seg godt økonomisk uten pressestøtte. Avisgruppen mottok om lag 11,5 mill. kroner i 2000.

Nummertovisene og de riksspredte meningsbærende avisene

Nummertovisenes underskudd etter støtte utgjorde 36 mill kr i 2000, mot 19 mill kr i 1999. Både nummertovisene og de riksspredte meningsbærende avisene gikk med betydelige underskudd etter støtte i 2000. Fem nummertoviser ble lagt ned i 2000.

Alle nummertovisene og de fleste av de riksdekkende meningsbærende avisene har slitt tungt økonomisk gjennom lang tid og alle har gjennomført betydelige kostnadskutt og markedstiltak for å bedre økonomien. De store kuttene i produksjonstilskuddet i 1998 og 1999 ga denne avisgruppen spesielle problemer med å overleve, fordi de ikke hadde egenkapital av betydning til å takle de brå endringene i de offentlige rammebetingelsene. Mange års utarming har sammen med det reduserte nivået i produksjonstilskuddet har skapt en situasjon der flere nummertoviser står i fare for å gå inn, dersom rammebetingelsene ikke endres. Forbudet mot utbetaling av utbytte og konsernbidrag vanskeliggjør tilførsel av kapital fra eierne. Nummertovisenes mulighet for å overleve, avgjøres derfor i stor grad av mediepolitikken, momsfritak og produksjonstilskuddet.

Til tross for at endringene i de mediepolitiske målene, jf kap 4, isolert sett tilsier en viss omlegging, foreslår Kulturdepartementet etter en samlet vurdering å opprettholde dagens innretning på produksjonstilskuddet til dagsaviser i all hovedsak uendret. Departementet legger her vesentlig vekt på at medieområdet er inne i en brytningstid

²⁷ NOU 2000: 15, s. 7

hvor endringer i publikums medievaner, strukturendringer i reklamemarkedet, globalisering av eierskapet og medieteknologisk utvikling krever økt prioritering av den offentlige mediepolitikken. I denne situasjonen ønsker departementet ikke å gjennomføre omstridte endringer som kan føre til varige og uopprettelige konsekvenser for avismangfoldet. Men den økonomiske utviklingen bl.a. i nummertoaavisgruppen viser at dagens innretning er målrettet, og departementet legger derfor særlig vekt på å sikre langsiktighet og stabilitet rundt rammebetingelsene for denne gruppen.

Departementet mener at tilskuddet til de minste lokalavisene bør økes. Disse anses som særlig viktige for lokaldemokratiet. På de fleste områder finnes det i dag et stort mangfold av medier. Departementet legger vekt på at det først og fremst er på det helt lokale nivået at det fremdeles kan foreligge udekkede behov for informasjonskilder og ytringskanaler.

4.2.2.5 Tilskuddsnivå

Dagens tilskuddsnivå

I 2001 utgjør produksjonstilskuddet til dagsavisene 180 mill. kroner. Dette er en økning på 16 mill. kroner fra året før.

Dagspresseutvalget og høringen

Med henvisning til den vanskelige situasjonen deler av pressen befinner seg i, foreslår Dagspresseutvalget å øke den direkte pressestøtten til 240 mill. kroner i 2001. Denne økningen, som ifølge utvalget tilsvarende det reelle nivå fra 1993 "vil gjøre det mulig for de avisene som mottar produksjonsstøtte, å styrke redaksjonene" (s. 130-31).

Departementets vurdering

Som nevnt mener departementet det inntil videre er nødvendig å opprettholde både det mediepolitiske målet om målet om avismangfold og i hovedsak dagens innretning av tilskuddet. Hensynet til kvalitet og troverdighet i nyhetsformidlingen innebærer dessuten at behovet for tilskudd ikke utelukkende kan vurderes ut fra avisenes økonomiske resultat. Avisene må ha tilstrekkelig god økonomi for å kunne oppfylle sine redaksjonelle oppgaver. Samtidig er det klart at også medieeierne må ta sin del av det samfunnsansvaret det er å opprettholde en mangfoldig presse.

Departementet kommer tilbake til nivå på pressestøtten i budsjettssammenheng.

4.2.2.6 Nærmere om tilskuddsmodellen

Dagens ordning

Produksjonstilskuddet beregnes i dag etter to forskjellige modeller. Den ene gir et fast beløp til nummerén- og aleneaviser med opplag under 6000 og som ellers fyller kriteriene. Satsene i 2000 var 174 200 kroner for én utgave per uke, og økte med 65 325 kroner for hver ekstra ukentlig utgave opp til 500 825 kroner for seks utgaver per uke.

Den andre modellen gjelder nummertoaaviser, inkludert de riksspredte meningsbærende avisene, med opplag under 80 000 og beregnes etter netto opplag multiplisert med antall utgivelser per år. Tilskuddet til nummertoaavisene tildeles etter to ulike satser. Den høyeste satsen er for nummertoaaviser i storbyene Oslo, Bergen,

Trondheim og Stavanger. De øvrige nummertøavisene får tilskudd etter den laveste satsen, som utgjør 78 pst. av den høyeste. I tillegg gis et ekstra tilskudd til riksspredte meningsbærende aviser i Oslo og Bergen. Ekstratilskuddet utgjorde til sammen 6 mill. kroner i 2000.

Dagspresseutvalget og høringen

Dagspresseutvalget anbefaler en ny tilskuddsmodell for nummertøavis og riksspredte meningsbærende aviser. Modellen vil etter utvalgets vurdering gi mer forutsigbarhet i tildelingen. Det anbefales at det "... fastsettes et bestemt tilskuddsnivå for hver av avisene som omfattes av ordningen, og [at] dette tilskuddet reguleres hvert år ut fra endringer i kostnader, muligheter for rasjonalisering og endring i opplags- og annonseinntekter. Etter denne modellen vil tilskuddet kunne øke dersom opplaget går ned, mens det etter dagens ordning vil bli mindre" (s. 11).

Forslaget om ny tilskuddsmodell for nummertøavis og riksspredte meningsbærende aviser får blandede reaksjoner blant høringsinstansene. Mediebedriftenes Landsforening (tidligere Norske Avisers Landsforening) mener at opplagstall fortsatt bør ligge til grunn for beregning av tilskuddet. Statens medieforvaltning viser bl.a. til at modellen vil innebære et betydelig innslag av skjønnsutøvelse og usikkerhet, og at modellen dessuten vil bryte med rammebudsjetteringen i staten.

Departementets vurdering

Dagspresseutvalgets innstilling impliserer noe mer bruk av skjønn ved fordelingen av produksjonstilskuddet.

På den ene siden kan elementer av skjønn gjøre ordningen mer treffsikker og fleksibel i forhold til de reelle behov. På den andre siden er skjønnsbaserte ordninger på medieområdet prinsipielt uheldig, av hensyn til mediernes uavhengighet fra offentlige myndigheter og ikke minst av hensyn til publikums tillit til denne uavhengigheten. Skjønsmessige kriterier kan gi usikre rammebetingelser for bransjen og føre til beskyldninger om politisk favorisering i forvaltningen.

Departementet legger videre til grunn at det vil være vanskelig å fastsette et "riktig" tilskuddsnivå for eventuelle nye nummertøavis.

De siste årenes reduserte bevilgninger til pressestøtten har vist at den viktigste usikkerhetsfaktoren i forhold til nivået på pressestøtten er selve budsjettprosessen. At Statens medieforvaltning regner seg frem til en sats for økning av tilskuddet hjelper lite dersom Stortinget ikke bevilger den nødvendige budsjettammen. Utvalgets modell vil derfor ikke garantere forutsigbarhet i tilskuddsnivået.

Kulturdepartementet går derfor ikke inn for en endring av tilskuddsmodellen i tråd med utvalgets forslag.

4.2.2.7 Ekstraordinære tilskudd og etableringstilskudd

Dagens ordning

Tidligere ble det gitt ekstraordinært produksjonstilskudd til aviser som hadde så store økonomiske problemer at det kunne være fare for at driften må innstille. Etter forslag i St.meld.nr.32 (1992-93) "Media i tida", ble denne adgangen opphevet, først og fremst fordi en slik skjønsmessig ordning kan åpne for vilkårlig behandling.

Det gis i dag ikke tilskudd til etablering av aviser. Dessuten gis det ikke tilskudd for det første driftsåret. Etter forslag i St.meld.nr.32 (1992-93) "Media i tida" ytes det imidlertid i dag etableringstilskudd på "etterskudd", i form av et ekstratilskudd på 155 000 kroner for det første året i tilskuddsordningen (dvs. det andre året etter etablering).

Dagspresseutvalget og høringen

Dagspresseutvalget foreslår at det avsettes 2,5 mill. kroner i ekstraordinært produksjonstilskudd beregnet på aviser som kommer i uforutsette akutte økonomiske vanskeligheter. Utvalget viser bl.a. til at den forverrede økonomiske situasjonen for deler av bransjen betinger en slik støtte. Utvalget foreslår videre å erstatte dagens ordning med etableringstilskudd på etterskudd med en egen avsetning til etablering av nye aviser på 2,5 mill. kroner. Det foreslås at ordningen skal administreres av Statens medieforvaltning. Utvalget foreslår også at de to ordningene skal kunne ses under ett, slik at den totale rammen på fem mill. kroner etter behov skal være overførbar mellom de to tilskuddsordningene.

I høringen støttet Mediebedriftenes Landsforening (tidligere Norske Avisers Landsforening) og Landslaget for Lokalaviser forslaget. Statens medieforvaltning gikk imot, først og fremst med den begrunnelse at slike ordninger vil være skjønnsbaserte og kunne slå vilkårlig ut.

Departementets vurdering

Utvalget understreker at ekstraordinær støtte skal gis på strenge vilkår og foreslår at Statens medieforvaltning utarbeider et nærmere regelverk. Departementet legger likevel til grunn at slike tilskudd uansett vil måtte baseres på skjønsmessige kriterier. Det vises til det som er sagt over, jf kap. 4.2.2.6, om skjønnsbaserte ordninger på medieområdet.

Det siste årets utvikling med nedleggelse av aviser (hele sju aviser ble nedlagt i 2000) kunne muligens tale for en ordning med ekstraordinære tilskudd. På den annen side legger departementet til grunn at den reelle årsaken til at aviser blir nedlagt i alminnelighet ikke er akutte økonomiske problemer, men snarere langvarig utarming av både økonomien og det redaksjonelle produktet. Departementet vil derfor ikke gå inn for å innføre en ordning med ekstraordinære tilskudd som foreslått av Dagspresseutvalget.

En innvending mot dagens ordning med produksjonstilskudd er at den virker konserverende fordi den bygger opp under det etablerte avismønsteret. Til tross for dette er det blitt startet en rekke mindre aviser i de senere årene, samtidig som det har vist seg vanskelig å starte aviser i byene. Etablering av aviser krever store investeringer, særlig i byene. Departementet ser positivt på en ordning som kan gi en spore til etablering av nye aviser. En slik tilskuddsordning bør gi rom for en dynamisk og naturlig utvikling av avismarkedet. Kulturdepartementet vil derfor foreslå at det etableres en egen tilskuddsordning til etablering av aviser i tråd med Dagspresseutvalgets forslag. Ut fra målet om å opprettholde et mangfold av medier på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, vil det være særlig viktig at dette tilskuddet bidrar til avisetablering på steder hvor det ikke allerede eksisterer et tilbud, jf kap. 3.4.

4.2.2.8 Utbytte og overskudd

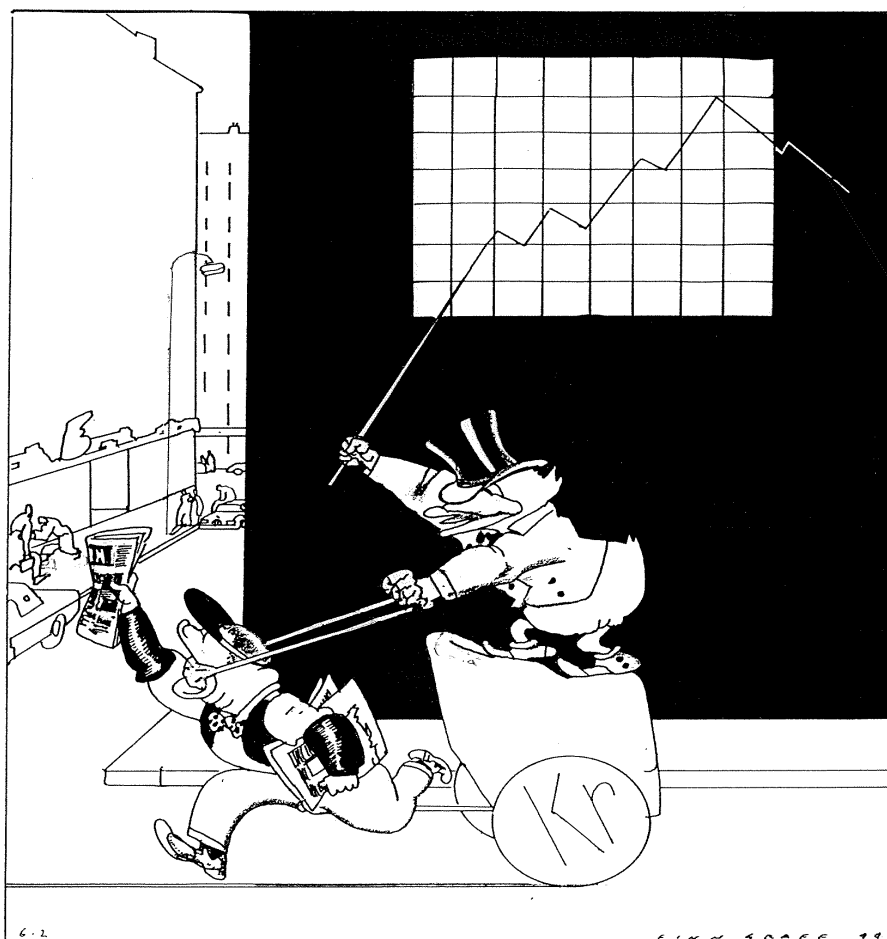
Dagens ordning

I henhold til § 4 i gjeldende forskrift om produksjonstilskudd til dagsaviser gis det ikke tilskudd til aviser som har betalt utbytte til aksjonærene i tilskuddsåret. Videre gis det ikke tilskudd til aviser som har et årsoverskudd som overstiger to mill. kroner eksklusive produksjonstilskudd, eller mer enn seks mill. kroner i løpet av de siste tre regnskapsår. Hensikten er å sikre at tilskuddet går til aviser som har et reelt økonomisk behov for tilskudd.

Dagspresseutvalget og høringen

Dagspresseutvalget foreslår å oppheve både utbytteforbudet og overskuddsgrensen. Utvalget antar at dette vil stimulere til private investeringer i pressen. Utvalget foreslår i stedet at forskriftene for tilskuddsordningen bør åpne for at "Statens medieforvaltning kan stanse tilskudd, etter å ha innhentet en vurdering fra Støtteutvalget, dersom den mener at en avis på varig basis har oppnådd et driftsresultat som tilsier at den ikke lenger er avhengig av støtte."

Mediebedriftenes Landsforening (MBL; tidligere NAL), Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening, Eierskapstilsynet, Landslaget for Lokalaviser, A-pressen og Arbeids- og administrasjonsdepartementet støtter forslaget. Norsk Grafisk Forbund, Norsk Lokalradioforbund og Orkla Media går imot. Orkla Media slutter seg til forslaget om å oppheve utbytteforbudet for aviser utenfor konsern.



Departementets vurdering

Kulturdepartementet legger til grunn at det ville undergrave legitimiteten til tilskuddsordningen dersom aviser som har store overskudd eller utbetaler store utbytter til sine eiere eller morselskap samtidig skulle få statlige tilskudd. At bestemmelsene er praktiske har man dessuten sett i forbindelse med behandlingen av søknader fra Finansavisen, Dagens Næringsliv, Gjengangeren og Hardanger Folkeblad.

Samtidig anser departementet det som viktig at kriteriene for tildeling av pressestøtte er mest mulig klare og objektive. Departementet legger til grunn at en skjønnsmessig regel som åpner for å utelukke aviser med god økonomi fra ordningen er prinsipielt uheldig, og totalt sett vil gi forverrede rammebetingelser for bransjen.

Kulturdepartementet går derfor inn for å opprettholde dagens overskuddsbegrensning uendret. Bestemmelsen reduserer skjønnsutøvelsen til et minimum.

Når det gjelder utbytteforbudet viser departementet til at aviser som mottar pressestøtte generelt sett er lite attraktive som investeringsobjekter. For de fleste vil en opphevelse av utbytteforbudet derfor trolig få liten betydning for tilgangen på risikokapital. Ved å begrense interessen for oppkjøp, kan bestemmelsen dessuten bidra til å opprettholde et mangfoldig eierskap i pressen. For de mindre lokalavisene fungerer utbytteforbudet i dag som en garanti for at pengene forblir i bedriften. En sannsynlig konsekvens av å oppheve forbudet er økt press om avkastning fra lokale aviseiere.

Departementet ser likevel at bestemmelsen i enkelte tilfelle kan virke som et uheldig hinder for tilgangen til risikokapital for aviser med økonomiske problemer.

Departementet mener derfor at det bør innføres en adgang til å søke Statens medieforvaltning om dispensasjon fra utbytteforbudet for lengre eller kortere tidsrom for enkeltaviser som trenger tilførsel av ny kapital for å overleve.

4.2.2.9 Aviser i Nord-Norge

Dagens ordning

Etter gjeldende regler får tilskuddsberettigede nummerén- og aleneaviser i Nordland, Troms og Finnmark støtte etter dobbelt sats. I tillegg mottar aviser som kommer ut i Finnmark et særskilt distribusjonstilskudd. Distribusjonstilskuddet utgjorde 1,5 mill. kroner i 2000.

Dagspresseutvalget og høringen

Ut fra en behovsvurdering foreslår utvalget å redusere det forhøyede tilskuddet for aviser i Nord-Norge fra 100 pst. til 50 pst. ekstra i forhold til andre tilskuddsberettigede aviser, og å fjerne produksjonstilskuddet for avisene i Finnmark. Utvalget finner ikke at det er dokumentert et behov for dagens særordninger.

Forslaget om å redusere tilleggssatsen for tilskudd til nord-norske aviser støttes av Statens medieforvaltning. Landslaget for lokalaviser kan støtte forslaget under forutsetning av at minstetilskuddet blir hevet til 400 000 kroner. Mediebedriftenes Landsforening, Landsorganisasjonen, Norsk Grafisk Forbund og Finnmark avisforening går imot forslaget.

Forslaget om å fjerne distribusjonstilskuddet for aviser i Finnmark støttes bare av Statens medieforvaltning. Mediebedriftenes Landsforening, Norsk Grafisk Forbund

(NGF), Landsorganisasjonen, Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), Finnmark avisforening og Salas er uenige i utvalgets forslag. NAL og Finnmark avisforening understreker at distribusjonskostnadene er høyere i Finnmark enn i andre deler av landet. NGF og KRD viser til at det ikke er dokumentert at behovet for slikt tilskudd ikke lenger er til stede.

Departementets vurdering

Kulturdepartementet understreker at den særlige tilskuddssatsen for aviser i Nord-Norge og distribusjonstilskuddet for aviser i Finnmark må baseres på at de aktuelle avisene har særlige rammebetingelser som medfører et reelt økonomisk behov for tilskudd. Departementet finner ikke at Dagspresseutvalget har dokumentert at behovet for slikt tilskudd har bortfalt.

Kulturdepartementet mener at særordningene for aviser i Nord-Norge bør beholdes uendret.

4.2.3 Tilskudd til minoritetspublikasjoner

Dagens ordning

På Kulturdepartementets budsjett finnes det i dag egne tilskuddsordninger for samiske aviser og innvandrerpublikasjoner. Ordningene er regulert i forskrift. I tillegg mottar enkelte publikasjoner tilskudd etter særskilt vedtak i Stortinget. I 2001 omfatter dette bl.a. den kvenske avisen Ruijan Kaiku, lettlest-avisen Klar Tale, det antirasistiske magasinet Samora og Blikk, som retter seg mot homofile og bifile.

Tilskuddet til samiske aviser omfatter tre aviser – Sagat, Min Aigi og Áššu– foruten den halvmånedlige publikasjonen Nuorttanaste, og utgjør i 2001 i alt 10 mill. kroner. Etter gjeldende forskrift²⁸ gis 2/3 av bevilgningen som et fast grunntilskudd som er like stort for alle avisene i ordningen. Den resterende tredjedelen av bevilgningen ytes i form av et variabelt tilskudd som beregnes i henhold til totalt antall utgivelser og med differensierte satser for sider produsert på norsk og samisk. Den høyere satsen for samisk språk skal bl.a. ivareta hensynet til merkostnader ved avisproduksjon på samisk.

Åtte innvandrerpublikasjoner mottok til sammen én mill. kroner i tilskudd i 2000. Tre av publikasjonene er på urdu, to på hindi og de øvrige på finsk, polsk og kinesisk. En publikasjon på tamilsk gikk ut av ordningen i 2000. Tilskuddet tildeles med en fast sats per abonnementsseksemplar for distribusjon gjennom Posten.

Dagspresseutvalget og høringen

Dagspresseutvalget foreslår å legge tilskuddet til den kvenske avisen Ruijan Kaiku under budsjettposten for samiske publikasjoner, og samtidig øke rammen fra kr 8 mill. i 1999 til kr 9 mill. Når det gjelder de øvrige ordningene går utvalget ”i prinsippet inn for at denne typen spesiell støtte videreføres. Men på samme måte som øvrige støtteaviser underlegges en diskusjon om rammer, må dette også gjelde de som får støtte under denne posten.”

²⁸ Forskrift av 17. mars 1997 om tilskudd til samiske aviser

Norsk Journalistlag understreker at tilskuddet til samiske aviser bør styrkes. Kommunal- og regionaldepartementet legger særlig vekt på et bedre tilbud på sørsamisk og lulesamisk. Den samiske avisutgiverforeningen Salas mener forslaget medfører en sterk negativ diskriminering av samiske interesser og understreker at det må være økonomisk grunnlag for daglig utgivelse av samiske aviser. Kommunal- og regionaldepartementet og Salas mener det ikke er naturlig med sammenslåing av budsjettpostene for samisk og kvensk presse.

KRD foreslår økt tilskudd til Ruijan Kaiku. Norske Kveners Forbund viser til at en enkelt avis med dagens utgivelsesfrekvens ikke er tilstrekkelig til å ivareta den kvenske befolkningens ytringsfrihet, språk og kultur.

Departementets vurdering

Norges samiske befolkning har i dag et relativt bredt medietilbud gjennom dags- og ukepresse, etermedier og Internett, jf kap 2.2 over. For kvener, og i ennå større grad de øvrige nasjonale minoriteter, er dette ikke tilfelle. Samtidig er disse gruppene små og enkelte av gruppene utgjør neppe store nok markeder til å kunne utgi egne publikasjoner.

Som nevnt, jf kap. 3.9, må det offentlige ha en særlig oppgave i forhold til å sikre et mangfold av informasjonstilbud og ytringsmuligheter for språklige, etniske eller andre minoriteter. Publikasjoner som retter seg mot ulike minoritetsgrupper kan ha en viktig funksjon for disse gruppenes informasjonstilgang og ytringsmuligheter. Kulturdepartementet ønsker derfor å opprettholde tilskuddsordningene for minoritetspublikasjoner.

Dagspresseutvalget har ikke gått særskilt inn i den økonomiske situasjonen i minoritetspublikasjonene. I utgangspunktet har departementet derfor ikke grunnlag til å vurdere det faktiske behovet for tilskudd under disse tilskuddsordningene. Tilskuddet til samiske aviser ble økt til 10 mill. kroner i statsbudsjettet for 2001, fra 8 mill. kroner i 2000. Tilskuddet til Ruijan Kaiku ble i 2001 økt med 100 000 kroner til 350 000 kroner. Tilskuddet til innvandrerpublikasjoner er i 2001 begrenset oppad til 1,05 mill. kroner, noe som innebærer en videreføring av nivået fra 2000. Tilskuddet er redusert fra ca. 1,2 mill. kroner i 1997, noe som har sammenheng med at flere av publikasjonene siden er falt ut av tilskuddsordningen, bl.a. som følge av brudd på regelverket. På denne bakgrunn vil ikke departementet i denne omgang foreslå konkrete økninger i tilskuddsnivået for disse ordningene.

Når det gjelder tilskuddsordningen for innvandrerpublikasjoner mener departementet det er behov for å innskjerpe kravene til regnskapsplikt og rapportering for å sikre at tilskuddet blir brukt i henhold til forutsetningene.

Som nevnt er det av hensyn til pressens uavhengighet fra myndighetene et viktig prinsipp at tilskudd til pressen tildeles gjennom faste, regulerte tilskuddsordninger og etter mest mulig objektive vilkår. Ordningen med tilskudd til innvandrerpublikasjoner bør endre navn til tilskudd til publikasjoner for minoriteter, og bør omfatte dagens tilskuddsordning for innvandrerpublikasjoner og i tillegg åpne for tilskudd til publikasjoner som retter seg mot nasjonale minoriteter, bl.a. den kvenske avisen Ruijan Kaiku. Tilskuddet til de samiske avisene bør etter departementets vurdering opprettholdes som en særskilt ordning, jf samenes særskilte status som urbefolkning i Grunnloven.

4.2.4 Barn og unge

Dagspresseutvalget og høringen

Med henvisning til tendensen til synkende avislesning blant barn og unge uttaler Dagspresseutvalget følgende:

”Utvalget mener, i første rekke ut fra en vurdering av avisenes viktighet i en språklig og kulturell sammenheng, at samfunnet er tjent med så høy avislesning som mulig blant barn og ungdom. Det foreslås derfor en øremerket avsetning på ti millioner kroner årlig til tiltak som stimulerer til avislesning blant barn og unge.”

Som eksempler på tiltak nevner utvalget bl.a. å engasjere yngre til å skrive, lage egne bilag samt tiltak som kan stimulere barn og ungdom til å delta i samfunnsdebatten.

Schibsted, Mediebedriftenes Landsforening (tidligere Norske Avisers Landsforening) (NAL), Norsk Journalistlag, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Barne- og familiedepartementet, Norsk Grafisk Forbund, A-pressen, Barneombudet, Landsorganisasjonen og Landslaget for lokalaviser støtter forslaget. KRD understreker at dette også bør gjelde samiske barn og unge. Barneombudet lanserer tanken om et Ungdommens Telegrambyrå, der barn og unge selv kan produsere stoff. Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Landbruksdepartementet og Norsk lokalradioforbund går imot forslaget. Statens medieforvaltning støtter tanken om å stimulere leselysten blant barn og unge, men mener et slikt tiltak ikke hører hjemme under pressestøtten.

Departementets vurdering

Som nevnt i kap. 3.8, går departementet inn for at det bør være et mål for offentlig mediepolitikk å sikre et mangfoldig informasjonstilbud og ytringsmuligheter for barn og unge. Dette er i utgangspunktet et medieuavhengig mål. Det viktige i et ytrings- og informasjonsfrihetsperspektiv er at barn og ungdom faktisk har tilgang til informasjon og ytringskanaler. I utgangspunktet må det være mediepolitisk likegyldig hvilke medier barn og unge bruker.

Når dette er sagt kan selvfølgelig ikke all mediebruk likestilles i verdi. Det viktige er den bruken som har betydning for ”Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse” (jf Ytringsfrihetskommisjonens tre ”begrunnelser” for ytringsfrihet) – det vil i praksis si nyheter, informasjon og samfunnsdebatt. Det er viktig i et demokratisk perspektiv at barn og unge utvikler og beholder vanen med å holde seg allment samfunnsorientert gjennom mediene.

Utvalget konstaterer som nevnt tendenser til sviktende avislesning blant yngre aldersgrupper, og viser til undersøkelser foretatt av Sigurd Høst ved Institutt for Journalistikk. Tendensen bekreftes av nye tall fra Statistisk sentralbyrå, som viser at i aldersgruppen 9-15 år har andelen avislesere en gjennomsnittsdag gått ned fra 53 pst. til 45 pst. i perioden 1991 – 2000. I gruppen mellom 16 og 24 viser tallene en nedgang fra 84 til 69 pst. i samme periode. Tilsvarende nedadgående tendens ser man i antall minutter brukt til avislesning innenfor disse aldersgruppene. Dersom barn og unge bærer med seg denne svekkede interessen for aviser videre i livet, kan det på sikt utvilsomt innebære en trussel mot papiravisenes plass i det norske mediemarkedet.

Samtidig ser man imidlertid at de yngste aldersgruppene er blant de ivrigste brukere av andre medier, bl.a. fjernsyn og Internett. Bl.a. viser Gallups Kanalvalgsundersøkelse for 2001 at barn og ungdom i større grad vurderer Internett som en nyhetskilde enn eldre aldersgrupper. Man kan derfor ikke uten videre konkludere med at barn og unge er i ferd med å miste vanen med å holde seg samfunnsorientert. Det er naturlig at barn og unge er blant de første til å endre mediebruken i retning av nye medieformer.

Staten har et klart ansvar i forhold til å legge til rette for ytrings- og informasjonsfrihet i samfunnet. Det er ikke tvil om at avisene i dag spiller en særlig stor rolle i forhold til barns og unges samfunnsorientering så vel som språkutvikling. Gjennom prosjektet "Avis i Skolen" bidrar Mediebedriftenes landsforening (MBL) til at elever i grunn- og videregående skole får kunnskap om avis. Kulturdepartementet mener dette er et svært positivt tiltak og mener tiltaket bør støttes økonomisk.

4.2.5 Statsannonsering

4.2.5.1 Gjeldende regler

Gjeldende regelverk er formulert i "Retningslinjer for statens annonsering i dagspressen", fastsatt ved Kgl.res. av 18. mai 1979. Retningslinjene er tredelt: Først angis vilkårene for listeføring av aviser. Deretter settes det opp to ulike standarder, en for kunngjøring av ledige stillinger og en for kunngjøring av lover og administrative vedtak. Hovedregelen er at statsetater som annonserer skal benytte alle aviser som er godkjent ("listeført") på det stedet hvor etaten ønsker å annonsere. Regelverket omfatter ikke statlige bedrifter eller forretningsforetak.

Annonserregelverket bør være ett av virkemidlene for å gjennomføre den statlige informasjonspolitikken som Arbeids- og administrasjonsdepartementet har ansvaret for. AAD har delegert ansvaret for forvaltningen av retningslinjene til Statskonsult og Statens Forvaltningstjeneste (Ft) har fått det tekniske ansvaret for den såkalte "fellesannonsen" for utlysning av ledige stillinger i Oslo-avisene.

De statlige stillingsannonserne utgjør årlig inntekter på i underkant av 160 mill. kroner for avisene. Ifølge Dagspresseutvalget utgjør stillingsannonserne mellom 60 og 70 mill. kroner for nummertooavisene som mottar produksjonstilskudd.

4.2.5.2 Endringsforslag

Regelverket for statens annonsering er over 20 år gammelt og er blitt utredet og foreslått endret ved flere anledninger.

Viksveen-utvalget foreslo i NOU 1992:37 "Statlig annonsepolicy" at annonseretningslinjene skulle være bindende for såkalte plikt- og rettighetsannonser, men at de skulle være frivillige for stillingsannonsering. Utvalget vurderer stillingsannonser ikke som en demokratisk rettighet for befolkningen, men som et virkemiddel for å håndtere interne driftsforhold i de statlige virksomhetene.

Statskonsult har også vurdert spørsmålet i sin rapport 1998:2 "Om pressestøtten og statens annonseregulering". Statskonsult vurderte at annonsereguleringen sto i strid med gjeldende informasjonspolitiske mål og statlige styringsprinsipper. Statskonsult

foreslo derfor å gjennomføre Viksveen-utvalgets forslag og å øke pressestøtten til berørte aviser.

I NOU 2000:15 "Pressepolitikk ved et tusenårsskifte" uttalte Dagspresseutvalget følgende om statens annonseregelverk:

"I årene fremover antar utvalget at en større søking etter arbeidskraft vil skje via andre medier, først og fremst Internett. Jobbsøkere vil også bruke Internett. Begge disse forholdene tilsier at avisannonsering blir mindre viktig i rekruttering av arbeidskraft og at dagens regelverk i større og større grad vil få preg av pressestøtte."

På bakgrunn av dette foreslår utvalget å oppheve regelverket for tvungen stillingsannonsering i pressen.

De fleste høringsinstansene støttet utvalgets forslag, hovedsakelig under forutsetning av kompensasjon av avisenes inntektsbortfall gjennom pressestøtten. Norsk Journalistlag, Norsk Grafisk Forbund og LO gikk imot forslaget.

4.2.5.3 *Vurdering*

Regjeringen understreker at hovedmålsetningen med stillingsannonsering må være å nå frem til aktuelle grupper for rekruttering. I sin kommunikasjon med omverdenen bør forvaltningen derfor stå mest mulig fritt til å bruke de medier og kanaler som er mest måleffektive, dvs. for å nå frem til de som er målgruppen i hvert enkelt tilfelle. Dagens retningslinjer er ikke i overensstemmelse med dette.

Regelverket innebærer ikke bare et pålegg om å bruke alle avisene på stedet. På grunn av kostnadene knyttet til annonsering fungerer det i praksis også som et effektivt hinder mot å bruke andre medier til stillingsannonsering. Departementet antar at jobbsøking i årene fremover i større grad vil skje gjennom andre medier, f.eks. Internett. Det vil være uheldig å hindre denne utviklingen gjennom statlige pålegg.

I tillegg kan det nevnes at det i dag til dels stor motstand i ulike statsetater mot regelverket. Som følge av dette blir reglene ofte ikke praktisert etter forutsetningene.

Et argument som taler for gjeldende regler for statsannonsering er at alle bør ha tilgang til statlig annonsering uansett hvor man bor og hvilken avis man bruker. Til dette kan det hevdes stillingsannonsene uansett vil være tilgjengelige over hele landet via kanaler som Internett og Lysningsbladet, samt oftest også i sentrale aviser. Dette innebærer at de som ønsker denne informasjonen uansett vil ha mulighet til å få tak i den.

Når det gjelder annonsering av lover og kunngjøringer er imidlertid regjeringen enig med utvalget i at det er nødvendig å sikre at denne informasjonen når ut til alle. Regjeringen legger til grunn at inntil videre er det bare gjennom dagspressen at man kan sikre allmenn tilgang til slik informasjon. Regjeringen støtter derfor utvalgets forslag om å beholde retningslinjene som regulerer denne annonseringen. Dette er imidlertid forhold som kan forandre seg raskt og som det kan bli nødvendig å vurdere på nytt om få år.

Regjeringen støtter derfor utvalgets forslag om å oppheve regelverket om tvungen stillingsannonsering i dagspressen, jf pkt.2 i Retningslinjer for statlig annonsering i dagspressen av 18. mai 1979. Det tas videre sikte på at de statlige stillingsannonsene settes inn i Norsk Lysningsblad og gjøres tilgjengelige på Internett. De avisene som

nå får fellesannonsen vil få tilvisningsannonser til disse fulltekstannonsene. Denne ordningen skal ikke reguleres gjennom retningslinjer.

4.2.5.4 *Kompensasjon*

Departementet legger til grunn at det først og fremst er nummerénavisene som vil bli brukt ved en slik omlegging av retningslinjene som beskrevet over. Forslaget vil derfor i hovedsak ramme de avisene som har størst behov for økonomisk støtte, dvs. de riksspredte meningsbærende avisene og øvrige nummertøaviser.

Dagspresseutvalget har ikke konkretisert behovet for kompensasjon gjennom pressestøtten. Utvalget antar imidlertid at det hovedsakelig er avisene i Oslo og Bergen samt de sju øvrige byene med minst to dagsaviser som ville bli skadelidende. Videre viser utvalget til at erfaring tilsier at det i hovedsak er nummerénavisen som vil bli benyttet dersom statsetatene står fritt til å velge.

En forutsetning for å oppheve regelverket om tvungen stillingsannonsering må derfor være at inntektsbortfallet for utsatte aviser kompenseres, enten gjennom den alminnelige pressestøtten eller gjennom et eget tilskudd. Departementet kommer tilbake til dette i budsjettsammenheng.

4.2.6 **Merverdiavgift**

4.2.6.1 *Gjeldende regler*

Merverdiavgiftsloven²⁹ §§ 16 og 17 inneholder unntak fra avgiftsplikten for enkelte varer og tjenester. Virksomheter som dekkes av disse bestemmelsene regnes i utgangspunktet som avgiftspliktige subjekter og har fradragsrett for inngående merverdiavgift. Fritaket innebærer imidlertid at de ikke skal beregne utgående merverdiavgift på virksomhetens omsetning. Dette er såkalte nullsatsede områder. Gjennom fradragsretten for inngående merverdiavgift unngår slike virksomheter merverdiavgiftsbelastningen på sine anskaffelser. Slike virksomheter befinner seg derfor i en gunstigere stilling enn virksomheter som omsetter tjenester som er unntatt fra merverdiavgiftsområdet.

Etter gjeldende regler skal det ikke betales merverdiavgift på omsetning av bøker og tidsskrift i siste omsetningsledd eller på omsetning av aviser som kommer ut regelmessig med minst et nummer i uka, jf. merverdiavgiftsloven § 16 første ledd nr. 7 og 8. Det gjelder ikke noe tilsvarende unntak for ukepressen. Det er gitt nærmere avgrensinger av fritaket i forskrifter. Fritaket er språk- og kulturpolitisk begrunnet.

4.2.6.2 *Dagspresseutvalget og høringen*

Dagspresseutvalget (jf NOU 2000:15) foreslår å opprettholde ordningen med nullsats for moms på aviser. Utvalget viser til at begrunnelsen for at abonnement og løssalg av aviser hittil har vært fritatt for moms, ikke er svekket:

”Utvalget mener [...] at den ideelle begrunnelsen som i sin tid ble gitt for å frita avisene for moms, fritak for moms på det trykte ord for funksjonen å gi enkeltmennesket mulighet til fri meningsdannelse og demokratisk deltakelse ikke er svekket.

²⁹ Lov av 19. juni 1969 nr. 66 om merverdiavgift.

Utvalget har derfor etter en totalvurdering kommet til at det ikke vil anbefale en ordning med merverdiavgift for dagspressen. Selv innføringen av en lav momssats vil etter utvalgets mening redusere den samlede omsetningen av aviser. Dessuten mener utvalget at selv en lav sats vil kunne slå uheldig ut for nummer to- og nummer tre-aviser. Det vil kunne bidra til å svekke avis konkurransen. Dette er etter utvalgets mening uheldig fordi konsekvensene kan bli færre aviser og mindre mangfold i dagspressen.”

Utvalgets forslag er enstemmig, selv om utvalgets leder, Hallvard Bakke, i en særmerknad åpner for moms på aviser med 5 pst. Dette er ikke en dissens, men en subsidiær løsning for det tilfelle at det skulle bli nødvendig ”for å skaffe inndekning for økningen i produksjonstilskuddet”.

Med unntak av Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Finansdepartementet fikk forslaget om å opprettholde nullsatsen for aviser støtte fra de høringsinstansene som uttalte seg om spørsmålet. AAD går inn for at moms også bør omfatte aviser, men at det samtidig bør vurderes å øke pressestøtten som kompensasjon. Dersom avgiftsfritaket skal videreføres, mener departementet subsidiært at løssalgsavisene bør betale moms. Finansdepartementet tar ikke stilling til spørsmålet, men etterlyser en utredning av konsekvensene av at det over tid har skjedd en forskyvning fra direkte pressestøtte til indirekte støtte gjennom merverdiavgiftsfritaket.

Enkelte av høringsinstansene mener at avgiftsfritaket bør utvides til andre medier/publiseringerformer. Norsk forbund for lokal-TV understreker at alle publiseringerformer bør være undergitt samme avgiftsregler. Norsk lokalradioforbund mener at nullsatsen også bør gjelde for lokalkringkastingsbransjen ved investering og drift. Foreningen Norsk Ukepresse og Norsk Journalistlag mener ukepressen bør unntas fra moms. Journalistlaget mener dessuten at innføring av moms på elektronisk overførte medieprodukter bør vurderes på nytt.

4.2.6.3 *Departementets vurdering*

Aviser

Nullsatsen for merverdiavgift for aviser er omtalt i Ot.prp.nr.2 (2000-2001) Om lov om endringer i lov 19. juni 1969 nr. 66 om merverdiavgift (Merverdiavgiftsreformen 2001):

”Fritaket i merverdiavgiftsloven § 16 første ledd nr. 7 og 8 for omsetning av aviser, bøker og visse tidsskrift, byr på avgrensingsproblemer som gjør bestemmelsen vanskelig å praktisere. Bestemmelsen gir blant annet opphav til konkurransevridninger ved at omsetning av aviser er fritatt mens omsetning av ukeblader er avgiftspliktig. Det samme gjelder forholdet mellom trykte publikasjoner og publikasjoner som publiseres på annen måte enn i trykt form. Eksempelvis regnes omsetning av publikasjoner på CD-rom som avgiftspliktig omsetning av vare. Det vil ved innføringen av generell avgiftsplikt på omsetning av tjenester kunne oppstå ytterligere konkurransevridning ved at også omsetning av digitalt overførte publikasjoner blir avgiftspliktig. Departementet vil imidlertid ikke i denne proposisjonen fremme forslag om endringer på dette området. Det vises også til at Dagspresseutvalgets utredning (NOU 2000:15 Pressepolitikk ved et tusenårsskifte) fortsatt er på høring. Høringsfristen utløper 15. oktober 2000.”

Konvergensutviklingen gjør det stadig viktigere med medieuavhengige virkemidler, jf kap. 2.4 over. I utgangspunktet bør avgiftssystemet være nøytralt i forhold til valg av medium/distribusjonsmåte.

På den ene siden er nullsatsen en lite treffsikker støtteordning der nesten halvparten av støtten går til løssalgssavisene som eies av kapitalsterke mediekonsern. Ifølge beregninger foretatt av Finansdepartementet mottar løssalgssavisene nesten 40 pst. av den samlede støtten fra momsfrirket.

På den annen side vil fjerning av nullsatsen for aviser bryte med prinsippet om at det frie ord ikke skal beskattes. Prinsippet er forankret i pressens betydning for informasjon, meningsbryting og debatt i demokratiske samfunn, jf Ot.prp.nr.17 (1968-69): "Denne særstilling for pressen er begrunnet i ønsket om å opprettholde en differensiert dagspresse og dermed skape grunnlag for en mangesidig og fri opinionsdannelse."

Ytringsfrihetskommisjonen uttrykker et tilsvarende synspunkt i forbindelse med en omtale av tendensen til økt kommersialisering av mediene:

"Når det gjelder debatten om moms på løssalgssavisene, er det nok slik at den demonstrerer problemet. Men det er ennå langt igjen til at dette er en rimelig eller nødvendig reform. Tvert imot er det kommisjonens mening at momsfrirket bør opprettholdes fordi det (sammen med andre støtteiltak) understreker mediasystemets preg av "public service". Slike ordninger legger føringer og forpliktelser på systemet utover eierinteressene: - Det er lov å tjene penger på mediene, men da skal de også ta sitt moralske ansvar alvorlig. Styrken i dette systemet, garantien for så vel mangfold som anstendighet, ligger ikke minst i at det er et blandingssystem med innebygde spenninger."

Departementet har lagt til grunn at det bør være et viktig mediepolitisk mål å opprettholde et mangfold av aviser i Norge. Merverdiavgift på aviser vil redusere den samlede omsetningen av aviser, noe som særlig kan gå ut over nummertre- og nummertreavisene. Dette vil bidra til å svekke aviskonkurransen og kan føre til færre aviser og mindre mangfold.

Mange aviser er i dag i en svært vanskelig økonomisk situasjon. Innføring av merverdiavgift kan for mange aviser forsterke disse problemene vesentlig. Flere av landets aviser, bl.a. Dagbladet, vil trolig gå inn uten nullsats.

Kompensasjon gjennom pressestøtten kan medføre egne problemer, bl.a. svekkelse a pressens uavhengighet fra staten. En overgang til utelukkende direkte pressestøtte kan virke sementerende på avisstrukturen gjennom at det blir vanskeligere å etablere nye aviser. Det kan forventes at etterspørselen etter nyetablerte aviser vil være mer avhengig av pris enn etterspørselen etter aviser som allerede er etablert.

Ingen land innenfor EU har i dag full merverdiavgift for aviser. Dette ville derfor gjøre Norge unikt i europeisk sammenheng.

Regjeringen går derfor inn for å opprettholde nullsatsen for moms på aviser.

Moms på ukepresse og andre medier

Tilhengerne av å utvide merverdiavgiftsfrirket til ukepresse eller andre medier viser først og fremst til at disse mediene konkurrerer på de samme markedene som dagsavisene, og at de derfor også bør ha like konkurransevilkår.

Det viktige ut fra et mediepolitisk perspektiv vil være hvordan myndighetene best kan å legge til rette for det offentlige ordskiftet. Viktigere enn å spørre om ukebladene konkurrerer med avisene på annonsemarkedet eller lesermarkedet, er det derfor å spørre hva slags funksjon og betydning ukepressen eller andre medier har i forhold til ytringsfrihet og samfunnsdebatt.

Dagspresseutvalget uttaler følgende om dette spørsmålet:

”Avisenes demokratifunksjon vil ikke i samme grad kunne gjøres gjeldende for ukepressen, selv om ukepressen kan ha betydning for å stimulere til lesning og ellers inneholde verdifullt stoff.” Og videre: ”Det at noen aviser er i delvis konkurranse med ukepressen, som er pålagt moms, kan i alminnelighet ikke i seg selv være nok til å berettigg innføring av moms for å korrigere for en slik konkurransevridning.”

Regjeringen viser til drøftelsen i kap. 2.4, som viser at det i første rekke er avisene som er bærerne av den offentlige debatten i samfunnet. Regjeringen legger derfor til grunn at avisene fremdeles skiller seg såvidt klart fra ukepresse og lokalkringkasting når det gjelder både innhold og funksjon at det kan forsvares å behandle avisene avgiftsmessig forskjellig fra andre medier. Regjeringen vil derfor ikke foreslå å utvide momsfritaket til å gjelde andre medier.

4.2.7 Økonomiske virkemidler overfor andre medier

4.2.7.1 Generelt

Den senere tidens endringer i mediemarked og mediebruk reiser spørsmålet om behov for økonomiske virkemidler også overfor andre nyhets- og aktualitetsmedier. Som nevnt i pkt. 3.10, bør det være et mål for offentlig mediepolitikk å opprettholde ”et mangfold av uavhengige nyhets- og aktualitetsmedier på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå”.

Det viktigste økonomiske virkemidlet på mediesektoren er – foruten nullsats for moms på aviser – utvilsomt lisensfinansieringen av NRK, jf pkt 4.3.4. I 2001 utgjør kringkastingsavgiften i alt ca. 3 300 mill. kroner. TV2 er dessuten gitt en vesentlig økonomisk verdi gjennom konsesjonen for riksdekkende reklamefinansiert fjernsyn.

Når det gjelder direkte økonomiske tilskuddsordninger, finnes det foruten pressestøtten i dag tilskuddsordninger til film- og lokalkringkastingsformål. Norsk filmfond ble opprettet 1. juli 2001 og overtok forvaltningen av tilskudd til filmproduksjon fra Norsk filminstitutt og Audiovisuelt produksjonsfond. Audiovisuelt produksjonsfond bevilget i 2000 om lag 12,5 mill. kroner til lokalkringkastingsformål. I og med avviklingen av Audiovisuelt produksjonsfond, er forvaltningen av tilskudd til lokalkringkastingsformål overført til Statens medieforvaltning. Ut over dette eksisterer det ikke særskilte tilskuddsordninger for kringkasting, nettmedier eller lignende.

Departementet går ikke nærmere inn på tilskuddsordningene på filmsektoren. Det vises til at Kulturdepartementet er i ferd med å slutføre omleggingen av det statlige engasjementet på filmsektoren og at det først og fremst er nyhets- og aktualitetsmedier som er temaet for meldingen, jf kap. 1.3.

Det lå i Dagspresseutvalgets mandat at utvalget også kunne vurdere tiltak i forhold til andre medier. I den grad Dagspresseutvalget går inn på andre situasjonen for andre medier, drøfter utvalget i hovedsak hvordan andre medier påvirker avisenes konkurransesituasjon på publikumsmarkedet og annonsemarkedet. Utvalget har ikke foreslått særskilte tiltak overfor andre medier enn aviser.

Norsk Lokalradioforbund gikk i sin høringsuttalelse til Dagspresseutvalgets utredning inn for at en evt. økning i den direkte pressestøtten bør tilfalle lokalradio. Forbundet anførte bl.a. at lokalkringkastingsmediene står overfor store investeringsbehov og

omfattende kostnader til omstilling pga. innføringen av digital teknologi, og at disse bør likebehandles med avisene, som har en lenger tradisjon og befinner seg i en mer oversiktlig situasjon enn lokalradio- og lokalfjernsyns selskaper.

En vurdering av behovet for økonomiske støtteordninger overfor et medium må ta utgangspunkt i følgende spørsmål:

1. Har det aktuelle mediet vesentlig betydning for informasjonstilfang og ytringsfrihet i samfunnet?
2. Foreligger det et reelt økonomisk behov for statstilskudd? Her må det være et krav at man uten økonomiske støtteordninger står i fare for en alvorlig reduksjon av mediemangfoldet.

4.2.7.2 Lokalkringkasting

Tidligere ble det gitt tilskudd til lokalkringkasting gjennom Audiovisuelt produksjonsfond. Fondet ga tilskudd til prosjekter og tiltak av allmenn interesse. Støtten gikk til programproduksjon, kompetansetiltak, utviklingsprosjekter samt driftsstøtte til lokalradioer som retter seg mot etniske og språklige minoriteter. Tilskuddsordningen for lokalkringkasting er fra og med 1. september 2001 overført til Statens medieforvaltning.

Betydning for informasjonstilfang og ytringsfrihet

Når det gjelder lokalkringkastings betydning for informasjonstilfang og ytringsfrihet vises det til drøftelsen i kap. 2. Drøftelsen viser klart at lokalkringkasting per i dag ikke har den samme betydning som lokalavisene, selv om lokalkringkasting i enkelte tilfeller kan være et viktig bidrag til et bredt spekter av synspunkter og ytringer i den lokale samfunnsdebatten.

Økonomiske forhold

Når det gjelder den økonomiske situasjonen i lokalkringkastingsbransjen viser opplysninger innhentet av Statens medieforvaltning følgende:

Lokal-TV

Lokalfjernsynsselskapene kan samlet vise til en positiv økonomisk utvikling de siste tre årene. Bransjen har årlig mottatt statlig støtte gjennom AV-fondet. Fra 1998 til 2000 utgjorde støtten henholdsvis 3,9 mill. kroner, 6,2 mill. kroner og 7 mill. kroner. De største enkeltbevilgningene har vært støtte til Norsk Forbund for Lokal-TV. Avtalen om videresending av TVNorges sendinger har en økonomisk ramme på rundt 80 mill. kroner som bransjen blir tilført årlig.

Departementet legger til grunn at det fortsatt er rom for å effektivisere driften og å øke reklameinntektene i lokalfjernsynsbransjen som helhet. Det er likevel realistisk å regne med at bransjen fortsatt vil være avhengig av å få tilført betydelige midler utenfra. Behovet vil være mindre enn dagens nivå, men skal bransjen oppnå lønnsomhet, vil den ha behov for å få tilført mellom 50 og 60 mill. kroner årlig, eventuelt å redusere kostnadene tilsvarende. I tillegg kommer usikkerheten knyttet til overgangen til digital distribusjon.

Å distribuere lokalfjernsyn på dagens analoge bakkenett koster om lag 70 mill. kroner. Gjennom samdistribusjon, produksjonsavtaler og lignende med en eller flere

av de nasjonale fjernsynsaktørene, er det Kulturdepartementets oppfatning at bransjen samlet sett kan oppnå lønnsomhet uten statlige overføringer.

Lokalradio

Etter at lokalradiopolitikken ble lagt om i 1996, viser resultatene at bransjen har hatt en jevnt positiv utvikling i økonomien. Dette gjelder særlig for byradioene, men også bygderadioene kan vise til positive resultater. For de ideelle radioene har situasjonen vært stabil med årlige resultater rundt null. Lokalradiobransjen kan i 2000 vise til et samlet positivt resultat for første gang siden 1995. Den positive utviklingen skyldes både kostnadseffektive tiltak og økte reklameinntekter gjennom bedre markedsføring, særlig i de kommersielle byradioene.

Bransjen har årlig mottatt statlig støtte fra AV-fondet. Fra 1998 til 2000 utgjorde støtten henholdsvis 7,1 mill. kroner, 5,8 mill. kroner og 5,7 mill. kroner. De største enkeltbevilgningene har vært støtte til Norsk lokalradioforbund. De ideelle lokalradioene får dekket mye av driftskostnadene av sine eiere, eksempelvis menigheter.

Sammenliknet med andre land er det fortsatt mulig å øke markedet for radioreklame i Norge. Dette gjelder særlig i distriktene, hvor det er et betydelig potensiale for vekst. Gjennom vilje i bransjen til økt profesjonalisering og samarbeid, bør det være mulig å øke de kommersielle inntektene betydelig.

I lokalradiofloraen er det et betydelig innslag av radioer eiet av livssyns- og ideelle organisasjoner. Hvorvidt organisasjonene vil bruke midler til drift av lokale radioer, må være opp til organisasjonene selv å avgjøre.

Departementets vurdering

Som nevnt over i pkt. 3.10, mener Kulturdepartementet det bør være et generelt mål for statlig mediepolitikk å sikre et mangfold av uavhengige nyhets- og aktualitetsmedier av høy kvalitet på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Lokalkringkastingen er en viktig del av det lokale mediemangfoldet.

Kulturdepartementet viser til at det inntil nå har vært bred politisk enighet om ikke å innføre direkte driftsstøtte verken til lokale radioer eller lokalfjernsyn. Departementet legger videre til grunn at bransjens økonomi og betydning for lokal informasjonsinnhenting og ytringsfrihet så langt ikke gir grunnlag for å etablere nye ordninger med drifts- eller produksjonsstøtte. Det knytter seg imidlertid noe usikkerhet til innføring av digital distribusjon, jf over. Det er foreløpig ikke mulig å si når dette eventuelt blir aktuelt også for de lokale radioene.

Derimot er departementet positiv til at støtteordningen til kompetansehevede tiltak og enkeltproduksjoner som i dag forvaltes AV-fondet, blir videreført. Etter departementets vurdering vil en slik støtte bidra til å sikre kompetanse og rekruttering til hele det norske lokalkringkastingsmiljøet. Støtten til enkeltproduksjoner vil kunne være et viktig bidrag til å sikre produksjonsmiljøene, ikke minst i distriktene.

Departementet mener videre at det er viktig å opprettholde det fokuset på nærkingkasting for etniske og språklige minoriteter som allerede ligger i dagens tilskuddsordning. Det vises i denne sammenheng til St meld nr 17 (1996- 97) "Om innvandring og det flerkulturelle Norge":

”Samfunnsinformasjon skal presenteres slik at også personer med innvandrerbakgrunn kan få nytte av den. For å sikre et likeverdig tilbud, finnes det støtteordninger for å sikre at disse gruppene selv kan dekke behovet for nyheter og informasjon på egne språk som ikke storsamfunnet dekker. Et eksempel på en slik ordning er de offentlige tilskuddene til innvandrerpublikasjoner og nærkringkasting.”

4.2.7.3 *Nettmedier*

Det finnes ikke i dag støtteordninger rettet mot produksjon av redaksjonelle nettmedier. Dagspresseutvalget peker på utviklingen av Internett og nettaviser, men drøfter ikke særskilt hvilke konsekvenser det bør få for pressestøtten at stadig større deler av ”avisopplaget” etter hvert blir distribuert på andre måter enn på papir.

Betydning for informasjonstilfang og ytringsfrihet

Når det gjelder gjennomslag og bruk av nettmedier vises det til gjennomgangen under kap. 2. Gjennomgangen viser at Internett langt på vei er blitt et allment tilgjengelig massemedium med betydning som informasjonskilde og ytringskanal.

På den annen side drives de toneangivende nettmediene i dag av de sentrale dagspresse- og kringkastingsaktørene. Blant de mest besøkte nettstedene som har hovedvekt på generelt nyhets- og aktualitetsstoff, er det bare Nettavisen som utelukkende publiseres i elektronisk versjon. De fleste store nettavisene (f.eks. Aftenposten.no, VG-nett, Dagbladet.no, TV2.no og NRK.no) har likevel egne redaksjoner som produserer eget innhold. I tillegg finnes det også nisjepregede nyhetsformidlere, som produserer nyheter for mindre markedssegmenter. Til tross for dette er hovedinntrykket foreløpig at nettmediene i større grad fungerer som en distribusjonsform enn en egentlig selvstendig kilde til informasjon. Det er først og fremst i den grad det er tale om selvstendige redaksjonelle produkter at nettavisene kan anses som et reellt bidrag til mediemangfoldet.

Selv om det foreløpig synes å være begrenset selvstendig nyhetsproduksjon innenfor de fleste nettmedier, er kvaliteten på nettavisene stigende. Stadig flere utvikler seg fra å være nettutgaver av papiravisen til nettaviser som utnytter det elektroniske mediets muligheter for kontinuerlig oppdatering, interaktivitet med leserne osv. Nettavisene kan dessuten være et særlig bidrag til informasjons- og ytringsfrihet i kraft av å rekke ut til grupper som ikke oppsøker papiravisene, kanskje særlig barn og unge.

Økonomiske forhold

Et hovedspørsmål er selvfølgelig om det faktisk foreligger et økonomisk behov for tilskudd til Internett-medier.

Kulturdepartementet har per i dag ikke dokumentasjon om økonomien innenfor selvstendige nettbaserte medier. Departementet legger likevel til grunn at disse, bl.a. når det gjelder etablering, drift og distribusjon står overfor en helt annen kostnadssituasjon enn papiravisene. Samtidig ser man nå at annonsemarkedet ikke er tilstrekkelig til å bære den store etableringen innenfor elektroniske medier. Dette har i den senere tid ført til en mengde nedleggelse og innskrenkninger innenfor IKT-bransjen.

Når det gjelder nettmedier som inngår i mediehus – enten i form av rene nettversjoner av en papiravis eller som mer eller mindre selvstendige redaksjonelle produkter – gir det liten mening i å snakke om mediets økonomi uavhengig av de øvrige

distribusjonsplattformene. Slike medier vil dessuten ofte være støttet indirekte gjennom produksjonstilskudd til papirutgaven.

Departementets vurdering

Det vises også her til det foreslåtte målet om å sikre et mangfold av uavhengige nyhets- og aktualitetsmedier av høy kvalitet på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, jf pkt 3.10.

Som nevnt er det ikke tvil om at Internett i ferd med å få en plass som kilde til nyheter og aktualiteter. Per i dag er det likevel åpenbart at det i første rekke er avisene, og ikke nettmediene, som er bærerene av den offentlige debatten i samfunnet, jf drøftelsen under kap. 2.

Departementet legger for øvrig til grunn at den økonomiske situasjonen for slike virksomheter foreløpig ikke er slik at den innebærer noen vesentlig fare for mediemangfoldet som helhet.

På bakgrunn av ovennevnte legger departementet til grunn at det ikke er grunnlag for økonomisk støtte til nettmedier. Kulturdepartementet vil imidlertid vurdere spørsmålet løpende på bakgrunn av utviklingen innenfor teknologi, brukervaner og den økonomiske situasjonen innenfor slike medier.

4.2.8 Tilskudd til forskning og utdanning

4.2.8.1 Dagens ordning

Universitetene i Oslo, Bergen og Trondheim (hhv. ved Inst. for medier og kommunikasjon, Inst. for medievitenskap og Institutt for kunst og medier) er i dag de sentrale institusjonene innenfor medieforskning i Norge. Den sentrale utdanningsinstitusjonen for journalister er Avdeling for journalist-, bibliotek- og informasjonsfag ved Høyskolen i Oslo. Etterutdanning skjer hovedsakelig gjennom Institutt for Journalistikk (IJ). Mediebedriftenes Landsforening (tidligere Norske Avisers Landsforening) og Landslaget for lokalaviser driver også etterutdanning.

Det ytes i dag tilskudd til anvendt medieforskning og redaksjonell etterutdanning i pressen over Kulturdepartementets budsjett kap 335 Pressestøtte, post 73 Anvendt medieforskning og etterutdanning. I 2001 utgjør tilskuddet totalt 12,7 mill. kroner.

Tilskuddet til anvendt medieforskning fordeles av Statens medieforvaltning etter innstilling fra Rådet for anvendt medieforskning. Gjennom Rådet gis det støtte til institusjoner, forskingsprosjekt, doktor-kandidater, og hovedfagsstudenter. Tilskuddet utgjør i 2001 ca. 2,9 mill. kroner. Rådet for anvendt medieforskning har følgende mandat, fastsatt i 1992:

"Rådet skal fordele midler til anvendt medieforskning med særlig vekt på forskning på tvers av mediene. Rådet skal herunder fordele midler til forskning som gjelder redaksjonelle, økonomiske og tekniske forhold, og utviklingsarbeid som kan komme praktisk presse- og annen medievirksomhet til gode."

Tilskuddet til etterutdanning fordeles av Statens medieforvaltning etter søknad fra presseorganisasjonene. I 2001 utgjør tilskuddet ca. 9,8 mill. kroner. Størstedelen av tilskuddet (i 2001 ca. 78 pst.) går til etterutdanning ved Institutt for journalistikk. For øvrig gis det i 2001 støtte til Mediebedriftenes Landsforening (tidligere Norske

Avisers Landsforening), Landslaget for lokalaviser, Pressens lederprogram, MedieNorge-databasen og Norsk mediebarometer.

4.2.8.2 *Dagspresseutvalgets forslag*

I NOU 2000:15 "Pressepolitikk ved et tusenårsskifte" foreslår Dagspresseutvalget en økning av bevilgningen til anvendt medieforskning og etterutdanning over Kulturdepartementets budsjett på til sammen 8 mill. kroner per år. Forslaget inkluderer:

- en øremerket avsetning på én mill. kroner per år til å skape et rimeligere etterutdanningstilbud til medarbeidere i "mindre/økonomisk utsatte" aviser,
- økning av tilskuddet gjennom Rådet for anvendt medieforskning med to mill. kroner,
- en årlig avsetning på fem mill. kroner til en utviklings- og forskningsavdeling ved Institutt for Journalistikk.

Utvalget begrunner forslaget bl.a. med følgende:

"I større grad enn tidligere skjer mer av etterutdanningen i dag innenfor konsernene. Dessuten er det et faktum at flere aviser ikke har midler til å gjennomføre den etterutdanning som i utgangspunktet defineres som nødvendig. Dermed kan det se ut som kompetanseforskjellene i Avis-Norge øker. Det er derfor viktig at også de økonomisk svake avisene får rimelige og gode tilbud om etterutdanning. For å redusere noe av denne forskjellen mellom rike og fattige aviser foreslår utvalget at det innenfor etterutdanningskapitlet gjøres en øremerket avsetning på en million kroner, rettet mot å skape rimeligere tilbud, herunder reise- og vikarstøtte, for medarbeidere i mindre/økonomisk utsatte aviser. [...]

Journalistikkfaget er i en fase hvor både forutsetninger for det, innholdet i det og metodene endres. Viktigste her er den teknologiske utviklingen, som både skaper nye typer media og gir nye muligheter for å skaffe frem og kontrollere informasjon. En praktisk anvendelse av disse nye mulighetene med ivaretagelse av de tradisjonelle presseetiske verdiene fra dagspresse og kringkasting er en stor utfordring."

Forslagene fikk bred støtte i høringen, bl.a. av Norsk presseforbund som avga høringsuttalelse på vegne av tolv medlemsorganisasjoner.

4.2.8.3 *Kulturdepartementets vurdering*

Kulturdepartementet legger til grunn at medieforskning og redaksjonell utdanning av medarbeidere i mediene er viktige forutsetninger for kvalitet og troverdighet i journalistikken, og dermed for at mediene skal kunne oppfylle sine samfunnsoppgaver. Grunnutdanningen er ikke tema for denne meldingen.

Medieforskning gir nødvendig kunnskap om mediens innhold, uttrykksformer og funksjoner, og om deres sosiale, politiske og kulturelle betydning i samfunnet. Redaksjonell etterutdanning bidrar til å utruste journalister og andre redaksjonelle medarbeidere med de faglige verktøy som er nødvendige for at de skal kunne oppfylle sine oppgaver i forhold til informasjonsformidling og samfunnskritikk. Utdanning kan dessuten gi det etiske grunnlaget som er nødvendig for å foreta de nødvendige avveiningene av allmennhetens informasjonskrav mot andre berettigede hensyn som personvern og privatlivets fred.

Institutt for Journalistikk, som ble opprettet i 1975 av Norsk Presseforbunds grunnorganisasjoner Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening og

Mediebedriftenes Landsforening (tidl. NAL), driver både etter- og videreutdanning og anvendt medieforskning. Institutt for journalistikk ønsker nå å gjøre forskning og utvikling til en kjernevirksomhet, og tar sikte på å etablere en egen forskningsavdeling ved instituttet. Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag har besluttet å gi inntil én mill. kroner årlig i en treårsperiode til dette formålet.

Etter Kulturdepartementets vurdering er det viktig å forsterke koblingen mellom forskning og utdanning på medieområdet, bl.a. for å bidra til at resultatene av forskningen kommer hele bransjen til gode. En forskningsavdeling ved Institutt for Journalistikk kan være et godt bidrag til dette. Kulturdepartementet foreslår derfor å støtte forskningsprogrammet ved Institutt for Journalistikk. Departementet kommer tilbake til dette i budsjettssammenheng.

Instituttets forskningsvirksomhet er i hovedsak avgrenset til journalistikk i alle medier. Kulturdepartementet mener det også er nødvendig å bidra til medieforskning på et bredere grunnlag.

Norges forskningsråd er Regjeringens sentrale forskningspolitiske organ. Forskningsrådet finansierer om lag en femdel av norsk forskning. Forskningsrådet skal fremme grunnleggende og anvendt forskning innenfor alle fagområder, styrke kunnskapsnivået i samfunnet og fremme nyskaping for alle sektorer og næringer. Forskningsrådet skal også bidra til å bygge nettverk og skape møteplasser mellom de norske forskningsmiljøene, og mellom forskningsinstanser og brukere av forskning.

Norges forskningsråd har nå startet et planleggingsarbeid med for å styrke medieforskningen. På denne bakgrunn foreslår departementet at statlige tilskudd til medieforskning i framtiden blir kanalisert gjennom Norges forskningsråd. Etter departementets vurdering gir dette muligheter for en mer samlet og målrettet forskningsinnsats på medieområdet. Forslaget innebærer at Rådet for anvendt medieforskning legges ned.

Når det gjelder den nærmere innretningen av forskningsvirksomheten på medieområdet, vil departementet særlig understreke behovet for kompetanse og bevissthet i forhold til utsatte grupper som minoriteter og barn og unge, jf pkt. 3.8 og 3.9. Medienes fremstilling av minoriteter kan ha stor betydning for opinionen og for fremveksten av fordommer i samfunnet. Departementet legger til grunn at større kunnskap om ulike minoritetsgrupper, og om de potensielle effektene av unyansert medieomtale, kan bidra til en mer bevisst og balansert fremstilling av disse gruppene. Når det gjelder barn og unge er det særlig viktig å få kunnskap om mediers innvirkning på virkelighetsoppfatning og selvforståelse. Departementet vil legge vekt på at dette blir prioriterte temaer innenfor medieforskning. For øvrig vises det til forslaget om å foreta jevnlig undersøkelser av rikets tilstand med hensyn til informasjonsfrihet og informasjonstilgang, jf kap. 2.6.

4.3 Allmennkringkasting

4.3.1 Generelt om allmennkringkasting

Allmennkringkasting er i det følgende drøftet som et eget statlig virkemiddel. Grunnen til dette er at allmennkringkasting slik vi kjenner det består av flere typer virkemidler, både regulatoriske, økonomiske og andre, som til sammen har til hensikt

å sikre innholdsmangfoldet i kringkastingstilbudet. Allmennkringkasting som virkemiddel utgjør på den ene side økonomiske fordeler/privilegier for kringkastingsselskapene, enten det er tale om lisensfinansiering (NRK) eller tildeling av en økonomisk verdifull rettighet (jf TV2). Til gjengjeld påtar disse selskapene seg forpliktelser med hensyn til å produsere og sende programmer for såvel brede som smale grupper i samfunnet, uavhengig av om disse programmene isolert sett er lønnsomme.

Digitaliseringen av kringkastingsektoren stiller allmennkringkasterne overfor nye utfordringer, særlig innenfor finansiering og distribusjon.

Digitaliserings- og bredbåndsutviklingen kan komme til å true de norske allmennkringkasternes markedsposisjon. Etterhvert vil store deler av befolkningen få tilgang til et meget bredt spekter av fjernsynsprogrammer. Dette vil stille de norske allmennkringkasterne overfor en helt ny konkurransesituasjon. De internasjonale mediegiantene vil ha tilnærmet like god tilgang til seerne, samtidig som de kan bruke enormt mye større ressurser til programproduksjon. Allmennkringkasterne vil dessuten ikke kunne skru av sine analoge sendinger før tilnærmet hele befolkningen kan ta inn digitale sendinger. Parallelle analoge og digitale sendinger er kostnadskreven og vil påføre allmennkringkasterne en betydelig konkurranseulempe, sett i forhold til de rent kommersielle aktørene som formidler sendinger via satellitt og kabel. Det er derfor et viktig mål for Kulturdepartementet å legge til rette for en politikk som gir en kortest mulig periode med parallelle sendinger.

Utbygging av landsdekkende digitale infrastrukturer for radio og fjernsyn er svært kostbart, særlig en utbygging til mer grisorienterte strøk. Kravene til allmennkringkasting ligger imidlertid fast også i en digital tidsalder: å sikre riksdekkende tilgang til et bredt digitalisert kringkastingstilbud basert på norsk språk og særpreg og slik bidra til mediemangfold.

Prinsippet om universell dekning er fulgt opp bl.a. gjennom utlysningen av fornyet konsesjon til reklamefinansiert fjernsyn formidlet via analoge bakkesendere. Det stilles her krav om at dekning minimum tilsvarende TV2s dekning opprettholdes i konsesjonsperioden. Ved behandlingen av St.meld.nr.46 (1998-99) Digitalt fjernsyn har Stortinget forutsatt at NRKs sendinger på sikt skal dekke hele befolkningen, samt at de ulike fjernsynsselskapene ikke skal kunne avvikle sine analoge sendinger før det digitale nettet har nådd en tilfredsstillende dekningsgrad og en rimelig stor andel av befolkningen har anskaffet nødvendig utstyr for å kunne motta slike sendinger.

Kringkastingstilbudet skal dessuten være til en rimelig pris og med en så enkel teknologi at alle kan ta den i bruk. Disse kravene vil bidra til å legge til rette for ytrings- og informasjonsfrihet, og sikre kulturelt mangfold for alle i Norge.

4.3.2 Programvirksomheten hos allmennkringkasterne

De ulike innholdsmessige kravene til allmennkringkasternes programvirksomhet er i dag fastsatt i konsesjonsvilkår for TV2 og P4 Radio Hele Norge, samt i NRKs vedtekter slik de ble fastsatt ved overgangen til aksjeselskap i 1996.

Etter forslag i St.meld.nr.42 (1993-94) ble det i 1996 opprettet et eget råd, Allmennkringkastingsrådet, som skulle bistå myndighetene med å vurdere om

programpolitikken til NRK, TV2 og P4 Radio Hele Norge er i tråd med intensjonene som ligger til grunn for deres virksomhet som allmennkringkasterne. Rådet utarbeider årlige rapporter om programvirksomheten i allmennkringkasterne, og resultatene blir regelmessig lagt frem for Stortinget, i dag i form av mediepolitiske redegjørelser og tidligere i årlige stortingsmeldinger om dagspresse og kringkasting.

Kulturdepartementet har i samråd med allmennkringkasterne satt i gang et arbeid med å avgrense og definere allmennkringkastingsoppdraget nærmere. Hensikten er å avklare hvilke programkategorier og -tjenester kringkastingsavgiften skal bidra til å dekke og dermed hvilket tilbud som skal nå hele befolkningen og på hvilke sendeplattformer. Dette er for det første viktig for å kunne legitimere det statlige engasjementet i allmennkringkastingen. Det har dessuten sammenheng med et arbeid som Europakommisjonen har satt igang med sikte på å avgrense de konkurransemessige betingelsene mellom kommersielle kringkasterne og allmennkringkasterne, først og fremst mht. finansieringen av allmennkringkasterne. Det er selvsagt ikke tale om å gripe inn i redaksjonelle programprioriteringer.

I utlysningen av fornyet konsesjon til riksdekkende reklamefinansiert fjernsyn formidlet via analoge bakkesendere er det lagt opp til mer konkrete og omfattende programforpliktelser enn det som fremgår av TV2s nåværende konsesjonsvilkår. Dette gjelder bl.a. tilbudet til barn og unge, minoriteter og hørselshemmede.

Det vil bli lagt opp til en tilsvarende innskjerping av programkravene i den kommende utlysningen av konsesjon for riksdekkende reklamefinansiert radio.

4.3.3 Offentlig eierskap i NRK

Det statlige eierskapet i NRK baserer seg på nødvendigheten av å ha et uavhengig finansiert og ikke-kommersielt kringkastingssselskap som kan fylle allmennkringkastingsrollen og utgjøre selve ankeret i den medieinfrastrukturen staten har et ansvar for å opprettholde og utvikle.

NRK har vært – og kommer også i fremtiden til å være – et ikke-kommersielt selskap. Samfunnet er tjent med et offentlig eid kringkastingssselskap som i all hovedsak er et ”non-profit” selskap, hvis formål det er å drive reklamefri allmennkringkasting.

Statlig eierskap i NRK er og blir et kulturpolitisk virkemiddel. I motsetning til andre statlig eide virksomheter er det statlige eierskapet i NRK ikke næringspolitisk motivert. Motivasjonen er at NRK skal være en ledende arena og garantist for samfunnsdebatt og at bedriften skal bidra til å bevare den nasjonale identitet i konkurranse med en stadig mer aggressiv internasjonal medieindustri.

Regjeringen ser derfor ingen grunner, verken økonomiske eller næringsstrukturelle, til overføre eierskapet av NRK til et såkalt profesjonelt Eiermiljø.

Staten som eier av NRK skal først og fremst styre på overordnet politisk nivå. Innenfor disse rammene må NRK ha meget stor frihet.

4.3.4 Kringkastingsavgiften, NRKs forretningsvirksomhet

4.3.4.1 *Kringkastingsavgiften*

Kringkastingsavgiften er selve fundamentet for allmennkringkasteren NRK. Den viktigste skillelinjen mellom det som kalles allmennkringkastingsselskaper og kommersielt radio og fjernsyn ligger utvilsomt i finansieringsformen. Fordi lisensfinansierte allmennkringkasterne har et på forhånd fastlagt ressursnivå, trenger de ikke å maksimere antall seere og lyttere for å oppnå høyest mulig inntekter.

Kulturdepartementet mener at det er ønskelig å opprettholde et norsk allmennkringkastingstilbud som er finansiert på en slik måte at kringkasteren er mest mulig uavhengig av annonsører. Dette er ikke ensbetydende med at reklamefinansierte kringkasterne lar seg diktere av annonsørene. Men man kan ikke komme bort fra at disse selskapene opererer innenfor en virkelighet der det er seertallene som avgjør inntektsmulighetene. Dette fører til at smale programmer, minoritetstilbud, eksperimentelle forsøk og analytisk dybde blir marginalisert i reklamekanalenes tilbud. Allmennkringkastingsrådets gjennomgang av TV2s og P4s oppfølging av allmennkringkastingskravene indikerer at man vanskelig kan oppnå den nødvendige bredden i programtilbudet utelukkende gjennom konsesjonskrav, så lenge det foreligger underliggende økonomiske realiteter som virker i motsatt retning.

Det kan derfor argumenteres med at lisensfinansiering eller offentlig finansiering er vel så viktig for opprettholdelsen av allmennkringkastingen som et sett med klart definerte kriterier for allmennkringkasting. Disse kriteriene vil være gjenstand for permanent debatt og endring, mens den uavhengige finansieringen på et mer objektivt grunnlag vil fungere som en garanti mot bl.a. kommersialisering.

Fjernsynet er det mediet som i dag i størst grad preger vår kultur og vår kulturelle utvikling. Fjernsynet oppleves i dag nærmest som selve virkeligheten. Gjennomgangen i kapittel 2 viser at fjernsynet er det dominerende massemediet, med en daglig dekning på hele 82 pst. av befolkningen og en gjennomsnittlig seertid på hele 138 minutter i 2000. Dersom fjernsynet ikke i vesentlig grad speiler nasjonal kultur og nasjonale særtrekk, er det fare for at disse særtrekkene viskes bort. Den digitale teknologien vil føre til en eksplosjon i medietilbudet og fragmentering av publikum, og dermed også av den offentlige debatten. Kulturdepartementet mener at det viktig å være bevisst på at kringkastingsens evne og kraft som ”sosialt verktøy” – ved å fremme kunnskap, læring og deltakelse – vil være langt vanskeligere å opprettholde i det digitale universet enn i det analoge. Et sterkt og uavhengig finansiert NRK kommer derfor til å være viktigere enn noen gang – som samlende punkt og kulturbærer.

I kulturministerens mediepolitiske redegjørelse 26. april 2001 ble det vist til at: ”Markedsundersøkelser viser at NRK har høy tillit i befolkningen, og er en av landets sterkeste merkevarer uansett bransje.” Kulturministeren uttalte videre: ”Jeg mener altså at NRK også i fremtiden må ha en betydelig markedsposisjon. Denne målsettingen betinger en effektiv og hensiktsmessig regulering og vesentlige investeringer for selskapet. Uten disse investeringene risikerer vi at allmennkringkasteren NRK blir liten, svak og betydningsløs, og at begrunnelsen for offentlig finansiering forsvinner.”

Det er så langt uklart hva den digitale satsingen vil koste for NRK. Dette skyldes bl.a. at NRK fremdeles er i forhandlinger med andre aktører. Departementet vil i lys av de

videre forhandlinger vurdere hensiktsmessige finansieringsformer, og eventuelt komme tilbake til dette.

For regjeringen er det en grunnleggende målsetting å sikre at NRKs allmennkringkastingstilbud kommer over på en tilfredsstillende digital plattform, slik at allmennkringkastingen kan komme alle til gode også i årene som kommer.

4.3.4.2 NRKs forretningsvirksomhet

Den digitale fremtiden kan i noen grad nødvendiggjøre nye finansieringsformer i tillegg til bare lisensen. Denne muligheten ligger der allerede. NRK kan drive forretningsvirksomhet. Dette gir selskapet muligheter til å oppfylle allmennkringkastingsoppdraget og til å finansiere nye tjenester. De fleste allmennkringkasterne i Europa er i dag finansiert ved slik blandingsfinansiering.

Det er imidlertid knyttet klare forutsetninger til kommersiell drift i datterselskapene: Det allmenne programtilbudet må holdes reklamefritt, overskudd fra den forretningsmessige virksomheten må nyttes til å finansiere programproduksjon og programkjøp, og lisensmidler må ikke kryssubsidiere den forretningsmessige virksomheten. Reklamefinansierte radio- eller TV-kanaler som har Norge som primærmarked, kan ikke etableres uten eksplisitt samtykke fra Stortinget, jf Ot.prp.nr.55 (1998-99) og Innst.O.nr.14 (1999-2000). Derimot kan allmennkringkastingsvirksomheten subsidieres gjennom den kommersielle aktiviteten.

Dette er også i tråd med EUs politikk på området. EU har slått fast at de enkelte EØS-land selv bestemmer hvilke allmennkringkastingsforpliktelser kringkasterne skal underlegges og hvordan de skal finansieres. Det vil si at EU fullt ut aksepterer lisensfinansiering, og også at allmennkringkasterne i noen grad har kommersielle inntekter. Også EU krever tette skott mellom allmennkringkastervirksomheten og den kommersielle virksomheten. Men samtidig gjelder også EUs konkurranseregler, som bl.a. setter grenser for statlig støtte som har konkurransevridende effekt. EU vurderer praktiseringen av statsstøttereglene for kringkastingselskaper som mottar statsstøtte og som samtidig produserer tjenester som konkurrerer i et kommersielt marked. Dersom EU endrer sine statsstøtteregler, vil disse også få gyldighet for Norge.

4.3.5 Distribusjon

Allmenn tilgjengelighet er et av de viktigste aspektene ved allmennkringkasting, jf pkt. 3.5 over. Det er her vi har sett de største endringene de siste årene, jf utviklingen med digitalisering og nettverkskonvergens.

ADSL	(Assymetric Digital Subscriber Line) En prosess for hurtig transport av data over telenettet.)
bit	(Binary digit - binært siffer) Grunnleggende informasjonsbærende enhet i databehandling, uttrykt som et valg mellom to muligheter (dvs. kombinasjoner av 0- og 1-tall).
DAB	(Digital Audio Broadcasting) Digital lydkringkasting.
DTT	(Digital Terrestrial Television) Digitalt jordbundet fjernsyn.
EPG	(Electronic Program Guide) Funksjon som presenterer informasjon om programmer, innstillinger, nyheter, kommersielle tilbud mv. på fjernsynsskjermen.
ISDN	(Integrated Service Digital Network - Digitalt flertjenestenett) En familie av standarder som muliggjør formidling av ulike teletjenester over en enkelt telefonlinje eller optisk kabel.
LMDS	(Local Multipoint Distribution System - Lokal mikrobølgedistribusjon) Metode for distribusjon av signaler via mikrobølge i lokaliteter med rekkevidde ca. 2-5 km.
Radioaksess	Begrepet radioaksess brukes om et antall ulike trådløse systemer som benytter frekvenser fra 2 til 42 Ghz. Radiosystemene kan håndtere alle viktige typer kommunikasjon om f.eks. telefoni, data, Internett og kringkasting.
UMTS	(Universal Mobile Telecommunications System) Et tredjegerasjons mobilkommunikasjonssystem. I tillegg til å overføre tale og data, vil UMTS gjøre det mulig å sende og motta bilder, grafikk, video og annen bredbåndskommunikasjon via mobiltelefon.
VOD	(Video On Demand – Video på forespørsel) Teknologi som gjør det mulig (evt. mot betaling) å se f.eks. TV-programmer, filmer eller nyheter på det tidspunkt som passer best for brukeren.

4.3.5.1 Distribusjon av digital radio (DAB)

Den riksdekkende frekvensblokken for DAB er fordelt i samsvar med Stortingets forutsetninger. Det er gitt konsesjon til det nye private selskapet Radio 2 Digital AS. P4 Radio Hele Norge AS sender for tiden med en midlertidig konsesjon. Begge disponerer 1/6 hver av frekvensressursene i den riksdekkende frekvensblokken for DAB. De øvrige 4/6 er tildelt NRK. Kringkastingsselskapene har inngått avtale med Norkring AS om utbygging og drift av sendernettet.

Sendernettet for DAB dekker om lag 50 pst. av befolkningen, og det blir bygget ut videre i 2001. I St.meld.nr.62 (1996-97) Kringkasting og dagspresse m.v ble det lagt til grunn at DAB-nettet skal en dekningsgrad på over 99 pst. før de analoge radiosendingene til NRK kan slås helt av. Både NRK, P4 Radio Hele Norge og Radio 2 Digital har 24-timers sendinger på nettet. Utviklingen av DAB har imidlertid ikke gått så raskt som forventet. I Norge er foreløpig bare mellom 1000 og 2000 mottakere tatt i bruk. Av disse er de fleste utplassert hos kringkastingsselskapene og nettutbygger. Årsaken er i hovedsak høye priser på mottakerne. Også i andre europeiske land hvor man har satset på DAB som en fremtidig løsning for radiobransjen, har man de samme problemene.

Norkring AS har fått midlertidig konsesjon til å etablere et sendernet i den regionale frekvensblokken som dekker Oslofjord-området. Det er foreløpig bare NRK som har adgang til å distribuere sendingene sine her.

Det arbeides videre med å planlegge regionale og lokale DAB-nett. Planleggingen skjer i regi av Statens medieforvaltning i samråd med NRK, Norsk lokalradioforbund, Post- og teletilsynet og Norkring AS. Målet er å finne tekniske og økonomiske løsninger som er akseptable for kringkasterne. Løsningen vil mest sannsynlig være en kombinasjon av å bruke frekvenser både i VHF-båndet og i L-båndet. Det forutsettes at staten heller ikke medvirker til finansieringen av den videre utbygging av DAB-nettet. Kulturdepartementet vil ta den endelige avgjørelsen om hvordan den disponible frekvenskapasiteten til lokale og regionale sendinger skal fordeles.

4.3.5.2 Distribusjon av digitalt fjernsyn

Om ti til femten år vil trolig hele Europa ha gått over til digitalt fjernsyn. Flere land har allerede begynt med digitale sendinger, og i en rekke land er det vedtatt utbygging av et digitalt bakkenett. I Norge skjer formidling og mottak av fjernsynssendinger fremdeles i stor grad ved hjelp av analog teknologi. Norske seere kan imidlertid abonnere på digitale programpakker fra satellittdistributørene Canal Digital og Viasat. Satellittdistributørene har varslet at de vil stenge sine analoge sendinger for betalingskanalene i løpet av 2001. Av kabeldistributørene har Telenor Avidi startet med digitale sendinger, mens UPC planlegger å starte slike sendinger i løpet av kort tid. Oppgradering av kabelnettene med sikte på digitalisering og interaktivitet er i gang. Digitalt fjernsyn formidlet via satellitt og kabel vil med dagens dekning kunne nå opp mot 70 pst. av befolkningen.

Det må fortsatt være en forutsetning for utbygging av digitalt bakkenett for fjernsyn i Norge at utbyggingen ikke skal være i statlig regi og at markedsaktørene selv er villige til å betale det en slik utbygging koster, jf St.meld.nr.46 (1998-99) Digitalt

fjernsyn. Stortinget sluttet seg i store trekk til dette, men etterlyste en nærmere vurdering av plattformer for sending av digitalt fjernsyn, jf Innst.S.nr.53 (1999-2000).

Det er tre primære distribusjonsformer som er mest aktuelle ved utbygging av en riksdekkende infrastruktur for digitalt fjernsyn: bredbånd, en kombinasjon av et kabelnett og satellitt, og et eget digitalt bakkenett.

Bredbånd

Bredbånd er ingen bestemt type teknologi, men et samlebegrep på ulike typer elektronisk infrastruktur med stor kapasitet for transport av digital informasjon. Ofte blir bredbånd definert som nett med kapasitet høyere enn 2 Mbit/s. Regjeringens handlingsplan for bredbåndskommunikasjon definerer tilfredsstillende bredbåndskapasitet som ”en overføringskapasitet i transportnett og aksessnett som ikke begrenser den enkelte brukers mulighet til å utnytte moderne og framtidsrettede IK-tjenester.”

Tabell 4.3 Typer tjenester en bruker kan få tilgang til gitt forskjellig til/fra-kapasitet.

Kapasitet til bruker →	384 kbit/s	1 Mbit/s	2 Mbit/s	6 Mbit/s	26 Mbit/s
fra bruker ↓					
64 kbit/s	Hjemmekontor Internett	Hjemmekontor Internett	Hjemmekontor Internett Video on demand	Hjemmekontor Internett En TV-kanal	Hjemmekontor Internett Video on demand To TV-kanaler
384 kbit/s	Hjemmekontor Internett Video-konferanse	Hjemmekontor Internett Video-konferanse	Hjemmekontor Internett Video-konferanse Video on demand	Hjemmekontor Internett Videokonferanse En TV-kanal	Hjemmekontor Internett Videokonferanse Video on demand To TV-kanaler
448 kbit/s	Hjemmekontor Internett Video-konferanse – høykvalitet	Hjemmekontor Internett Video-konferanse - høykvalitet	Hjemmekontor Internett Video-konferanse – høykvalitet Video on demand	Hjemmekontor Internett Videokonferanse høykvalitet Video on demand En TV-kanal	Hjemmekontor Internett Videokonferanse - høykvalitet Video on demand To TV-kanaler
6 Mbit/s					Hjemmekontor Internett Videokonferanse - høykvalitet Video on demand To TV-kanaler

Kilde: Bredbånd til hele landet – forslag til nasjonal satsing

Tabell 4.4 Midlere og topp kapasitetsbehov for noen aktuelle tjenester

Tjeneste	Typisk krav til overføringshastighet	Type tjeneste (vanligvis)
Telefoni (PSTN)	64 kbit/s	
Video telefoni	64 kbit/s – 2 Mbit/s	Sann tid/dialog/symmetrisk
Komprimert stemme	10 kbit/s – 100 kbit/s	
Internett infotjenester	Lav – 25 Mbit/s	
Elektronisk handel	Lav – 8 Mbit/s	Ikke sann tid/dialog/asymmetrisk
Fjernundervisning		
Telemedisin	64 kbit/s – 8 Mbit/s	Sann tid/dialog (a)symmetrisk
TV program (fra opptak)	4 – 8 Mbit/s	Ikke sann tid/distributiv/ (a)symmetrisk

Kilde: NoU 1999:26 Konvergens

Enkelte vil også hevde at denne kapasiteten må være symmetrisk, dvs. at nettet må være to-veis, før man kan snakke om reell bredbåndskapasitet. For digitalt fjernsyn vil et nett med kapasitet én vei på 2 Mbit/s være tilstrekkelig for overføring av levende video. Billedkvaliteten vil imidlertid være begrenset ved slik overføring. Fullkvalitetsoverføring av levende video forutsetter en kapasitet på minst 4 Mbit/s. Ved hjelp av såkalt "streaming"-teknologi kan det være mulig å få til overføring av video med høy kvalitet også ved lavere bitrater enn 4 Mbit/s. Per i dag kan imidlertid ikke kvaliteten på streaming-overføringer sammenliknes med tradisjonell kringkasting.

Det er regjeringens mål at hele Norge skal ha tilgang til bredbånd innen år 2004. Utbyggingen skal i hovedsak skje i regi av markedsaktørene. Bredbånd blir billigere jo tettere folk bor, og dagens tilbydere av bredbåndstjenester har så langt konsentrert utbyggingen av nettene til de store byene. Markedsaktørene har den senere tid uttrykt skepsis til muligheten av å etablere et riksdekkende bredbåndstilbud på kommersielt grunnlag.

Det finnes flere typer infrastruktur som kan gi bredbåndskapasitet. Fiberløsninger er mest aktuelt for bedriftsmarkedet. Fiber gir enormt stor kapasitet, men er samtidig såpass dyrt at det som regel ikke vil være aktuelt for husholdningsmarkedet. Alternativt kan bedrifter basere seg på overføring via lokale radioaksessanlegg. Begrepet radioaksess brukes om et antall ulike trådløse systemer som benytter frekvenser fra 2 til 42 Ghz. Radiosystemene kan håndtere alle viktige typer kommunikasjon om f.eks. telefoni, data, Internett og kringkasting. Et av systemene, som kalles LMDS (Local Multipoint Distribution System - Lokal mikrobølgedistribusjon), har høyere kapasitet enn andre radiosystemer. Mot brukeren kan kapasiteten være opp til 2 Gbit/s og fra brukeren 34 Mbit/s. Rekkevidden er opp mot 5 km. Post og teletilsynet har tildelt 10 tillatelser for bygging av radioaksessnett. Aktørene har til sammen forpliktet seg til utbygging i minst 68 tettsteder innen 4 år. Slike anlegg er under utbygging i de fleste større norske byer.

Når det gjelder overføring av digitalt fjernsyn er det primært teknologier for husholdningsmarkedet som er av interesse. Den løsning som foreløpig synes mest nærliggende er oppgradering av det eksisterende telefonnettet. Ved å koble ny

teknologi til dette - ADSL (Asymmetric Digital Subscriber Line) - kan overføringskapasiteten økes til 4-8 Mbit/s, avhengig av kvaliteten på den underliggende infrastrukturen i telefonnettet. Den kapasitet Telenor og andre foreløpig tilbyr i det norske markedet ligger imidlertid stort sett under 1 Mbit/s. ADSL kan betraktes som arvtakeren til ISDN. Neste trinn i utviklingen kalles VDSL (Very high bit rate-DSL), som skal kunne gi kapasitet opp mot 50 Mbit/s. I VDSL-piloter har Telenor testet ut kapasiteten på 26 Mbit/s, noe som er tilstrekkelig for mottak av tre digitale TV-kanaler. Foreløpig er DSL-teknologien relativt umoden. I USA, som har relativt lang erfaring med kommersielt tilbud av DSL, er denne teknologien preget av tekniske problemer og av at DSL-tilbydere har problemer med å finne lønnsomme forretningsmodeller.

Husholdninger som er koblet til kabelanlegg kan i deler av landet allerede nå benytte disse til bredbånds-Internettaksess, telefoni, e-post etc.

Det blir også eksperimentert med utnytte strømmettet til transport av digitale signaler. Hittil har man imidlertid hatt problemer med støy og stråling som følge av strømføringen. Flere aktører utvikler nå modemer som skal kunne stikkes inn i en ordinær stikkontakt, og kunne gi distribusjonskapasitet opp mot 2 Mbit/s. Dersom denne teknologien viser seg levedyktig vil strømmettet over natten være et landsdekkende bredbåndsnett for overføring av digitalt fjernsyn med brukbar kvalitet. Det er imidlertid for tidlig å trekke konklusjoner omkring dette.

Tredjegerasjons mobilnett - UMTS - vil i teorien gi en overføringskapasitet opp mot 2 Mbit/s. Den reelle kapasiteten vil stort sett være langt lavere. Likefullt vil den være tilstrekkelig til å overføre levende video til små skjermer på mobiltelefoner. Det er imidlertid ikke sannsynlig at mobilnetten vil spille noen vesentlig rolle ved distribusjon av fjernsyn til ordinære fjernsynsskjermer.

I skrivende øyeblikk er ingen av de aktuelle bredbåndsløsningene en ideell distribusjonsform for digitalt fjernsyn. Dette skyldes primært to årsaker: for det første har dagens bredbåndsløsninger for lav overføringskapasitet til distribusjon av fjernsyn, for det andre gir de ikke i tilfredsstillende grad et landsdekkende tilbud.

Som nevnt krever formidling av digitalt fjernsyn en overføringskapasitet enn på mellom 4 og 8 megabit, noe som ligger over det ADSL kan klare foreløpig. ADSL vil dessuten ikke muliggjøre flere parallelle fjernsynsmottak og Internettoppkoplinger i samme husholdning, og også gi begrenset kapasitet i returkanalen. VDSL vil ha god nok kapasitet for distribusjon av fjernsyn. Det vil imidlertid ta tid før VDSL blir bygget ut. Dersom man skulle basere seg på VDSL ville derfor perioden med dobbeltdistribusjon for allmennkringkasterne bli uholdbart lang.

Radioaksess er i første omgang aktuelt for bedriftsmarkedet, og dessuten i hovedsak egnet for mottak i tettbygde strøk.

Det vil også være problematisk å bygge VDSL-sentraler på kommersielt grunnlag utenfor byer og tettsteder. Anslag fra Telenor viser videre at VDSL og radioaksess til sammen bare vil kunne dekke mellom 50 og 60 pst. av befolkningen. Mottaksutstyret er dessuten foreløpig kostbart, særlig for radioaksess. Det betyr at mottak av levende bilder forutsetter at brukerne må investere i kostbart tilleggsutstyr, særlig utenfor tettbygde strøk. Dette er problematisk gitt målet om at allmennkringkasterne skal være tilgjengelige for alle til en rimelig pris.

Kombinasjon av kabel og satellitt

Over 60 pst. av den norske befolkningen tar i dag inn fjernsyn via satellitt og/eller kabel. Under forutsetning av at hver husstand har egen parabolantenne, kan 97 pst. av befolkningen i Norge ta inn digitalt fjernsyn via satellitt.

Mottak av via satellitt innebærer imidlertid visse ulemper; For å kunne motta satellittsendinger må man investere i en parabolantenne. Dersom man har flere fjernsynsmottakere i huset og ønsker å se sendinger fra flere satellitter, kan det være nødvendig med flere parabolantenner. Per i dag er man dessuten avhengig av å bruke telefonnettet som returkanal for å få interaktivitet. Det er heller ikke mulig med portabelt eller mobilt mottak av fjernsyn via satellitt, siden mottak forutsetter bruk av en fast oppstilt parabolantenne tilknyttet fjernsynsapparatet.

I praksis vil dessuten ikke alle kunne motta satellittsendinger. Deler av landet ligger i satellittskygge, dvs. at det ikke er fri sikt mellom satellittene og mottakernes parabolantenner. Det er beregnet at satellittskygge medfører at omlag 2 – 3 pst. av befolkningen ikke kan ta inn satellittsignaler. For det andre vil det i enkelte områder være problematisk å sette opp parabolantenner p g a forskjellige bygnings- og miljømessige reguleringer, eksempelvis i vernet bebyggelse.

Satellitt er videre ikke en egnet distribusjonsform for digitale distrikts- og regionalsendinger. Dette skyldes at det må leies like mange kanaler som antall distrikter man ønsker å ha egne sendinger for. Leie av en digital satellittkanal anslås til å ligge på omlag 6 mill. per år. For NRK ville det med dagens tilbud av distriktssendinger innebære en økning i de årlige utgiftene på mellom 30 og 35 mill. kroner.

Nettene for kabelfjernsyn utgjør en sentral del av overføring av kringkasting, særlig til byer og tettsteder. Dekningsgraden ligger på om lag 45 pst. Dekningsgraden har vært relativt stabil de siste årene og potensialet for vekst er begrenset fordi de kommersielt lønnsomme områdene allerede er utbygd.

Kombinasjon av kabel til byområder og satellitt vil samlet sett neppe kunne oppnå full landsdekning. I de deler av landet som ligger i satellittskygge vil man måtte ta i bruk andre distribusjonsformer, som telenett eller andre former.

Digitalt bakkenett

I motsetning til digitalisering av satellitt- og kabeldistribusjon, forutsetter digitalt jordbundet fjernsyn utbygging av en særskilt infrastruktur. En rekke faktorer taler til fordel for et jordbundet nett som digital distribusjonsform. I St.meld.nr.46 (1998-99) Digitalt fjernsyn la Kulturdepartementet vekt på at et slikt nett vil gi norske kringkastere muligheten til å markedsføre og dermed befeste sin posisjon som førstevalg overfor befolkningen; at regional oppdeling av en riksdekkende kanal vil være langt rimeligere enn alternative distribusjonskanaler, at det som eneste distribusjonsform legger til rette for mobilt og portabelt mottak; og i de færreste tilfeller vil kreve installasjonskostnader eller egen antenne. Stortinget sluttet seg til denne beskrivelsen, jf Innst.S.nr.53 (1999-2000).

Da Stortinget behandlet St.meld.nr.46 etterlyste Stortinget bl.a. en nærmere vurdering av hvordan lokalkringkastingssektorens interesser kan ivaretas i et bakkenett. Etter departementets vurdering vil et bakkenett by på tilfredsstillende lokale løsninger, fordi det er mulig å operere med lokale eller regionale "vinduer" i nettet. Dette innebærer at

fjernsynsselskapene på bestemte sendetider i stedet for å sende de samme sendingene til hele landet sender lokale sendinger til særskilte områder, f.eks. en halv time med lokale nyheter.

I henhold til telemyndighetenes planer for frekvensbruk i Norge er det fullt mulig å bygge ut et bakkenett med 3 multipleksere. En multiplekser utgjør frekvenskapasitet tilsvarende en analog fjernsynskanal. Dette tilsvarer en samlet overføringskapasitet på rundt 60 Mbit/s, noe som gir plass til et sted mellom 12 og 15 fjernsynskanaler.

Sett i forhold til andre land er det kostbart å bygge ut et bakkenett i Norge, Kostnadene for utbygging henger imidlertid nært sammen med hvor stor andel av befolkningen det skal dekke. Norkring, som er én mulig utbygger, har antydnet at det vil koste rundt ca. 1 400 mill kroner å bygge et nett som dekker 95 pst. av befolkningen. Dersom dekningsgraden reduseres ned til 80 pst. halveres utbyggingskostnadene. Dersom man alternativt øker dekningsgraden til 99 pst. vil kostnadene stige til opp mot 2,5 mrd. Disse anslagene er svært usikre, men illustrerer likefullt sammenhengen mellom valgt dekningsgrad og kostnadsnivå.

4.3.5.3 Utbygging av et digitalt bakkenett for fjernsyn i Norge – Noen sentrale hensyn

I forbindelse med behandlingen av St.meld.nr.46 ble det fastslått at det ikke er en statlig oppgave å finansiere utbyggingen av et digitalt nett for fjernsyn i Norge. De siste års relativt omfattende private investeringer i ulike bredbåndsnett illustrerer at digitale nett oppfattes å ha en betydelig økonomisk verdi for eierne. Departementet vil legge til rette for utbygging av et digitalt bakkenett i Norge, forutsatt at en slik investeringsvilje finnes.

Utbygging av et digitalt bakkenett må spesielt sees i sammenheng med behovet for å gjøre perioden med parallelle digitale og analoge sendinger så kort som mulig. Dersom man bygger ut et bakkenett med tilnærmet landsdekning, vil de fleste husholdninger relativt enkelt få tilgang til digitale sendinger. Dermed vil det også kunne være forsvarlig å stenge de analoge sendingene på et relativt tidlig tidspunkt. Dette vil spare norske allmennkringkastere for betydelige summer årlig, samtidig som man vil kunne frigjøre verdifulle frekvensressurser for annen bruk.

Departementet legger også til grunn at dersom man skal åpne for en kommersiell utbygging av et bakkenett, bør det være en forutsetning at nettet skal være tilnærmet landsdekkende. Samtidig er departementet opptatt av at man ikke bør ha et for teknologispesifikt forhold til spørsmålet om landsdekning. Dersom deler av landet kan dekkes på tilfredsstillende måte ved hjelp av annen distribusjonsteknologi enn et bakkenett, bør man kunne ta hensyn til dette. Hovedformålet må være å sikre landsdekkende distribusjon av digitalt fjernsyn. Spørsmålet om hvilken teknologi som benyttes må praktisk sett være av underordnet betydning.

Når det gjelder den praktiske fremgangsmåten legger Kulturdepartementet opp til å lyse ut konsesjoner for sending av digitalt fjernsyn i et bakkenett. De aktører som blir tildelt konsesjon skal selv velge hvem som skal bygge ut nettet. Fordelen med en slik fremgangsmåte er at man ved fordelingen av operatør- og utbyggerroller bestemmes av de aktørene som selv skal benytte nettet og betale nettleien. Disse aktørene må forutsettes å ha interesse av at utbyggingen skjer mest mulig rasjonelt, og at det blir reell konkurranse om oppdraget.

Også de øvrige operatørfunksjoner i nettet, f. eks. utforming av den elektronisk programguiden, adgangskontroll, kundebehandling og multipleksoperering, bør i utgangspunktet aktørene selv organisere. Myndighetene bør imidlertid sikre seg nødvendige reguleringsfullmakter, dersom det skulle vise seg at aktørene selv ikke finner frem til samtlende og hensiktsmessige løsninger og dersom viktige samfunnshensyn ikke ivaretas. Slike fullmakter vil bli foreslått i kringkastingsloven, jf omtalen av oppfølgingen av Konvergensutvalget i pkt. 5.4.2 nedenfor.

Når det gjelder tildelingen av kapasitet i nettet skal denne fordeles etter en utlysningsprosedyre. I forbindelse med behandlingen av St.meld.nr.46 ble det imidlertid fastsatt noen rammer for kapasitetsbruken. Allmennkringkasterne, NRK, TV 2 og lokalfjernsynsselskapene skal disponere kapasitet som minst gjør det mulig å formidle dagens analoge tilbud. I tillegg skal hele befolkningen kunne ha tilgang til disse allmennkringkasterne.

Et digitalt bakkenett vil også kunne brukes til å formidle andre tjenester enn tradisjonell kringkasting. Nettet åpner bl.a. for en effektiv overføring av teletjenester, både de vi kjenner nå og nye tjenester. Det digitale bakkenettet kan f.eks. brukes til å overføre informasjon på bestemte tidspunkt av døgnet når overføringskapasiteten er god. For å sikre en mest mulig fleksibel utnyttelse av kapasiteten åpner Kulturdepartementet for at deler av kapasiteten skal kunne benyttes for andre formål enn kringkasting. Konsesjoner til å ta i bruk kapasitet i nettet vil derfor bli lyst ut i en felles kunngjøring fra Samferdselsdepartementet og Kulturdepartementet. Nettet benytter frekvenser som er forbeholdt kringkasting i henhold til internasjonale frekvensavtaler. Kapasiteten i nettet vil hovedsakelig bli brukt til kringkastingssendinger.

4.4 Regulatoriske virkemidler

4.4.1 Medieeierskapsloven

4.4.1.1 Formålet med loven

Lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting (medieeierskapsloven) ble vedtatt 13. juni 1997. Loven trådte i kraft 1. januar 1999, og har således vært virksom i mer enn to år. I og med Eierskapstilsynets fullmakter til også å vurdere erverv i tidsrommet mellom vedtakelse og ikrafttredelse av loven, har den hatt faktisk betydning for et lengre tidsrom.

Formålet er etter loven § 1 å fremme ytringsfrihet, reelle ytringsmuligheter og mediemangfold.

Eierskapstilsynet har fullmakt til å gjøre inngrep overfor et erverv etter medieeierskapsloven § 9 dersom en aktør har eller får en betydelig eierstilling i mediemarkedet nasjonalt, regionalt eller lokalt og dette er i strid med lovens formål. Loven skal forhindre eierkonsentrasjon som kan medføre en fare for mangfoldet i dagspresse og kringkasting og derigjennom de reelle ytringsmuligheter. Loven baserer seg således først og fremst på et føre vår-prinsipp. Den skal sikre at mediebrukere har en faktisk tilgang på alternative informasjonskilder og –kanaler. Formålet med loven er dermed å fremme ytringsfriheten i vid forstand.

Lovens forarbeider skisserer grensene for hvor mye én aktør kan kontrollere i ulike markeder, jf. Ot.prp.nr.30 (1996-97). På nasjonalt plan er det en grense for hvor mye av mediemarkedet én aktør kan kontrollere på en tredjedel av mediene. På lokalt eller regionalt plan kan én aktør ikke kunne kontrollere de fleste eller alle mediene innenfor et bestemt geografisk område. Slik eierkonsentrasjon vil normalt være i strid med lovens formål om å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmulighetene og mediemangfoldet. Unntak er blant annet om det ervervede foretaket står i fare for å bli lagt ned om ikke ervervet blir gjennomført.

Loven hjemler kun inngrep mot erverv. Den er ikke til hinder for intern vekst eller nyetableringer.

4.4.1.2 *Praktisering av loven*

I 1999 vurderte Eierskapstilsynet 10 saker, og foretok inngrep i tre av disse. I tillegg ble det inngått minnelig løsning i én sak. I løpet av år 2000 fattet Eierskapstilsynet ingen vedtak i henhold til medieeierskapsloven, mens Eierskapstilsynet per 1. september 2001 har fattet vedtak i fire saker og er i ferd med å vurdere ytterligere to erverv. Dette betyr ikke at det ikke har vært flere erverv av eierandel innenfor dagspresse og kringkasting, bare at det er disse sakene tilsynet har funnet grunn til å vurdere nærmere.

Sakene hvor det er gjort inngrep gjaldt alle oppkjøp av middels eller større lokalaviser som alle hadde såpass god økonomi at de ikke stod i fare for å bli marginalisert eller lagt ned som følge av et inngrep. Felles for sakene var videre at ervervet førte til tilnærmet monopol i det lokale markedet og bidro til en ytterligere konsentrasjon både regionalt og nasjonalt. Ingen av sakene hadde kun en lokal dimensjon.

I to andre saker tillot Eierskapstilsynet ervervet fordi avisen/konsernet hadde behov for ny kapital og det ikke fantes alternative kjøpere. I to ytterligere saker valgte tilsynet på skjønnsmessig grunnlag å ikke gripe inn. I de øvrige sakene forelå det ikke grunnlag for inngrep.

Alle tre vedtakene om inngrep ble klaget inn for Klagenemnda for eierskap i media. Eierskapstilsynet fikk der medhold i sine konklusjoner. To av disse sakene er siden brakt inn for domstolene, hvorav én er behandlet så langt. A-pressen ASA fikk medhold i at vedtaket var ugyldig av prosessuelle årsaker uten at domstolen vurderte det materielle i saken. Saken er anket av staten.

Som nevnt fattet Eierskapstilsynet i løpet av 2000 ingen vedtak i henhold til medieeierskapsloven. Dette kan ha flere årsaker. Dels kan det tyde på at de norske aktørene har tilpasset seg den gjeldende lovgivningen. Dermed kan loven sies å ha hatt den forebyggende effekt den var tiltenkt. Dels kan det skyldes at konsentrasjonen i det norske mediemarkedet er kommet så langt at det er begrenset hvor mange mediebedrifter som er til salgs eller som er interessante å kjøpe opp. Dels kan det skyldes at konsernene avventer resultatene av rettstvistene som pågår. På den annen side kan nedgangen ha vært tilfeldig ettersom det har vært en økning i antall erverv som tilsynet har behandlet i løpet av år 2001.

Bruken av Internett har hatt en eksplosiv økning i tiden etter at medieeierskapsloven ble vedtatt, jf. kap. 2. Den sterke økningen i både bruk og tilgang gjør at Internett etterhvert vil få en rolle i forhold til ytringsfrihet og mediemangfold. I tiden etter at medieeierskapsloven ble vedtatt har det internasjonale mediemarkedet vært preget av

fusjoner, oppkjøp og samarbeidsprosjekter mellom innholdsleverandører og data/telekommunikasjonsselskaper på tvers av nasjonale grenser. Vi har i dag et mønster av store vertikalt integrerte og internasjonale aktører. I Norge har Telenor kjøpt seg opp i ett av de store mediekonsernene, fått kontroll med en mindre aksjepost i TV2, en lokalfjernsynsstasjon, ett satellittfordistribusjonsselskap og en rekke andre selskaper som har med innholdsproduksjon å gjøre, samtidig som selskapet ekspanderer i utlandet.

4.4.1.3 Eierkonsentrasjon i lokale markeder

Medieeierskapsloven gir i dag Eierskapstilsynet hjemmel til å gripe inn overfor erverv som gir kjøperen en betydelig eierstilling i mediemarkedet nasjonalt, regionalt eller lokalt. De inngrepene som til nå er foretatt med hjemmel i loven har vært rettet mot oppkjøp av små enheter, selv om sakene også har hatt regionale perspektiver. I praksis vil de aller fleste saker ha en regional, og i mange tilfeller også en nasjonal, dimensjon.

Norge har et finmasket nett med lokale og regionale medier. En del av disse har usikker økonomi og erfaringer fra andre land tilsier at disse vanskelighetene vil kunne bli forsterket i framtiden. Derfor søker mange mot eiere som har kapital og kompetanse til å videreutvikle virksomhetene.

På den ene siden kan slike erverv være til gode både for det aktuelle mediet og for publikum. En avis kan oppnå økonomisk trygghet og nyte godt av å være del av en profesjonell organisasjon, f.eks. med hensyn til trykking, distribusjon, annonsering, stoffutveksling og kompetanseutvikling. For leserne kan dette bety et bedre avisprodukt. På den andre siden er det klart at slike erverv innebære en reduksjon av eiermangfoldet som kan stå i motstrid med medieeierskapslovens formål om ytringsfrihet og mangfold.

Inngrep etter medieeierskapsloven er et sterkt negativt virkemiddel som må være basert på en sterk samfunnsmessig begrunnelse.

Slik loven til nå er blitt praktisert, har fokus i overveiende grad ligget på middels eller større lokalaviser. Denne praksisen har til dels blitt kritisert lokalt; både hos myndigheter, næringsliv og i bransjen. Departementet ser at det kan være grunnlag for denne kritikken og legger vekt på at dette kan være egnet til å svekke medieeierskapslovens legitimitet.

Så langt er det ingen erfaring som tilsier at konsentrert lokalt eierskap har hatt eller vil få vesentlig negativ betydning for "ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud". Dette har bl.a. sammenheng med det brede tilbudet av medier med regional dekning.

Regulering av eierskap i lokale mediemarkeder må ses i sammenheng med andre mediepolitiske virkemidler. Det er således tidligere i meldingen redegjort for at departementet vil videreføre pressestøtten for lokalaviser og innføre etableringsstøtte for aviser. Slike positive tiltak er av stor betydning for å fremme mediemangfoldet lokalt. Videre drøftes under pkt. 4.4.4 en lovfesting av prinsippet om redaksjonell uavhengighet i mediene. Dette vil kunne bidra til å motvirke eventuelle negative konsekvenser av eierskapskonsentrasjon.

Kulturdepartementet ønsker på bakgrunn av ovennevnte å sikre en praktisering av medieeierskapsloven som hindrer inngrep mot erverv som – ut fra det aktuelle

mediets og markedets størrelse – ikke er egnet til å ha vesentlige negative konsekvenser for ytringsfrihet og mediemangfold.

Departementet legger til grunn at dette kan oppnås på flere måter, f.eks. gjennom lovfesting av en nedre grense for hvor små erverv det kan gripes inn overfor. Alternativt kan lovens virkeområde avgrenses til kun å ramme eierskapskonsentrasjon på nasjonalt, og evt. regionalt nivå. Kulturdepartementet ser behov for å utrede disse spørsmålene nærmere og vil komme tilbake til dette i forbindelse med en evaluering av medieeierskapsloven.

Regjeringens klare intensjon er: Eierskapsloven skal ikke forhindre mediebedrifter med behov for ny kapital og nye eiere å få dette. Bare unntaksvis er det akseptabelt at tilsynet griper inn.

4.4.1.4 Grensen for eierskap på nasjonalt nivå

Regjeringen foreslår i denne meldingen ingen konkrete endringer for regulering av eierskap på nasjonalt nivå. Men – regjeringen mener det er betimelig å åpne for en drøfting av dette.

Medieeierskapsloven setter en grense for hvor stor én aktør kan bli gjennom oppkjøp på rundt en tredjedel av det nasjonale dagspresse- og/eller fjernsynsmarkedet. Det er mulig å gjøre unntak fra denne regelen der alternativet vil være nedleggelse.

Følgende momenter kan tale for å heve grensen fra 1/3 til f.eks. 49 pst. av markedet:

- En heving av grensen kan gi konsernene større spillerom til å foreta de investeringer de mener er nødvendige og hensiktsmessige enn det som er tilfellet i dag.
- Videre kan det bidra til at de store mediekonsernene fortsatt vil ha hovedfokus i Norge. Dersom norsk medieregulering fører til at en stadig større andel av konsernenes eierinteresser ligger i utlandet, kan vi komme i en situasjon der drift og utvikling av norske medier blir en mindre viktig del av konsernenes virksomhet.

Følgende momenter kan tale for å opprettholde gjeldende system:

- En heving av det nasjonale taket kan føre til en vesentlig reduksjon av eiermangfoldet i norske medier. Heving av taket til en halvpart av det nasjonale markedet vil åpne for en situasjon bare to store eiergrupperinger i Norge. (F.eks. vil dette gjøre det mulig for Schibsted å kjøpe opp hele eller deler av enten Orkla Media eller A-pressen.)
- Ytterligere eierskapskonsentrasjon i Norge kan få som effekt at norske medieselskap blir mer interessante som oppkjøpsobjekter for utenlandske investorer. Til nå har utenlandske foretak særlig vært interessert i å kjøpe aksjeposter i større mediekonsern eller medieforetak, og det kan være grunn til å tro at det også vil gjelde i fremtiden. Den nåværende 1/3-regelen kan dermed bidra til at utenlandske oppkjøp begrenses fordi færre medieforetak vil være interessante som oppkjøpskandidater.
- Langt på veg vil de store konsernene trolig investere utenfor Norge uansett grense for nasjonalt eierskap. Dette er en naturlig følge av at mediemarkedet blir stadig mer internasjonalt.

Å sette en grense for eierskap i mediene på nasjonalt nivå er først og fremst et spørsmål om balanse mellom på den ene siden ønsket om å hindre at mediekonsernene slutter å se på Norge som et interessant marked, og på den andre siden faren for sterk eierkonsentrasjon i det norske mediemarkedet. Begge ytterpunkter kan få negative konsekvenser for ytringsfrihet og mediemangfold i Norge.

Behovet for en endring vil bl.a. avhenge av den videre utviklingen innenfor de norske Eiermiljøene, særlig de store norske mediekonsernernes strategier og innslaget av utenlandsk eierskap i norske medier. Kulturdepartementet trekker ingen endelig konklusjon, men mener at det nå er viktig å åpne en debatt om denne grensen. Departementet vil eventuelt komme tilbake med en proposisjon som følge av Stortingets behandling av meldingen.

4.4.1.5 Utenlandsk contra norsk eierskap

Medieeierskapsloven har vært kritisert for å være til hinder for at norske eiere investerer i medier i Norge og at den åpner opp for utenlandsk eierskap av norske medier.

En forutsetning for at mediene skal kunne fylle sin demokratiske oppgave i samfunnet er at de speiler norsk virkelighet, språk og kultur. Fortsatt norsk eierskap av norske medier kan innebære en garanti for en fortsatt forankring i norsk språk og kultur. Det er imidlertid uvisst hvilken betydning eierskapet har i denne sammenheng. For det første har norske medier en sterk tradisjon for redaksjonell uavhengighet i forhold til eierne. Erfaringer fra Norge og andre land viser dessuten at nærhet til stoff, presentasjon og formidlere ofte er det som slår best an hos mediebrukerne og som derfor også vil være det mest lønnsomme. Det er derfor ikke gitt at utenlandsk eierskap vil gjøre det vanskelig å opprettholde medier basert på norsk språk og kultur.

Eierskapstilsynet kan i dag gripe inn overfor både norske og utenlandske aktører som foretar oppkjøp i Norge. Medieeierskapslovens bestemmelser gjelder i like stor grad overfor utenlandske erververe som norske. På den annen side har tilsynet ikke anledning til å diskriminere investorer fra EØS-området i forhold til norske. Det betyr at Eierskapstilsynet ikke vil kunne gripe inn dersom ett av de store norske konsernene helt går over på utenlandske hender. Derimot, dersom det finske konsernet Sanoma Oy – som gjennom et norsk datterselskap har en større eierandel i A-pressen ASA – skulle kjøpe Orkla Media, ville imidlertid tilsynet kunne vurdere ervervet, ettersom det ville føre til økt eierkonsentrasjon i Norge.

Det vises for øvrig til det som er sagt om at spredt eierskap i seg kan være en faktor som gjør det mindre interessant for utenlandske investorer å kjøpe opp norske mediebedrifter.

Medieeierskapsloven vil kunne være til hinder for at norske medieforetak foretar oppkjøp på grunn av for stor konsentrasjon nasjonalt, regionalt eller lokalt. Dette kan i sin tur føre til at prisen ved inngrep kan bli lavere enn ellers. Likevel vil prisen sjelden være det avgjørende moment når utenlandske foretak vurderer å foreta innkjøp. Andre forhold vil trolig ha større betydning. Det er videre slik at selv om ett av de norske medieforetakene blir utestengt som kjøper, vil det fortsatt kunne være andre norske kjøpere.

Det er heller ingen grunn til å tro at medieeierskapslovens eksistens påvirker de norske konsernenes strategier om å investere i utlandet. Det er antakeligvis ikke slik at de store konsernene vurderer å investere enten i Norge eller i andre land, men at de uansett må investere utenfor Norge dersom de skal kunne være med å konkurrere i et stadig mer internasjonalt mediemarked.

Loven er ikke til hinder for at norske aktører vokser i utlandet. Tilsvarende regulering finnes imidlertid i en rekke andre europeiske land som for eksempel Storbritannia, Tyskland og Frankrike. Denne reguleringen setter begrensning også for norske aktører.

4.4.1.6 Elektroniske medier

Inngrephjemmelen etter medieeierskapsloven § 9 gjelder ”ervert av eierandel i dagspresse- eller kringkastingsforetak”. Tilsynet kan i dag ikke gripe inn mot ervert av elektroniske medier, men det er gitt en hjemmel for at Kongen kan utvide loven til også å gjelde slike medier, se medieeierskapsloven § 3 annet punktum.

De største medieaktørene på Internett er de avisene og kringkastingsaktørene som i dag er de største også innenfor tradisjonelle medier. Driften på Internett er ofte integrert i ”morselskapets” drift og selve merkenavnet er nært knyttet til morselskapets. Så langt har de nettstedene som har hatt størst besøk også vært de som har økt mest. Merkenavn har derfor stor betydning. Det er uheldig om de sterkeste merkevarene på Internett gjennom oppkjøp skal kunne etablere en eierkonsentrasjon som er uakseptabel innen de tradisjonelle mediene. Fra et ytringsfrihetssynspunkt er dagspresse- og kringkastings”aktivitetene” på Internett prinsipielt veldig like tradisjonell dagspresse og kringkasting. En forskjellsbehandling vil derfor være unaturlig.

En integrasjon av kringkastings- og Internett-tjenester i digitalfjernsyn vil i fremtiden kunne gjøre det vanskelig å skille mellom kringkastingsforetak og andre typer tjenesteleverandører. Dette skaper nye avgrensingsproblemer, for eksempel i forhold til definisjonen av hva som er kringkasting og hva som er andre tjenester. For publikum vil alle disse tjenestene sannsynligvis kunne håndteres via fjernsynsskjermen, og vil fremstå som likeartede. En utvidelse av medieeierskapslovens virkeområde til også å gjelde elektroniske medier vil kunne eliminere problemet med avgrensning i forhold til loven mellom likeartede medier.

Det er for tidlig å ha en sikker formening om hvordan de konvergente tjenestene vil kunne påvirke ytringsfrihetens og mediemangfoldets kår. Utviklingen mot fusjoner, oppkjøp og samarbeidsprosjekter mellom innholdsleverandører og data/telekommunikasjonsselskaper kan vise seg å være en type konsentrasjon som har uheldige virkninger for ytringsfrihet og mediemangfold. Etter departementets vurdering taler også dette for å velge en medienøytral løsningsmodell. Det kan nevnes at Konvergensutvalget foreslo i sin rapport at medieeierskapsloven skulle utvides til også å omfatte elektroniske medier, se NOU 1999:26 side 157.

Internett favner ulike aktiviteter, men det er kun nettaviser og annet som ligger nær opp til tradisjonelle medier det eventuelt er naturlig å regulere under medieeierskapsloven. Det kan imidlertid være et problem å finne anvendbare kriterier for å avgrense hvilke deler av Internett som har betydning for lovens formål og som derfor bør falle under lovens virkeområde. Likeledes vil det kunne bli et problem å beregne totaliteten av dette markedet. Departementet mener likevel at disse

problemene ikke er umulige å løse og at de ikke er grunn til å unnlate å gjøre loven medienøytral. Det å utarbeide slike kriterier vil bli en viktig del av arbeidet med utvidelsen.

Departementet tar således sikte på å utvide medieeierskapslovens anvendelsesområde til også å gjelde elektroniske medier.

4.4.1.7 Vertikal integrasjon

Medieeierskapsloven er avgrenset mot såkalt vertikal integrasjon, dvs. at et selskap har eierandeler i flere ledd i produksjonsprosessen, som innholdsproduksjon, trykking, og distribusjon, jf. Ot.prp.nr.30 (1996-97) side 16.

Både kommersialiseringen av mediene med store krav til inntjening, utviklingen mot noen få store aktører og konvergensutviklingen de senere årene, har i høy grad forsterket tendensene til denne type integrasjon, se omtale pkt. 2.4.

Såkalte flaskehals, dvs. konsentrasjon av kontroll med ett ledd i verdikjeden, er en særlig problemstilling ved vertikal konsentrasjon. Der én aktør har tilnærmet monopol i ett ledd av verdikjeden, vil det være i denne aktørens interesse å gi de selskaper aktøren selv har interesse i tilgang til tilgrensende markeder. Uten allianser kan det bli vanskelig for mindre medieselskaper å slippe til på de store portalene som prioriteres av nettselskapene. Digitale portvakter kan utnyttes av den som kontrollerer portvakten til å stenge noen ute og å slippe andre frem til publikum.

Det kan ikke utelukkes at utviklingen mot konsentrasjon av eierskap vertikalt vil ha uheldige virkninger for medieeierskapslovens formål; å fremme ytringsfrihet, reelle ytringsmuligheter og mediemangfold. Dersom en aktør er dominerende i et vertikalt marked, kan denne aktøren ha en dominerende innflytelse på mediemarkedet uten at dennes disposisjoner vil falle inn under gjeldende medieeierskapslov.

I forarbeidene til medieeierskapsloven er det forutsatt at konkurransemyndighetene vil kunne håndtere denne type saker, jf. Ot.prp.nr.30 (1996-97) side 16. I praksis vil det ofte være slik at en vertikal integrasjon i mediemarkedet gir en bedre ressursutnyttelse, særlig gjennom koordinering av trykking og distribusjon og annonsesamkjøringer. Konvergensutvalget vurderte spørsmålet i sin utredning på side 152 og uttaler her:

”Konkurranselovens formålsparagraf er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse, jf. konkurranseloven § 1. Som utvalget var inne på [...] innebærer denne formålsparagrafen at konkurranseloven ikke kan brukes til å fremme kulturpolitiske eller andre samfunnsmessige hensyn spesielt. Loven har derfor begrenset relevans som regulatorisk virkemiddel, sett i forhold til noen av de problemstillingene konvergensutviklingen reiser, f.eks. i tilknytning til opphavsrett, personvern og mediemangfold og fremme av norsk kultur.”

I tilfeller av motstrid mellom ulike samfunnsmessige hensyn kan Arbeids- og administrasjonsdepartementet sikre at ulike samfunnshensyn balanseres mot hverandre under departementets behandling av klager. For at disse hensyn skal ivaretas forutsetter det dermed at andre samfunnshensyn fremmes i en eventuell klage.

Departementet mener det er nødvendig å foreta en gjennomgang av de spesifikke problemstillingene som reises av konvergensutviklingen og konsentrasjon vertikalt av eierposisjoner. Departementet mener det bør vurderes en utvidelse av

medieeierskapslovens anvendelsesområde til også å omfatte vertikal integrasjon. Gjennomgangen må skje i lys av formålet om å fremme ytringsfrihet, reelle ytringsmuligheter og mediemangfold.

4.4.1.8 Samarbeidsavtaler

Medieeierskapsloven åpner kun for inngrep mot erverv av eierandeler. Eierskapstilsynet kan ikke vurdere samarbeidsavtaler mellom medieforetak. Samarbeidsavtaler kan gjelde trykking, distribusjon, annonsesamkjøring, stoffutveksling, styring av redaksjonelt innhold osv. Slike avtaler kan i praksis ha like stor betydning for den enkelte bedrift som et oppkjøp.

I konkurranseloven § 3-10 har Konkurransetilsynet hjemmel til å gripe inn mot avtaler og vilkår tilsynet mener er egnet til å begrense konkurransen i strid med lovens formål om effektiv ressursbruk.

Eierskapsutvalget uttalte, jf. utredningen side 99:

”Selv om man innfører begrensninger i formelt eierskap av medievirksomheter, vil disse kunne omgås gjennom ulike grader av samarbeid som kan være mer eller mindre formelt”.

I Ot.prp.nr.30 (1996-97) er det ikke drøftet medieeierskapsloven bør omfatte andre typer avtaler enn avtaler om erverv av eierandel. Det er heller ikke drøftet konkurranselovens regler i tilstrekkelig grad vil kunne ivareta hensynet til ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og mediemangfoldet i slike saker.

Etter at medieeierskapsloven trådte i kraft har det vært eksempler på at ulike aviser eller aviskonsern har inngått vidtgående samarbeidsavtaler som kan sies å ha medført at de må ansees å opptre i samforstad. Er samarbeidsavtalene vidtgående nok, kan de i stor grad har samme virkning som erverv av eierandel, og er således egnet til å omgå medieeierskapslovens inngrepshjemler. På en annen side kan det hevdes at kontroll gjennom samarbeidsavtaler ikke har samme karakter av å være endelig som erverv av eierandel.

Departementet mener gode grunner taler for å utvide medieeierskapsloven til også å gjelde inngrep mot samarbeidsavtaler som er i strid med hensynet til ytringsfrihet, reelle ytringsmuligheter og mediemangfold. Departementet vil analysere behovet for en slik utvidelse.

4.4.1.9 Tilsynsfunksjoner på medieområdet

Konvergensutvalget mente at hensynet til å realisere kulturpolitiske mål tilsier at konsesjonsplikten for kringkasting etter § 2-1 i kringkastingsloven opprettholdes inntil videre, jf. NOU 1999:26. Utvalget så ikke noe grunnlag for på kort sikt å endre kompetansefordelingen mellom Post- og teletilsynet og Statens medieforvaltning. På lengre sikt, når all IKT-regulering er samlet i én lov og ett departement eventuelt har totalansvaret for reguleringen av sektoren, bør Statens medieforvaltning og Post- og teletilsynet slås sammen til én etat. Kulturdepartementet slutter seg til Konvergensutvalgets forslag.

I forslaget til lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting av 13. juni 1997 nr 53 (Medieeierskapsloven) foreslo Kulturdepartementet at tilsynsfunksjonen etter loven skulle ivaretas av Statens medieforvaltning. Ved behandlingen av saken vedtok imidlertid Stortinget at det skulle opprettes et nytt tilsynsorgan for loven. Stortinget gikk inn for at saker etter medieeierskapsloven skulle behandles i et selvstendig organ

fordi det ble ansett som viktig med uavhengighet i forhold til statens øvrige myndigheter, blant annet for å unngå sammenblanding med løsningen av andre oppgaver. Det ble derfor også opprettet et uavhengig klageorgan, Klagenemnda for eierskap i media.

Departementet foreslår at det i forbindelse med evaluering av medieeierskapsloven settes i gang et arbeid med sikte på å slå sammen Eierskapstilsynet og Konkurransetilsynet. Departementet legger til grunn at håndhevelsen av bestemmelsene i medieeierskapsloven best blir i varetatt i ett felles tilsynsorgan.

Før det blir tatt endelig stilling til disse forslagene, vil det bli gjennomført en bred vurdering av de faglige og administrative konsekvensene av forslagene.

4.4.2 Kringkastingsloven - digitalisering

Den pågående overgangen fra analog til digital teknologi skaper behov for tilpasninger av det rettslige og politiske rammeverket for kringkastingssektoren. Konvergensutvalget kom i sin innstilling med en rekke anbefalinger om endringer i kringkastingsloven. Regjeringen har satt i gang et arbeid med å følge opp disse anbefalingene. Det overordnede mål for dette arbeidet er å sørge for at det rettslige rammeverket er å jour med den teknologiske og markedsmessige utviklingen på feltet.

Våren 2001 sendte Kulturdepartementet ut en høringsnotat med forslag til endringer av kringkastingsloven. I notatet ble det blant annet foreslått å presisere lovens virkeområde for å få til en klarere avgrensning mot interaktive tjenester. Det ble i tillegg foreslått endringer i konsesjonsplikten for kringkasting og regulering av kringkastingsanlegg. Departementet tar sikte på å fremme en proposisjon med forslag til endringer i kringkastingsloven tidlig i 2002.

Digitaliseringen av overføringsnettene for kringkasting fører til at det blir plass til mange flere kanaler enn i de analoge. Etterhvert som kapasiteten øker, kan legitimiteten for et detaljert reguleringsregime svekkes. Overgangen til digital distribusjon vil imidlertid skje over noen år. Inntil videre vil de analoge konsesjonene representere sentrale mediepolitiske instrumenter.

TV 2's konsesjon for riksdekkende, bakkesendt kommersielt fjernsyn utløper 1. januar 2003. Som kjent har Kulturdepartementet kunngjort en ny konsesjon, med skjerpede krav til programinnhold og økonomiske bidrag. Konsesjonstildelingen må være gjennomført senest 1. mars 2002. Når det gjelder den konsesjon P4 Radio Hele Norge har for riksdekkende, kommersiell radio utløper denne 1. januar 2004. Departementet tar sikte på å gjennomføre en utlysningsprosess tidlig i 2002. Også i forhold til denne konsesjonen vil departementet innføre mer spesifiserte konsesjonsvilkår i konsesjonsvedtaket.

Regulering av mediene reiser særlige problemstillinger knyttet til yttingsfrihet og medienes frie rolle i forhold til de politiske myndigheter. Ut fra slike hensyn kan det prinsipielt sett være betenkelig at de politiske myndigheter selv håndhever regelverket som regulerer mediene. Internasjonalt skjer det en utvikling i retning av å gjøre reguleringsmyndighetene uavhengige av det politiske systemet. Blant annet vedtok Europarådet nylig en rekommandasjon om at medlemslandene i størst mulig grad skal tilstrebe uavhengige regulatører. Norge har sluttet seg til denne rekommandasjonen. Kulturdepartementet har som en oppfølging av dette igangsatt et arbeid med sikte på å

løfte ansvaret for klagesaker etter kringkastingslovens bestemmelser ut av Kulturdepartementet og over til et uavhengig klageorgan. Kulturdepartementet vil komme tilbake til Stortinget med nærmere informasjon om dette arbeidet.

4.4.3 Kringkastingsloven – lokalkringkasting

4.4.3.1 Historikk og dagens ordning

Historikk

Lokalkringkasting startet som en forsøksordning ved årsskiftet 1981-82. De første konsesjonene gjaldt fra 1. januar 1982. Prøvedriften gikk i to faser. I den første forsøksfasen fra 1981 til 1984 ble det bare gitt noen få konsesjoner. Fra 1984 ble prøvedriften i samsvar med Stortingets ønske sterkt utvidet.

Fra 1. mai 1988 ble lokalkringkastingen permanent, da lov om nærkringkasting trådte i kraft. Samtidig ble forvaltningsorganet Nærkringkastingsnemnda opprettet og fikk ansvaret for å administrere ordningen.

Ytringsfrihet og lokal kultur var sentrale hensyn bak åpningen etableringen av lokalkringkasting i Norge. I Innst.O.Nr.3 (1987-88) sier Kirke- og undervisningskomiteen bl.a. "Omsyn til utvikling av det lokale kulturarbeidet og utviding av ytringsfrihet er to av dei viktigaste siktemåla med lova". Det ble på denne bakgrunn ført en meget liberal konsesjonspolitik hvor alle søkere som fylte vilkårene, fikk tildelt konsesjon. Som hovedregel skulle konsesjonsområdene omfatte kun en kommune, og det var et vilkår at virksomheten skulle ha lokal forankring både når det gjaldt styring og programinnhold.

I de første årene var det ikke adgang til å sende reklame. I 1988 ble det imidlertid åpnet for forsøk med reklame i lokalradio. Forsøksordningen ble senere gjort permanent. I lokalfjernsyn ble det tillatt med reklame fra 1. januar 1991. Ved innføringen av reklame ble det etablert en ordning med avgift på nettoinntekter fra salg av reklametid. Avgiften gikk til Nærradiofondet og Nærfjernsynsfondet for nasjonal fordeling blant konsesjonærer med lavt inntektspotensiale fra reklame. Avgiften var 16 pst. for radio og 5 pst. for fjernsyn. Avgiften ble opphevet med virkning fra 1. januar 1994. Støtten fra fondene ble erstattet med Audiovisuelt produksjonsfonds støtte til lokalkringkastingsformål.

St.meld.nr.24 (1994-95) "Nærkringkasting" ble lagt frem i mars 1995. Meldingen inneholdt en grundig gjennomgang av situasjonen på området, og Kulturdepartementet konkluderte med at det, dersom en ønsket å opprettholde nærkringkastingsvirksomheten, ville være nødvendig å foreta endringer av de rammevilkårene som til da hadde vært lagt til grunn. Forslagene til ny politikk gikk i korthet ut på følgende:

- Konsesjonsområdene, både for radio og fjernsyn, skulle baseres på befolkningsgrunnlaget.
- Strengt skille mellom kommersielle allmennradioer og ideelle nærradioer.
- Fem års konsesjonsperiode for radio og sju års periode for fjernsyn.
- I områder med ett sendernet disponerer den kommersielle allmennradioen "prime time".
- Lokalfjernsynet blir gitt anledning til å videresende ikke-kommersielt fjernsyn.

- Liberalisering av eierskapsreglene (tillatt for aviser å eie lokalkringkastingsselskaper).

Noe av bakgrunnen for forslaget om endring i lokalradiostrukturen var nedgangen i lytteroppslutning for lokalradioene etter etableringen av P4 og innføringen av trekanalsystemet i NRK i 1993. Fra en oppslutning på 23 pst. i 1992 og 20 pst. i 1993, falt oppslutningen til 12 pst. i 1994. I tillegg vokste det etter hvert frem en sterk kommersiell sektor innen lokalradio. Den liberale konsesjonspolitikken førte også til uforutsigbare og ustabile rammer for den enkelte konsesjonær, noe som vanskeliggjorde en lønnsom drift.

Under behandlingen i Stortinget, Innst.S.nr.190 (1994-95), sluttet flertallet seg i hovedsak til departementets forslag når det gjaldt lokalfjernsyn. Når det gjaldt lokalradioer, gikk imidlertid Stortinget på flere punkter inn for andre løsninger enn hva departementet hadde foreslått.

I henhold til Innst.S.nr.94 (1995-96) ble det innført en særlig lokalfjernsynsordning for livssynsorganisasjoner og ideelle organisasjoner. Konsesjonærene ble gitt anledning til å sende over de lokale bakkesenderne til NRK2. Sendingene skal ikke være reklamefinansierte, og de skal skje på tider da NRK selv ikke benytter senderne.

Lokalfjernsyn i inneværende konsesjonsperiode

I løpet av 1995 ble det utarbeidet nye konsesjonsområder for lokalfjernsyn. Det ble i alt fastsatt 30 områder. Det ble lagt vekt på Stortingets ønske om at områdene må få et befolkningsgrunnlag som gir muligheter for regningssvarende drift og som legger til rette for levedyktige lokalfjernsynsselskaper. I inneværende konsesjonsperiode er det gitt 30 konsesjoner til allment bakkesendt lokalfjernsyn (i alle områder), 15 konsesjoner til lokalfjernsyn i kabelnett, fem konsesjoner til undervisningsfjernsyn, 16 konsesjoner til å sende lokalfjernsyn over NRK2s lokale bakkesendere og én konsesjon til kommunal informasjonskanal.

Av de som ble tildelt konsesjon var aviser medeier i 19 av områdene. Store regionaviser som Bergens Tidende, Stavanger Aftenblad, Adresseavisen og Fædrelandsvennen har store eierandeler i selskaper som fikk konsesjon. Dette har blant annet sammenheng med avishusenes ønske om å utvikle seg til multimediebedrifter.

Med unntak av Oslo og Vest-Telemark inngikk konsesjonærene avtale med TVNorge om videresending av selskapets sendinger store deler av døgnet. Avtalene har en økonomisk ramme på rundt 80 mill. kroner som bransjen blir tilført årlig. Avtalene ble inngått for hele konsesjonsperioden. For øvrig er finansieringen basert på inntekter fra reklame og sponing. I etableringsfasen gikk selskapene med store underskudd. Årsaken var en generell overinvestering i lokaler, utstyr og personale. Takket være en systematisk rasjonalisering og økt salgsarbeid har bransjen hele tiden hatt en positiv utvikling i lønnsomheten. I 2000 hadde sju stasjoner positive resultater. Dersom en holder Metropol i Oslo – som også driver satellittfjernsyn – utenom, var det samlede driftsunderskuddet i bransjen ni mill. kroner i 2000. Bransjen er imidlertid fortsatt helt avhengig av inntektene fra avtalen med TVNorge.

Lokalradio i inneværende konsesjonsperiode

For tiden finnes det 274 lokalradiokonsesjonærer. Lokalradioene kan grovt sett deles i tre kategorier: Ideelle radioer, bygderadioer og kommersielle byradioer.

Hovedinntektskildene er støtte fra organisasjonen og menigheten for de ideelle radioene, bingoinntekter og noe inntekter fra reklame og sponing for bygderadioene og hovedsakelig inntekter fra reklame og sponing for de kommersielle byradioene. Lønnsomheten i perioden har vist en positiv utvikling og bransjen kunne i 2000 for første gang vise til et samlet økonomisk overskudd. For enkelte radioer, blant annet de radioene som retter seg mot etniske og språklige minoriteter, har støtten fra Audiovisuelt produksjonsfond vært helt nødvendig for å sikre balanse i driften. I løpet av de fire siste årene har bransjen snudd et samlet driftsunderskudd på 24 mill. kroner til et overskudd på 2,7 mill. kroner. Den positive utviklingen skyldes i hovedsak to forhold: For det første har det skjedd en betydelig kostnadseffektivisering, særlig blant de kommersielle byradioene. For det andre har konkurransesituasjonen ført til at noen radioer har avvirket i løpet av perioden.

4.4.3.2 Departementets vurdering

Lokal-TV

Framveksten av en lokalfjernsynsbransje fra begynnelsen av 80-tallet har utvilsomt vært en berikelse av det norske mediemangfoldet. Lokalfjernsynet er viktig for de aktuelle lokalsamfunnene, bl.a. som nyhetskilde og identitetsskapende faktor.

Departementet ser bransjens behov for et fortsatt formalisert samarbeid mellom lokalfjernsynsbransjen og de riksdekkende fjernsynskanalerne. Det vil primært være bransjen selv som må komme frem til avtaler med aktuelle samarbeidspartnere for fremtiden.

Ny områdeinndeling for lokalfjernsyn over det analoge bakkenettet ble fastsatt av Kongen i statsråd 6. juli 2001. Det ble bare foretatt mindre justeringer i forhold til tidligere. Områdeinndelingen vil gjelde for neste konsesjonsperiode fra 1. januar 2003 til 31. desember 2009. Inndelingen er et resultat av drøftinger mellom Statens Medieforvaltning, Post- og teletilsynet og Norsk Forbund for Lokal-TV. I en høringsrunde har ingen av selskapene som nå har konsesjon, hatt merknader til den nye områdeinndelingen.

Departementet utarbeider nå vilkår for kunngjøring av et riksdekkende digitalt bakkenett for fjernsyn (DDT-nett) med en foreløpig kapasitet på tre multipleksere. Kunngjøringen skjer i inneværende år. I dette arbeidet vil departementet legge vekt på å ivareta interessene til lokalfjernsynet så langt det er praktisk mulig.

Utbyggingen av DTT-nettet må planlegges for å oppnå de best mulige tekniske og økonomiske løsninger for fjernsynsselskapene. Dette hensynet gjelder også lokalfjernsynet. I en slik planleggingsprosess vil det kunne oppstå situasjoner hvor det vil være motstridende interesser mellom riksdekkende kanaler og regionale/lokale kanaler. Det vil derfor være nødvendig å finne løsninger som begge parter kan være tjent med. Departementet vil følge planleggingsprosessen nøye. Både Kulturdepartementet og Samferdselsdepartementet vil kunne gripe inn i prosessen dersom dette skulle vise seg å bli nødvendig. Det er imidlertid departementets intensjon at partene selv må anstrenge seg for å finne omforente løsninger. Uansett vil en fremtidig endring i områdeinndelingen ikke bli fastsatt uten etter nøye konsultasjoner med Norsk Forbund for Lokal-TV.

I Ot.prp.nr.63 (1998-99) foreslo departementet at det burde gjelde ulike regler for NRK og de kommersielle kringkasterne når det gjelder sponsoridentifikasjon. De kommersielle kringkasterne burde kunne bruke bevegelige bilder som sponsoridentifikasjon, men dette skulle ikke være tillatt for NRK. Ved Stortingets behandling av denne saken gikk komiteflertallet imot departementets forslag, og dagens regelverk tillater derfor bare at sponsorer kan identifiseres ved et ikke-bevegelig bilde. Et forbud mot å bruke levende bilder i sponsorplakater kan føre til at det blir tyngre å selge. I motsetning til riksfjernsyn får en liten inntektsnedgang på sponsorplakater merkbare konsekvenser for lokal fjernsynet. På bakgrunn av Regjeringens ønske om å styrke posisjonen for lokal fjernsynet, foreslår derfor departementet at det blir åpnet for bruk av bevegelige bilder i sponsorplakater i lokal fjernsynets egenproduserte sendinger.

Når det gjelder spørsmål om økonomiske støtteordninger vises det til omtalen under pkt. 4.2.7.

Lokalradio

Lokalradiobransjen spiller en viktig og positiv rolle i lokalmiljøene, både som lokal informasjonskilde og diskusjonsforum, og som en sosial faktor og aktivitetstilbud for frivillige medarbeidere.

Høsten 2000 ble ny konsesjonsperiode for lokalradio utlyst med søknadsfrist 27. november 2000. Statens medieforvaltning har sommeren 2001 gitt 275 konsesjoner til å drive lokalradio for fem år, gjeldende fra 1. januar 2002. Av disse er det 11 nye konsesjonærer. Dermed blir tallet på lokalradioer omtrent det samme som det var da konsesjonsutlysningen skjedde i november i fjor.

Det var over 450 søkere til denne konsesjonsrunden. Et nytt trekk er at så mange aviser søker egen lokalradiokonsesjon. Både regionaviser og distriktsaviser har søkt, og blant disse søkerne er flere engasjert i lokal fjernsyn i sine områder. I all hovedsak er disse søknadene begrunnet i idéen om multimediehus. Flere av søknadene ble imidlertid avslått med bakgrunn i eierbegrensningene i kringkastingsforskriften eller hensynet til de etablerte lokalradioene.

Inntekter fra radiobingo er en helt avgjørende finansieringskilde for mange lokalradioer. Gjeldende regler for spill og gevinster har vært uendret siden 1990. Dette har ført til at radiobingo taper terreng i forhold til andre spill, og til at lokalradioene får mindre inntekter fra radiobingo. Kulturdepartementet stiller seg positiv til at premietaket for radiobingo økes. Dette vil kunne gi et bedre økonomisk fundament for videre drift av lokalradioene. Bedre rammer for radiobingo vil være spesielt viktig for videre drift av de små radioene, og vil være et positivt bidrag for å bevare et mangfold av radioer med lokal forankring.

Stortinget har bedt Regjeringen om å legge frem en samlet revisjon av bingoregelverket. Lotteritilsynet tar sikte på å sende ut nye forskrifter om bingo på høring mot slutten av året. Kulturdepartementet vil trolig kunne fastsette nytt regelverk for bingo i løpet av første halvår 2002. Dette innebærer at det samtidig vil bli fastsatt nye regler for radiobingo med høyere premietak.

Når det gjelder spørsmål om øvrige økonomiske støtteordninger vises det til omtalen under pkt. 4.2.7.

4.4.4 Lovfesting av redaksjonell uavhengighet i mediene

Redaktørplakaten er en erklæring over redaktørenes plikter og rettigheter. Plakaten er utarbeidet i samarbeid mellom Norske Avisers Landsforbund (nå Mediebedriftenes Landsforening) og Norsk Redaktørforening, og ble vedtatt av begge organisasjoner første gang 22. oktober 1953. Redaktørplakaten slår bl.a. fast redaktørenes ”personlige og fulle ansvar for avisens innhold”. I dette ligger at redaktøren i redaksjonelle spørsmål skal være uavhengig av omgivelsene, eierne inkludert.

Kulturdepartementet la i 1998 la frem et høringsnotat med forslag om ”Lovfesting av prinsippene i redaktørplakaten og plikt til å informere om eierforhold”.

Forslaget er så langt ikke blitt fulgt opp som følge av at Justisdepartementet i høringen anså forslaget for å være i strid med gjeldende grunnlov § 100:

”Etter Lovavdelingens syn vil et lovvedtak som generelt forbyr noen enkeltperson, forening, annen sammenslutning av personer eller en stiftelse å fremsette ytringer direkte og egenredigert gjennom egne ”periodiske trykte publikasjoner” med ”nyhets- eller aktualitetsstoff”, være i strid med grunnloven § 100 første punktum: ”Trykkefrihed bør finde Sted”.”

Ytringsfrihetskommisjonen drøftet departementets forslag i NOU 1999:27 ”Ytringsfrihed bør finde Sted”. Kommisjonen tok her ikke stilling til om forslaget var i strid med gjeldende grunnlovsbestemmelse, men la til grunn at forslaget ikke ville komme i konflikt med kommisjonens forslag til ny § 100.

Et grunnleggende element i begrepet ytringsfrihet er at det ikke skal forekomme sensur eller påtrykk mot enkeltindivider for å hindre meninger å komme til uttrykk. I dette perspektivet utgjør den redaksjonelle uavhengighet en viktig forutsetning for mediens funksjon som kanaler for informasjon og meningsdannelse.

Lavere etableringskostnader, bl.a. som følge av utviklingen av ny teknologi, vil kunne medføre at nye aktører kommer inn på eiersiden i norske medier. Man har ingen garanti for at nye eiere vil vise like stor respekt og forståelse for prinsippet om redaksjonell uavhengighet som de tradisjonelle.

Redaktørene er viktige i vårt demokrati. Redaktørene skal være garantister for ytringsfrihet, for uavhengighet, for integritet – kort sagt for at leserne og lytterne kan stole på det som formidles gjennom mediene.

Kulturdepartementet ønsker derfor å bygge opp under redaktørinstituttet. Forutsatt at Stortinget i løpet av neste stortingsperiode vedtar en grunnlovsbestemmelse som åpner for dette, vil Kulturdepartementet derfor legge frem forslag om lovfesting av prinsippene i Redaktørplakaten.

4.4.5 Andre regulatoriske virkemidler

Lov om fjernsynsstandarder

For å kunne ta inn digitale fjernsynssendinger på et analogt fjernsynsapparat trenger man en digital dekode. Per i dag finner det en rekke ulike tekniske løsninger for dekodere. Mange av disse er inkompatible. For eksempel var det lenge slik at den dekode Canal Digital tilbød for sine digitale sendinger ikke kunne brukes til å ta inn Viasats sendinger, og omvendt. Konsekvensen var at dersom en seer ønsket både TV 2 og TV 3 måtte man anskaffe seg to ulike dekodere. Eksempelet illustrerer hvordan en

situasjon med ulike, inkompatible standarder vil begrense publikums reelle valgmuligheter. I siste instans vil det kunne forsinke overgangen til digitalt fjernsyn, fordi publikum ikke vil ha tillit til de tjenester som tilbys.

Digitale dekodere er regulert gjennom lov om fjersynsstandarder av 25. juni 1999 nr. 50. Loven er en gjennomføring av TV-standarddirektivet 95/47/EF av 25. oktober 1995 i norsk rett. Denne lovreguleringen er imidlertid ikke tilstrekkelig til å sikre forbrukervennlige løsninger. Den gir heller ikke garanti for at allmennkringkasterne vil være tilgjengelige for alle.

EU har satt igang et arbeid for å vurdere behovet for en endring av TV-standarddirektivet. Kulturdepartementet vil følge opp dette arbeidet. EU legger til grunn at standardisering fortrinnsvis bør skje i regi av markedsaktørene selv. Dette er også Kulturdepartementets utgangspunkt. Begrunnelsen er at markedsaktørene anses som nærmest til å vurdere hvilke teknologiske løsninger som er de beste. Dersom myndighetene skal velge hvilke teknologiske løsninger som skal brukes, risikerer man at det velges dårligere og mindre tekniske løsninger enn det markedsaktørene og forbrukerne ønsker. De største aktørene på det nordiske markedet har over lengre tid samarbeidet om standardiseringstiltak i regi av Nordig. Våren 2001 lyktes aktørene med å nå frem til enighet om en felles, åpen standard for digitale dekodere. Dette innebærer at aktørene er enige om en plan for fremtidig utvikling, som bl.a. innebærer bruk av standarden MHP (Multimedia Home Platform) som en felles plattform. Overgangen til denne standarden skal skje i løpet av år 2005. Kulturdepartementet ser svært positivt på dette.

Regulering av elektroniske programguider (EPG)

Brukerne av digitalfjernsyn vil benytte seg av en elektronisk programguide til å orientere seg i tilbudet. Tilbudet vil omfatte et stort antall programmer, samt informasjonstjenester, e-post, elektronisk handel etc. Det store spekteret av tjenester skaper behov for en menyside med søke- og programmeringsmuligheter. De aktørene som opererer slike programguider vil i realiteten få stor innflytelse over folks faktisk fjernsynskonsum. Sett fra et kultur- og mediepolitisk perspektiv vil det være viktig at allmennkringkastingsselskapene sikres en synlig plassering i disse programguidene. Det er en helt grunnleggende forutsetning for kulturpolitikken at allmennkringkasterne skal være lettest mulig tilgjengelige for hele befolkningen.

Det kan bli nødvendig å regulere utformingen av programguidene for å få til dette. Per i dag vet man imidlertid lite om hvordan de elektroniske programguidene vil komme til å se ut. Det er derfor for tidlig å vedta regulering. Det kan imidlertid raskt oppstå behov for å handle. I forbindelse med oppfølgingen av Konvergensutvalget vil Kulturdepartementet foreslå at kringkastingssloven suppleres med en hjemmel som gir myndighetene muligheten til å gi forskrifter om innretning av de elektroniske programguidene.

4.5 Selvregulering

4.5.1 Selvregulering

Normalt skjer regulering gjennom lovgivning som fastsetter mer eller mindre klart definerte grenser for befolkningens eller myndighetenes handlefrihet ut fra ulike allmenne hensyn. Lovgivningsprosessen er imidlertid omstendelig, langsom og formell. På flere og flere områder blir selvregulering ansett som et fleksibelt alternativ til tradisjonell regulering.

Det må understrekes at selvregulering ikke er det samme som fravær av regulering. Det kan heller ikke være et mål i seg selv å ha mest mulig selvregulering.

Selvregulering må i denne sammenheng anses som ett av flere tilgjengelige virkemidler, som kan velges der dette er mest hensiktsmessig for å oppnå gjeldende politiske mål.

Det finnes i hovedsak to typer selvregulering:

1. For det første er det selvregulering der bransjen selv blir enige om ulike standarder eller adferdsregler. Eksempler på slik selvregulering er "Vær Varsom-plakaten", som ble vedtatt av Norsk Presseforbund i 1936 og senere revidert, siste gang i 1994, "Redaktørplakaten", utarbeidet i 1953 av Norske Avisers Landsforbund og Norsk Redaktørforening, revidert i 1973, og "Tekstreklameplakaten", vedtatt av Norsk Presseforbund i 1998.
2. Den andre hovedtypen er selvregulering som en del av et juridisk rammeverk eller med grunnlag i lov. Dette blir gjerne kalt "regulert selvregulering" eller co-regulering. Dette innebærer gjerne at offentlige myndigheter fastsetter et sett med mål eller minimumsregler, men overlater til bransjen å utarbeide, implementere og i noen tilfelle overvåke overholdelsen av mer detaljerte regler.

Vi vet lite om hvordan fremtidens mediemarkeder vil se ut. Fremtiden blir ikke avgjort av teknologi alene, men av hele spekteret av kulturelle, sosiale og økonomiske forhold. På et område med stadig raskere teknologiske og markedsmessige omskiftninger kan selvregulering være et fleksibelt og dynamisk supplement til ordinær regulering. Selvregulering er først og fremst egnet for områder der det må fattes avgjørelser med et sterkt bransjefaglig og skjønnsmessig element eller områder hvor det ikke er ønskelig med politisk eller offentlig innblanding, som på deler av medieområdet.

Selvregulering som virkemiddel har imidlertid klare begrensninger. For det første må ivaretagelsen av allmennhetens interesser alltid være et offentlig ansvar. For det andre må myndighetene sørge for at selvregulering ikke resulterer i at dominerende aktører i bransjen setter standarden til skade for publikum eller mindre aktører.

4.5.2 Særlig om etikk

4.5.2.1 Generelt

I dag er selvregulering i mediene først og fremst etablert og anerkjent i forhold til etiske spørsmål. Den etiske selvjustisordningen for mediene forvaltes av Pressens

Faglige Utvalg (PFU) og Norsk Presseforbund³⁰. PFU ble opprettet i 1928. I 1936 vedtok Norsk presseforbund "Vær Varsom-plakaten" som fungerer som PFUs grunnlagsdokument. Kringkastingen hadde opprinnelig et lovbasert system som ble forvaltet av Klagenemnda for kringkastingsprogram. Klagenemnda ble nedlagt i 1998 og i dag dekker PFU i utgangspunktet alle massemedier.

I forbindelse med behandlingen av St.meld.nr.32 (1992-93) Media i tida, ba Stortinget Regjeringen utrede spørsmålet om opprettelse av en medieombudsordning. Flertallet i det utvalget som fikk i oppdrag å utrede spørsmålet foreslo i NOU 1996:12 en ordning med "regulert selvregulering". Utvalget foreslo vedtakelse av en rammelov som skulle sikre at alle aktører ble forpliktet til å respektere avgjørelsene til et bransjestyrt klage- og tilsynssystem. Systemet skulle bestå av et medieombud og et klageutvalg etter modell av PFU. I Ot.prp.nr.77 (1996-97) "Om lov om endringer i kringkastingsloven (Medieetikk mv)" gikk regjeringen imot forslaget om lovregulering og uttalte dessuten at spørsmålet om det bør opprettes et medieombud ut fra prinsipielle betraktninger bør overlates til bransjens egne organer.

Kulturdepartementet holder fast ved at lovgivning i utgangspunktet ikke er best egnet til å foreta den vanskelige balansegangen mellom på den ene siden hensynet til personvern og privatlivets fred og på den andre siden hensynet til ytringsfrihet, åpenhet og kritisk journalistikk. I medieetiske spørsmål er det først og fremst bransjen selv som har fagkunnskapen og som sitter i posisjon for å foreta de nødvendige skjønsmessige avveiningene.

Det er dessuten en forutsetning for at mediene skal kunne oppfylle sin oppgave i forhold til informasjonsformidling, debatt og samfunnskritikk at de er – og dessuten blir allment oppfattet å være – uavhengig fra offentlige myndigheter i redaksjonelle spørsmål. Kulturdepartementet mener derfor utgangspunktet må være at medieetikk er redaktørens ansvar, og at fastsetting av medieetiske normer og kontrollen med overholdelsen av disse normene bør ligge hos bransjens organer.

4.5.2.2 Etikken i norske medier

Det må likevel være myndighetenes ansvar å vurdere på generelt grunnlag om dagens selvregulering i mediene ivaretar offentlighetens og berørte enkeltpersoners interesser. Kulturdepartementet har ikke foretatt noen konkret undersøkelse av den etiske standarden i norske medier, men vil vise til enkelte forhold som kan belyse spørsmålet.

Tabell 4.5 Klagestatistikk for Pressens Faglige Utvalg (PFU)

ÅR	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Innk. klager ¹⁾	179	184	171	190	176	161	208	218	202
Behandl. klager ²⁾	184	185	165	184	158	133	188	231	222
"Fri."/forenk. ³⁾	36	43	22	15	15	3	17	20	23

³⁰ Norsk Presseforbund er et fellesorgan for norske massemedier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål.

Min.ordn./trukket ⁴⁾	14	19	19	37	30	38	43	42	34
Avv./henlagt ⁵⁾	39	40	32	40	30	15	18	42	33
Ant. uttal. ⁶⁾	94	76	91	92	83	77	110	127	132
”Fellende” ⁷⁾	54	45	45	34	39	33	40	51	52*
Kritikk ⁸⁾	8	6	5	7	8	3	4	13	7
”Fri.”/utt. ⁹⁾	57	44	42	51	36	41	66	63	72

1) Antall innkommede klager

2) Antall behandlede klager (For enkelte år er antall behandlede klager høyere enn antall innkomne klager. Dette skyldes at behandlingsmåten ofte fører til at klagen blir behandlet året etter de er kommet inn.)

3) Antall som har endt med at klager ikke har fått medhold etter forenklet saksbehandling.

4) Klagesaker som enten har endt med en minnelig ordning mellom klager og medium, eller er blitt trukket. Disse sakene er ikke realitetsbehandlet.

5) Klagesaker som er avvist eller henlagt av ulike årsaker.

6) Antall avgitte uttalelser

7) Antall uttalelser der det innklagede medium har brutt god presseskikk.

* En sak uavgjort i 2000

8) Antall uttalelser der det innklagede medium er blitt kritisert (men ikke felt).

9) Antall uttalelser der klager ikke fikk medhold

Kilde: PFU-basen, Institutt for Journalistikk

PFUs klagestatistikk, jf tabell 4.5 viser at antall innkomne klager har økt fra 179 i 1992 til 202 i 2000, dvs. med 12 pst. på 8 år. Man må være meget forsiktig med å ta dette som et tegn på forverring av den etiske standarden i norske medier. Økningen kan komme av økt bevissthet om klageordningen, bl.a. som følge av at flere og flere medier nå benytter PFU-vignetten og orienterer om klageadgangen. Det er her også viktig å ta i betraktning at PFU etter vedtektsendringer som trådte i kraft 1. januar 1996 behandler klager over alle medier, ikke bare aviser.

Andelen fellende uttalelser har i perioden variert fra 18 pst. i 1995 til 29 pst. i 1992. I 2000 resulterte 23 pst. av klagen i fellende uttalelser. Man kan derfor ikke se noen klar tendens i retning av flere fellelser i PFU.

Ovennevnte gir selvfølgelig bare en del av bildet når det gjelder den etiske standarden i norske medier. F.eks. sier ikke PFUs klagestatistikk noe om de etiske normene som er satt opp gir tilstrekkelig vern av privatlivets fred o.l. Når dette er sagt gir det foreliggende materialet ikke grunn til å anta at den etiske standarden i norske medier per i dag gjør det nødvendig å fravike utgangspunktet om selvregulering.

Samtidig må det understrekes at det selvfølgelig forekommer etiske overtramp. Det er også jevnlig diskusjoner omkring mediernes dekning av ulike saker, noe som er et positivt trekk i seg selv. Kulturdepartementet understreker at åpen debatt om medieetiske spørsmål – både om generelle prinsipper og om enkeltstående saker og overtramp – er en absolutt forutsetning for at et system med medieetisk selvjustis skal fungere. For at mediene skal fylle sin samfunnsrolle, kreves at journalistikkens samfunnskritiske holdning også rettes mot det enkelte mediets egen journalistikk og samfunnsrolle. I den grad dette ikke gjøres, vil mediene heller ikke gi publikum

grunnlag for selvstendige og velfunderte meninger om samfunnsspørsmål og nyhetshendelser. Det er et paradoks at mediens sterke søkelys på de etiske overtrapene som skjer i enkelte tilfelle nok kan gi et inntrykk av at situasjonen er mer dramatisk enn den er.

Lördag 11.09.



4.5.2.3 *Særlige grupper*

Barn og unge har særlige behov og krever særskilt varsomhet i møte med mediene, jf kap 3.8.

I NOU 2001:6 "Oppvekst med prislapp? Om kommersialisering og kjøpepress mot barn og unge" uttaler utvalget:

"Utvalget mener det er grunn til en gjennomdrøfting av det særlige ansvar mediene har overfor barn og unge med tanke på en oppdatering av de presseetiske kjøreregler. Dette er langt bedre dekket i reklamebransjens etiske rammeverk. Barn er i økende grad en sentral målgruppe for en del kommersielle foretak, og vi har en rekke eksempler på produkter og kampanjer som retter seg inn mot barn. Barna representerer en stor direkte kjøpekraft og de har en påvirkningskraft overfor foreldre som er langt større regnet i kroner. Merkevarerbygging er viktig i meget ung alder. For medieselskapene kompliseres dette bildet av den sterke veksten i skjult reklame i form av produktplassering, merchandising, totalreklame og ulike former for sponsing. Det blir gjort mange forsøk på å erobre redaksjonelle rom for markedskommunikasjon til barn. Derfor er en debatt og en nyorientering på dette feltet viktig."

På bakgrunn av dette oppfordrer utvalget mediebedrifter og mediens organisasjoner til å foreta en grundig gjennomdrøfting av de etiske regelverkene i forhold til barn og unge.

Et utvalg opprettet av Norsk presseforbund la i mars 2001 frem et forslag til endringer i Vær Varsom-plakaten. Et av forslagene som her er fremmet innebærer at barn skal ha et selvstendig presseetisk vern uavhengig av om foreldrene har gitt samtykke til eksponering av barnet. Det er antatt at utkastet kan være ferdigbehandlet i løpet av inneværende år. Departementet ser svært positivt på en slik understrekning av det etiske ansvaret overfor grupper med særskilte behov.

Det blir ofte stilt spørsmål ved hvordan innvandrere og innvandrerspørsmål behandles i norske medier. I boken "Innvandrere, Fremmedfrykt og Norske Medier" (Merete Lindstad og Øivind Fjeldstad, 1997) konkluderes det med at det dominerende perspektivet i mediene er at innvandrere er en byrde eller et problem for det norske samfunnet. Mediene har i kraft av sin store innflytelse på samfunnsdebatten et særlig ansvar for hvordan minoriteter blir presentert for offentligheten, jf kap 4.9. En mer allsidig rekruttering av personale til mediene ville etter Kulturdepartementets vurdering være et viktig bidrag til å sikre at mediene gir et korrekt og balansert bilde av ulike minoriteter i samfunnet.

4.5.2.4 *Tekstreklame*

Et klart skille mellom redaksjonelt stoff og reklame/sponsing er helt avgjørende for å opprettholde mediens troverdighet. Publikum må kunne stole på at det redaksjonelle stoffet er utarbeidet ut fra en uavhengig journalistisk vurdering, og at innhold og presentasjon er uten bindinger til utenforstående interesser.

Pressens organisasjoner har tradisjonelt også lagt stor vekt på dette, dels for å bevare mediens troverdighet, men dels også ut fra et ønske om å beskytte mediens økonomiske interesser på annonsemarkedet. Den såkalte "Tekstreklameplakaten" som ble vedtatt av Norsk presseforbund 19. juni 1998 gjelder som etiske retningslinjer og legges til grunn for klagebehandling i Pressens Faglige Utvalg. Alle medlemmer av Norsk Presseforbunds grunnorganisasjoner plikter å arbeide etter disse regler, uansett medium. Plakatens pkt 1. understreker at:

”Produktomtaler skal være journalistisk motivert. Utvalg av produkter eller tjenester som omtales, og informasjon som formidles, skal skje på grunnlag av journalistiske vurderinger. Hensikten må aldri være å reklamere for produkter eller tjenester. Også presentasjonsformen må være slik at stoffet ikke oppfattes som reklamebudskap.”

Den teknologiske utviklingen med digitalisering og konvergens åpner for helt nye former for koblinger mellom redaksjonelt stoff og reklame. Gjennom bruk av ”hyperlinker” og fremveksten av e-handel, kan man koble redaksjonell tekst ikke bare med reklame men også med kjøp av omtalte produkter. Dette gjør at avstanden mellom redaksjonell omtale og kjøp av et produkt blir drastisk forkortet, noe som også øker faren for kommersiell påvirkning på det redaksjonelle stoffet.

Behovet for troverdighet – og derfor også behovet for et klart skille mellom redaksjonell omtale og reklame – er særlig viktig i forbindelse med formidling av nyheter, fakta, samfunnsdebatt mv, dvs. den ”meningsbærende” delen av medienes virksomhet. Imidlertid har det etter hvert utviklet seg nye redaksjonelle uttrykk som ligger i grenselandet mellom journalistikk og underholdning. Fordi sjangrene etter hvert låner uttrykk fra hverandre i stor grad, blir det stadig vanskeligere å trekke disse grensene.

Kulturdepartementet mener at det styrker pressens selvjustisordning at det nå er foreslått endringer av "Vær Varsom"-plakaten og Tekstreklameplakaten som vil hegne om den redaksjonelle integriteten. Forslaget om at kommersielt materiale klart skal skilles fra redaksjonelt stoff også i elektroniske medier, bl.a. ved at lenker og andre former for koblinger skal være tydelig merket, viser at pressen er aktsom i forhold til den fare for utglidning som nye publiseringsmåter kan innebære.

Departementet legger til grunn at også allmennkringkasterne er seg sitt ansvar bevisst på dette området - særlig gjelder dette sponsede programmer.

4.5.2.5 *Pressedekning av straffesaker*

Et særlig aktuelt spørsmål i den senere tiden har vært pressens dekning av straffesaker. Mediedekningen av to aktuelle straffesaker – Orderud-saken og Baneheia-saken – har nådd hittil ukjente nivåer. I begge sakene er tiltalte og vitner gjentatte ganger blitt identifisert med navn og bilde.

Et helt vesentlig spørsmål i denne sammenheng er om den massive mediedekningen i forkant av og under slike rettssaker kan være en trussel mot rettssikkerheten til mistenkte, siktede eller tiltalte eller en urimelig belastning for ofre, vitner, pårørende og andre. I en artikkel i Lov og Rett nr.5 for 2001 uttaler assisterende riksadvokat Hans-Petter Jahre følgende:

”Hvordan mediene velger å dekke alvorlige straffesaker, må som det klare utgangspunkt være opp til mediene selv. Det bør således overlates til pressens organer å trekke opp retningslinjer og håndheve disse. Hensynet til pressefriheten og pressens sentrale funksjon i samfunnet som informasjonsformidler og kontrollør må veie tungt. Medieomtale av straffesaker og straffedommer er dessuten en viktig forutsetning for allmennprevensjon. Samfunnet kan imidlertid ikke fraskrive seg muligheten til å gripe inn med lovtiltak i fremtiden. Særlig gjelder dette dersom det blir vanlig at omtalen av straffesaker gis en form og et innhold som kan svekke tilliten til at domstolsbehandlingen skjer i samsvar med grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper.”

Mediedekning av rettssaker er en viktig del av informasjonsfriheten og kan dessuten utgjøre en rettssikkerhetsgaranti for de direkte involverte. Dette er et ledd i mediernes kritiske oversyn og kontroll med både offentlig og privat maktutøvelse i samfunnet.

Samtidig går det en grense der mediedekningen kan gå over fra å være en garanti til å bli en trussel mot rettssikkerheten. Kulturdepartementet skal ikke ta stilling til om dette er skjedd i de nevnte sakene, men det kan ikke være tvil om at mediedekningen kan nå et slikt nivå at de demokratisk vedtatte spillereglene effektivt blir satt ut av spill.

Uansett hvor samvittighetsfullt mediene følger sitt etiske regelverk, er det viktig å ta i betraktning at opplysninger formidlet gjennom mediene ikke er undergitt de prosessuelle garantier og den kontradiksjon som den omstendelige domstolsprosessen garanterer.

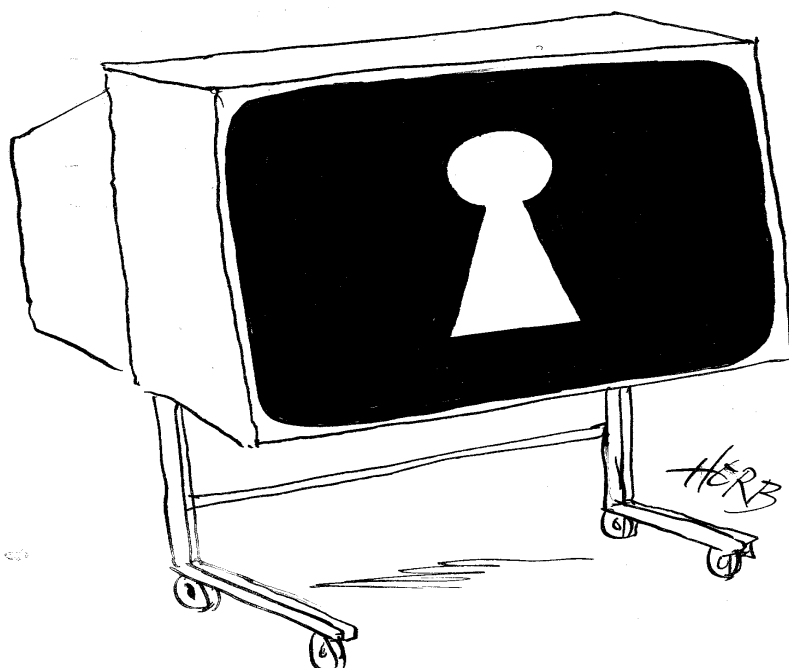
Kulturdepartementet vil så langt det er mulig holde på utgangspunktet om at det er pressen selv som må vurdere hva som bør formidles fra en rettssal. Samtidig er dette spørsmål som det er viktig å ha en åpen debatt omkring. Og dette kan ikke bare bli en intern diskusjon innenfor pressen. Selv om åpenhet og pressedekning er en nødvendig del av rettspleien, er det viktig å huske at det først og fremst er domstolene – ikke pressen – som garanterer rettssikkerheten for involverte i straffesaker.

Myndighetene har et klart ansvar for å ivareta hensynet til tiltalte, vitner og andre berørte i rettssaker, og må derfor være meningsberettiget i den debatten om mediedekningen av rettssaker som bør komme etter at Orderud-saken er avsluttet.

4.5.2.6 Nye TV-former

En ny trend på fjernsyn de siste par årene er såkalt "reality-TV". Programmer som "Robinson", "71 grader nord", "Temptation island" og det mest kjente – og beryktede – "Big Brother", handler i alminnelighet om å kåre en mester i psykologisk og sosial overlevelse gjennom iscenesettelse av psykiske påkjenninger og manipulering av ulike mellommenneskelige relasjoner. Konseptet forutsetter ofte at ulike mennesketyper skal tiltrekkes eller gå hverandre på nervene og at følelsesmessige bånd skal knyttes og slites.

Det siste årets debatt i Norge har fått enkelte til på nytt å trekke frem forslaget om et



offentlig medieombud. Departementet kan for det første vanskelig se hvordan et medieombud skulle kunne hindre TV-kanaler å sende slike programmer. For øvrig viser den mediedebatten som har vært i etterkant av TVNorges "Big Brother"-serie at pressens egen etikkdebatt fungerer. På medieområdet – som har så stor betydning for ytrings- og informasjonsfrihet i samfunnet – er det viktig at overtramp så langt det er mulig møtes med åpen debatt heller enn med generelle offentlige inngrep i form av regulering eller annet.

Som følge av endringer i TV-direktivet vil imidlertid program som kan skade mindreåriges fysiske, psykiske eller moralske utvikling ikke kunne sendes før kl. 21.00.

Departementet vil dessuten understreke at slike sendinger fullt ut omfattes av fjernsynskanalenenes redaktøransvar. Når det gjelder overføring på Internett, som har vært en viktig og integrert del av "Big Brother"-serien, er det per i dag uklart på hvilken måte og i hvilken grad straffelovens bestemmelser om redaktøransvar kommer til anvendelse. Kulturdepartementet har nedsatt en arbeidsgruppe med mandat til å vurdere spørsmålet. Gruppas rapport er ment å danne grunnlag for praksis på området inntil spørsmålet får en avklaring enten ved lovendring eller domstolspraksis.

4.5.2.7 *Etikk på Internett*

Etter en vedtektsendring som trådte i kraft 1. januar 1996 kan Pressens Faglige Utvalg behandle klager over alle medier, også Internett.

For øvrig har Internett-bransjen i Norge med IKT-Norge i spissen har nylig formulert etiske regler for Internett og etablert en egen Nettnemnd. Dette er ment som en parallell til "Vær Varsom"-plakaten og Pressens Faglige Utvalg. I henhold til de etiske reglens pkt. 4.3 har utgiver plikt til "å føre tilsyn med hva som gjøres tilgjengelig på eget nettsted og ta tilbørlig hensyn til allmennhetens interesser og andres rettigheter så som æresvern, personvern, immaterielle rettigheter m.v." Etter reglene pkt. 4.9 har aksessleverandør og vert rett til å stenge tjenesten hvis utgivers adferd på Internett innebærer åpenbare og grove rettsbrudd. Utgiver skal om mulig varsles om stengningen og begge parter har rett til å be Nettnemnda vurdere spørsmålet om stengning. Nettnemnda kan også ta opp saker av eget initiativ. Dette betyr at dersom en utgiver ikke følger god nettskikk og tar tilbørlig hensyn til andres rettigheter, kan utgiver bli "dømt" av bransjens eget klageorgan.

Departementet mener det er svært positivt at også de elektroniske mediene organiserer seg i bransjefora som har etiske spørsmål høyt på dagsordenen. En høy etisk bevissthet og et fungerende klagesystem er en forutsetning for fortsatt fravær av offentlig regulering på området.

4.5.2.8 *Medieetiske utfordringer*

Kulturdepartementet vil avslutningsvis peke på en del etiske utfordringer som norske redaktører og medieorganisasjoner vil stå overfor i tiden fremover:

- Teknologien gir stadig større og raskere valgmuligheter for brukerne, noe som reduserer tidsperspektivet for brukerlojalitet. I motsetning til tradisjonelle aviser, som man gjerne binder seg til for en abonnementsperiode på flere måneder, er valget mellom nettutgavene til Aftenposten, Dagbladet eller TV2 bare et

tastetrykk unna. Dette skaper nye utfordringer i forhold til å holde på brukernes oppmerksomhet, og kan lett friste til bruk av sensasjonspregede og spekulative oppslag. Når leseren har muligheten til å velge og vrake på et øyeblikks innskytelse, kan det vise seg at f.eks. Norges Banks årsmelding har vanskelig for å konkurrere med siste nytt om privatlivet til filmstjerner og fotballspillere. Som illustrasjon kan det vises til Nettavisens oversikt over de ti mest leste sakene i avisen 21. august 2001:

”Dramatisk for Mette-Marits pappa
Svenske damer får ikke nok sex
En ekte Viagra-baby
Gravde hull inn til naboen
Haakon ingen avlshingst
Britney: - Best uten en tråd
Finansministeren gjemmes bort
Norges dyreste bolig til salgs
Sulten Eggen kuttet trening
Gjelsten berget skinnet i Braathens”

- Elektroniske medier er ikke på samme måte som radio og TV avhengig av et oppsatt og forhåndsannonsert sendeskjema eller som aviser av en tidkrevende trykkeprosess og fysisk distribusjon. I elektroniske medier kan innholdet i prinsippet bringes ut til publikum i samme øyeblikk som det blir produsert. Et eksempel på dette har vi sett under Orderud-rettsaken, der enkelte aviser har praktisert umiddelbar publisering av stenograferte utskrifter av rettsforhandlingene. Utviklingen vil naturlig nok skape et helt nytt press på å være først ute, og dermed også nye utfordringer i forhold til kildekritikk, personvern osv.
- I den senere tiden har vi sett fremveksten av en egen informasjonsrådgivningsbransje. Såkalte ”profesjonelle kilder” presenterer mediene for pakker med ferdig redigert redaksjonelt stoff som det kan være svært fristende å ta inn uten reell selvstendig redaksjonell vurdering av materialet. Særlig kan fristelsen være stor i nettmedier hvor teknikken gjør publisering svært enkelt, eller i medier med lite økonomiske ressurser å bruke på selvstendig redaksjonell virksomhet. Dette innebærer en utfordring for redaktørens uavhengighet i forhold til informasjonsrådgivere, mediebyråer og andre såkalte ”profesjonelle kilder”.
- I fremtiden vil mer og mer innhold bli formidlet via digitale nett. Det vil bli utviklet portaler for navigasjon og utvelgelse av innhold. Dette kan føre til at andre enn de tradisjonelle innholdsleverandørene (dvs. redaktørene/journalistene) vil sitte med en portvaktfunksjon. Dette kan være aktører som ikke har samme tradisjon for publisering, etikk, pressens samfunnsoppgave osv som de tradisjonelle mediene. Det er derfor en utfordring for presseorganisasjonene å sørge for generell oppslutning rundt de presseetiske reglene og det presseetiske klage- og tilsynssystemet.

Kvalitet og troverdighet i mediene forutsetter uavhengighet; både fra annonsører, eiere, profesjonelle kilder/påvirkere og fra statlige myndigheter. Ovennevnte utvikling

vil først og fremst kunne være skadelig i den grad den hindrer mediene i å fatte selvstendige redaksjonelle valg. Manipulasjon av mediene innebærer manipulasjon av offentligheten. Dette kan være et demokratisk problem, bl.a. tatt i betraktning at det først og fremst er velstående selskaper, personer eller organisasjoner som vil ha midler til å påvirke samfunnsdebatten på denne måten. Så lenge det foregår åpent bør det være legitimt, i den grad det dreier seg om å føre leserne bak lyset er ikke slik virksomhet beskyttelsesverdig.

Kulturdepartementet vil understreke at utviklingen vil presentere redaktører, journalister og medieorganisasjoner for store utfordringer i tiden fremover. Det må understrekes at selvregulering i denne sammenhengen ikke er et mål i seg selv, men et offentlig virkemiddel som er valgt fordi det per i dag anses som mest egnet til å oppfylle de mediepolitiske målsetningene. Dersom bransjens egen regulering ikke evner å ivareta de oppsatte målsetningene, kan det derfor bli behov for andre typer tiltak.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

De økonomiske konsekvensene av de tiltakene som er skissert i denne meldingen, knytter seg først og fremst til forslagene i kap. 4.2 "Økonomiske virkemidler". Meldingen fremmer en rekke forslag, bl.a. knyttet til presseformål. Regjeringen foreslår i sitt budsjettforslag for 2002 en økning av produksjonstilskuddet til dagsaviser samt støtte til forskningsprogrammet ved Institutt for Journalistikk. Andre forslag i meldingen vil regjeringen eventuelt komme tilbake til i senere budsjetterminer. Forslagene er ventet å ha positive konsekvenser for den økonomisk utsatte delen av norsk presse, særlig de minste lokalavisene.

Departementet foreslår i kap. 4.2.2.8 å åpne for dispensasjon fra forbudet mot å utbetale utbytte for aviser som mottar produksjonstilskudd. Forslaget vil kunne øke incentivene til private investeringer i aviser og dermed bedre egenkapitalsituasjonen for utsatte aviser.

I kap. 4.2.5 foreslås opphevelse av reglene for tvungen stillingsannonsering i dagspressen. Dette er beregnet å innebære en reduksjon av utgiftene til statlig annonsering. Inntektstapet for aviser som mottar pressestøtte vil bli kompensert. Regjeringen kommer tilbake til dette i budsjettsammenheng.

I forbindelse med evaluering av medieeierskapsloven foreslår departementet at det settes i gang et arbeid med sikte på å slå sammen Eierskapstilsynet og Konkurransetilsynet. På lengre sikt foreslår departementet videre en sammenslåing av Statens medieforvaltning og Post- og teletilsynet, på det tidspunkt og under den forutsetning at all IKT-regulering er samlet i én lov og ett departement eventuelt har totalansvaret for reguleringen av sektoren. Forslagene vil derfor inntil videre ikke forslagene få administrative eller økonomiske konsekvenser, men kan åpne for dette i framtiden.

Kulturdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Kulturdepartementet av 28. september 2001 om I ytringsfrihetens tjeneste blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1

Tabellvedlegg

1. Medietilbudet

1.1 Aviser

Tabell 1.1.1 Antall aviser 2000

Aviser	Antall
Aviser i salg	219
dagsaviser ¹⁾	81
fådagereaviser ²⁾	138
Gratisaviser ³⁾	14
dagsaviser ¹⁾	0
fådagereaviser ²⁾	14

1) 4-7 utgaver per uke

2) 1-3 utgaver per uke

3) Minimum 1 utgave per uke.

Kilde: MedieNorge, Avisregisteret ved Institutt for journalistikk

Tabell 1.1.2 Antall dagsaviser (4 dager eller mer per uke) i utvalgte land.

Land	1995	1996	1997	1998	1999
Australia	49	49	49	48	48
Belgia	31	30	30	29	28
Danmark	38	38	38	37	34
Estland	15	15	17	16	17
Finland	56	56	56	56	56
Frankrike	87	86	85	86	81
Hellas	24	22	23	28	29
Irland	7	6	6	6	6
Italia	87	82	92	92	88
Nederland	39	38	37	35	35

New Zealand	28	28	29	29	26
Norge	83	83	83	83	83
Portugal	27	28	28	29	28
Spania	126	126	128	130	135
Sverige	97	95	101	100	98
Sveits	117	114	111	97	105
Storbritannia	100	99	99	99	106
Tyskland	406	408	403	391	387
USA	1533	1520	1509	1489	1483

Kilde: World Press Trends 2000, World Association of Newspapers

Tabell 1.1.3 Antall aviser etter type, 1969 til 2000

	1969	1978	1987	1990	1993	1996	1999	2000
Løssalgaviser	2	2	2	2	2	2	2	2
Storbyaviser ¹⁾	4	4	4	4	4	4	4	4
Riksspredte meningsbærende aviser	5	6	6	6	6	6	6	6
Lokale dagsaviser, ledende	42	48	56	59	58	58	58	59
Lokale dagsaviser, nr. 2	24	17	14	10	9	8	7	6
Lokale 2-3 dagersaviser	72	85	86	75	74	77	78	75 ²⁾
Lokale ukeaviser	27	31	28	19	36	45	49	48 ²⁾
Nasjonale fådagersaviser	7	11	14	12	15	16	15	15
Aftenposten Aften	1	1	1	1	1	1	1	1
Dagsaviser i alt	85	84	88	86	84	82	81	81
Fådagersaviser i alt	106	27	128	116	125	138	142	138 ²⁾
Alle avistyper	191	211	216	202	209	220	223	219 ²⁾

1) Aftenposten, Bergens Tidende, Adresseavisen og Stavanger Aftenblad.

2) Tre aviser som ble nedlagt ved utgangen av 2000, er regnet med (to tredagersaviser, en ukeavis).

Kilde: Sigurd Høst, Institutt for journalistikk

Tabell 1.1.4 Aviser, etter hvor ofte de kommer ut ¹⁾ og etter fylke. 1999

	Aviser i alt ²⁾	Aviser m/ 6-7 utg. per uke		Aviser m/1-5 utg. per uke	
		Aviser	Nettoopplag	Aviser	Nettoopplag
I alt	156	65	2 295	91	670
Østfold	9	6	82	3	17
Akershus	8	3	89	5	35
Oslo	15	9	1 045	6	209
Hedmark	5	3	75	2	9
Oppland	4	2	58	2	17
Buskerud	7	4	82	3	19
Vesfold	5	4	73	1	3
Telemark	7	4	65	3	15
Aust-Agder	6	1	26	5	22
Vest-Agder	4	3	59	1	9
Rogaland	7	3	128	4	28
Hordaland	17	3	134	14	81
Sogn og Fjordane	8	1	15	7	37
Møre og Romsdal	11	3	73	8	33
Sør- Trøndelag	8	1	90	7	38
Nord- Trøndelag	6	2	37	4	20
Nordland	15	6	77	9	42
Troms	8	4	64	4	28
Finnmark	6	3	23	4	8

1) Gjelder aviser som er medlemmer av Mediebedriftenes landsforening (tidligere NAL)

2) Søndagsaviser er ikke med

Kilde: Mediebedriftenes landsforening og Statistisk Sentralbyrå

Tabell 1.1.5 Utvikling for de største eiergruppene, 1987 til 2000. Gjelder aviser der gruppen hadde minst 50 prosent av aksjene per 31.12.

	1987	1990	1993 ³⁾	1996 ³⁾	1999	2000
Antall aviser						
Schibsted	5	3	3	3	3	3
A-pressen ¹⁾	38	36	34	38	45	44 ²⁾
Orkla Dagspresse	7	6	15	18	26	26
<i>Tre store i alt</i>	50	45	52	59	74	73
Adresseavisen	2	2	4	6	7	6
Harstad Tidende	-	2	2	5	9	9 ²⁾
Alle aviser	216	202	209	220	223	219
Opplag, 1000 eksemplarer						
Schibsted	792	825	855	829	838	828
A-pressen	541	522	438	474	487	470 ²⁾
Orkla Dagspresse	92	95	256	317	374	377
<i>Tre store i alt</i>	1 425	1 443	1 549	1 621	1 700	1674
Adresseavisen	94	96	109	119	121	119
Harstad Tidende	-	26	26	51	64	64 ²⁾
Alle aviser	3 048	3 128	3162	3 140	3150	3110
Prosent av samlet opplag						
Schibsted	26	26	27	26	27	57
A-pressen	18	17	14	15	16	15 ²⁾
Orkla Dagspresse	3	3	8	10	12	12
<i>Tre store i alt</i>	47	46	49	52	54	53
Alle aviser	100	100	100	100	100	100
Prosent av veid opplag²⁾						
Schibsted	30	31	32	31	31	31
A-pressen	19	16	14	15	16	15
Orkla Dagspresse	3	3	9	11	12	13

<i>Tre store i alt</i>	52	51	54	57	59	59
Alle aviser	100	100	100	100	100	100
Veid opplag i alt	2 657	2808	2855	2846	2893	2852

- 1) A-pressen er regnet som eiergruppe også før 1990, jf. NOU 1995:3 s. 28. Øvre Smaalenene/Indre Smaalenenes Avis og Enebakk Avis er ikke regnet med til A-pressen i 2000.
- 2) Opplagstall er veid etter avisenes utgivelsesfrekvens, jf. omtale side 3.
- 3) Tall for A-pressen er endret, jf. forklaring til tabellene.
- 4) Tre aviser som ble nedlagt ved utgangen av 2000, er regnet med. (En A-presseavis, to eid av Harstad Tidende).

Kilde: Sigurd Høst, Institutt for journalistikk

1.2 Fjernsyn

Tabell 1.2.1 Nasjonale TV-kanaler 2000

Status	Rekkevidde	Kanal	Største eier	Finansiering	Dekning (%)	Distribusjon ²	Etableringsår
Statlig	Riksdekkende ¹⁾	NRK1	Staten	Lisens	98	B/K/S	1960
		NRK2	Staten	Lisens	78	B/K/S	1996
	Regionale	NRKs 9 distriktskontor med egne sendinger	Staten	..		B/K/S	
Privat	Riksdekkende ¹⁾	TV 2	Schibsted, Egmont, A-pressen	Reklame	95	B/K/S	1992
		TVNorge ⁴⁾	SBS, TV2	Reklame	83	B/K/S	1988
		TV3 Norge ³⁾	Stenbeck (MTG)	Reklame	58	K/S	1988
	Lokale	26 lokale TV-stasjoner ⁵⁾	..	Reklame	..	B/K/S	

1) En "nasjonal kanal" er en kanal som kan tas inn i praktisk talt hele landet og hvis innhold språklig sett er tilgjengelig for befolkningen

2) Distribusjon: B=bakkesendt, S=satellitt, K= kabel

3) TV3 sender fra Storbritannia

4) TVNorges signaler videresendes av flere lokale TV-stasjoner

5) 5 Lisenser for allmennkringkasting. I tillegg er det gitt fem konsesjoner for undervisningsfjernsyn, én konsesjon for kommunal informasjon og 18 konsesjoner for ideelle organisasjoner på NRK2s sendenett.

Kilder: MedieNorge, NRK, Norsk Gallup, Statistisk sentralbyrå, Statens medieforvaltning

Tabell 1.2.2 Nordiske betal-TV-kanaler 2000

	Kanal	Selskap	Distribusjon	Dekning (%)	Etableringsår
Norge	Canal+	Canal	K/S	15	1997
	Canal+ Gul		K/S	12	1997
	Canal+ Blå		Digital K/S	4	1999
	TV1000	MTG, Modern Group	K/S	12	1989
	TV1000 Cinema				

Merk: De norske dataene er basert på en spørreundersøkelse foretatt våren 2000

Kilde: MedieNorge, Norsk Gallup

Tabell 1.2.3 Utenlandske kanaler: 10 mest populære 2000 (prosent av befolkning)

	Kanal	Dekning (%)	Språk	
Norge	1 Eurosport	44	Norsk/svensk	
	2 SVT1	43	Svensk	
	3 CNN International	41	Engelsk	
	4 SVT2	39	Svensk	
	5 TV4 Sverige	35	Svensk	
	6 Discovery channel	38	Engelsk	Norske undertekster
	7 MTV	37	Engelsk	
	8 Animal Planet	29	Engelsk	Norske undertekster
	9 BBC Prime	26	Engelsk	Norske undertekster
	10 Cartoon network	24	Svensk/dansk	

Merk: Dekningstall for de nordiske kanalene er basert på gjennomsnittlig dekning siste kvartal 2000. Ellers omfatter oversikten kun kanaler som var inkludert i en spørreundersøkelse om hvilke kanaler befolkningen kunne ta inn våren 2000.

Kilder: Norsk Gallup, Telenor Avidi

Tabell 1.2.4 NRKs distriktssendinger med fjernsyn 2000

Sending	Dekningsområde	Sendested
Midtnytt	Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag	Trondheim
Nordnytt	Nordland, Troms og Finnmark	Tromsø
Nordvestnytt	Møre og Romsdal	Ålesund

NRK4	Buskerud, Telemark, Vestfold og Østfold	Porsgrunn
Rogalandsnytt	Rogaland	Stavanger
Sørnytt	Aust-Agder og Vest-Agder	Kristiansand
Vestlandsrevyen	Hordaland og Sogn og Fjordane	Bergen og Førde
Østlandssendingen	Oslo og Akershus	Oslo
Østnytt	Hedmark og Oppland	Lillehammer

Kilde: NRK

Tabell 1.2.5 Lokal-TV-konsesjonærer 2001

Navn	Adresse	Postnr.	Poststed
Asker og Bærum Lokal-TV	Industriveien 33	1337	SANDVIKA
Metropol	Mølleparken 2 D	0459	OSLO
NTV Produksjon Follo	Nordbyveien 72	1406	SKI
TV Aust-Agder	Pb. 349	4803	ARENDAL
TV Buskerud	Buskerudvn. 219	3027	DRAMMEN
TV Finnmark	Strandgata 62	9600	HAMMERFEST
TV Finnmark	Strandgata 62	9600	HAMMERFEST
TV Hålogaland	Storgata 11	9405	HARSTAD
TV Haugaland	Torggt. 4	5501	HAUGESUND
Tv Helgeland	P.b. 564	8601	MO I RANA
Tv Helgeland (Bodø)	Pb. 564	8601	MO I RANA
TV Hordaland	P.b. 1093 Sentrum	5809	BERGEN
TV Innlandet	P.b. 5	2301	HAMAR
TV Nord-Trøndelag	Helga den Fagr.gt 12	7600	LEVANGER
TV Nordmøre AS	Postboks 471	6501	KRISTIANSUND N
TV Nordvest	Postboks 471	6501	KRISTIANSUND N
TV Østfold	P.b. 13	1740	BØRGENHAUGEN
TV Ringerike	Postboks 301	3502	HØNEFOSS
TV Sunnmøre	Kirkegt. 10	6004	ÅLESUND
TV Telemark	P.b. 2740	3702	SKIEN
TV Tromsø	Postboks 815	9258	TROMSØ
TV Trøndelag	Pb. 551	7405	TRONDHEIM
TV Vest	Auglendsmyrå 6	4018	STAVANGER
TV Vestfold	P.b. 2222	3103	TØNSBERG
TV-Sør	Tordenskioldsgt. 9	4612	KRISTIANSAND S
TVRomerike	Industriveien 20	2020	SKEDSMOKORSET
Vest-Telemark Lokal-Tv	Lårdal	3891	HØYDALSMO

Kilde: Statens medieforvaltning

Tabell 1.2.6 Tilgang til TV-kanaler og antennesystemer 2000. Prosent.

Kanaler/systemer	Prosent
TV	98
Lokal-TV	49
Satelitt-TV	63
Betal-TV	16
Privat parabol	25
Kabel-TV ¹	44

¹⁾ Inkludert fellesantenne

Kilde: MedieNorge, Statistisk Sentralbyrå

1.3 Radio

Tabell 1.3.1 Analoge radiokanaler og stasjoner 2000

Status	Rekkevidde	Kanaler/stasjoner	Selskap	Finansiering	Distribusjon	Etableringsår
Statlig	<i>Riksdekkende</i>	P1	NRK	lisens	analog/DAB	1933
		P2	NRK	lisens	analog/DAB	1984
		Petre	NRK	lisens	analog/DAB	1993
	<i>Regionale</i>	18 regionale kanaler (NRKS distriktssendinger)	NRK	lisens	analog/DAB	fra 1957
Privat	<i>Riksdekkende</i>	P4	MTG (33%)	reklame	analog/DAB	1993
	<i>Lokale</i>	274 lokalradiostasjoner ²	private selskaper/ ikke-kommersielle org.	reklame tillatt	analog/DAB	fra 1982

¹ Kanaler med primær analog distribusjon - dvs at rekkevidden for analoge signaler er større enn digitale

² Antall konsesjoner

Kilde: MedieNorge, Selskapene, Statens medieforvaltning

Tabell 1.3.2 Digitale¹ radiokanaler 2000

Status	Rekkevidde	Selskap	Kanaler	Innhold	Etableringsår
<i>Statlig</i>	Riksdekkende ²	NRK	NRK Alltid Nyheter	nyheter	1997
		NRK	NRK Alltid Klassisk	klassisk musikk	1995
		NRK	Stortingskanalen	overføringer fra Stortinget	2000
		NRK	mpetre.com	musikkanal for 10-14-åringer	2000

1) Alle kanalene sendes også analogt i et begrenset område

2) DAB-sendenettet når ca. 50% av befolkningen

Merk: Det er gitt én lisens til riksdekkende DAB-radio i Norge i 1999 (Radio 2 Digital), men sendingene er ikke startet.

Kilde: MedieNorge, Statens medieforvaltning, Norsk Aller.

Tabell 1.3.3 NRKs distriktssendinger med radio 2000

Samtlige av NRKs distriktkontorer har egne sendinger med radio:

- NRK Buskerud
- NRK Finnmark
- NRK Hedmark
- NRK Hordaland
- NRK Møre og Romsdal
- NRK Nordland
- NRK Nord-Trøndelag
- NRK Oppland
- NRK Rogaland
- NRK Sogn og Fjordane
- NRK Sørlandet
- NRK Sør-Trøndelag
- NRK Telemark
- NRK Troms
- NRK Vestfold
- NRK Østfold
- NRK Østlandssendingen

Sendingene dekker i praksis hele befolkningen.

Kilde: NRK

Tabell 1.3.4 Lokalradiokonsesjonærer 2001

Navn	Adresse	Postnr.	Poststed
1 Fm Molde	Postboks 496	6401	MOLDE
1 Fm Nordvest	Postboks 735	6501	KRISTIANSUND N
1 Fm Nordvest	Postboks 164	7201	KYRKSÆTERØRA
A/L Radio Vika	Havnevegen 17	7550	HOMMELVIK
ACEM Radio	Postboks 2559 Solli	0202	OSLO
Acem Radio Trondheim	Brodtkorbs Vei 2	7018	TRONDHEIM
AL Radio Sørøy	Leirkjosveien 2	9593	BREIVIKBOTN
Båtsfjord Radio	Postboks 423	9991	BÅTSFJORD
Bjørnefjord Nærkringkasting	Vinnes	5641	FUSA
Budstikka radio	Postboks 391	7501	STJØRDAL
Bygderadio Vest	Industrigt.14	6100	VOLDA
Bykle Radio		4754	BYKLE
City Radio og Tv	C/O Arnold R. Lærum	5094	BERGEN
Creative Radio - Østlandsrad.	Sønsterudvn. 32	1412	SOFIEMYR

Den Frie Evang. Forsaml. Radio	Fløyenbakken 57	5009	BERGEN
Drangedal Nærradio	Postboks 65	3795	DRANGEDAL
Ekko Radio	Postboks 1097	4391	SANDNES
ETS-Radioen	Postboks 215	9439	EVENSKJER
Filadelfia Radio	Norderhovs gt. 16	3500	HØNEFOSS
Gimlekollen Radio	Postboks 4100	4602	KRISTIANSAND
Godt Nytt Radio	Postboks 71	5871	BERGEN
Guovdageainnu Lagasradio	Postboks 422	9521	KAUTOKEINO
Halden Nærradio	Asakveien 31	1785	HALDEN
Hallo Kragerø	Postboks 8	3791	KRAGERØ
Håpets røst	Postboks 1086 Hillevåg	4095	STAVANGER
Havøysund Nærradio	Postboks 123	9690	HAVØYSUND
Hjalarhornet Radio	Sentrum	3840	SELJORD
Hjerteradioen	Postboks 1	2051	JESSHEIM
Holmestrand Radio	Våleveien 25	3081	HOLMESTRAND
Horten Nærradio	Postboks 364	3193	HORTEN
Innlandet Nærradio	Postboks 211	9365	BARDU
Islandsforeningens Radio	Arbeidersamf.pl. 1	0181	OSLO
Jæren Misjonsradio	Tryggheimsvegen 13	4365	NÆRBØ
Jærradioen	Postboks 10	4301	SANDNES
Jazz Radio'n	Kr. Augustsgt. 19	0164	OSLO
Kanal 1	Postboks 100,6	1451	NESODDTANGEN
Kanal 1 Drammen	Buskerudvn. 219	3027	DRAMMEN
Kanal 1 Elverum		2405	ELVERUM
Kanal 1 Fredrikstad	Postboks 435	1601	FREDRIKSTAD
Kanal 7 – Tyrifjord Radio		3530	RØYSE
Kanal 7 Bergen	Asbjørnsensgt. 15	5053	BERGEN
Kanal 7 Oslo	Akers gt. 74	0180	OSLO
Kanal blå	Postboks 207	3001	DRAMMEN
Kiss Gold	Postboks 50	2081	EIDSVOLL
Klubbradioen	Ungdommens mediesent	0473	OSLO
Kontakt Radio	Flørsgt. 1B	3211	SANDEFJORD
Kystradioen	Damsgårdsgt. 131	5162	LAKSEVÅG
Lindesnes Nærradio	Spangereidveien 1	4524	SØR-AUDNEDAL
Lokalradioen Indre Østfold	Postboks 84	1801	ASKIM
Mediekultur	Postboks 1059 Blindern	0316	OSLO
Melodi Fm	Postboks 1003	5808	BERGEN
Misjonsradioen	Sverdstadvn. 1	3233	SANDEFJORD
Mistberget Radio	Algarheimsveien	2050	JESSHEIM
Mjøsradioen	Postboks 1070	2305	HAMAR
MK-Radio	Postboks 142	7501	STJØRDAL
Moskenesradioen	Postboks 145	8392	SØRVÅGEN
Møtet med Jesus Nærradio	Høiland	4520	SØR-AUDNEDAL
Narvik Studentradio	Lodve Langes Gt. 2	8500	NARVIK
NB Radio	Postboks 285	4803	ARENDAL
Nea Radio	Bjørkhov	7580	SELBU
Nero Pluss Power Fm	Nittedalsgt. 12	2001	LILLESTRØM
Nesna Radio	Postboks 274	8701	NESNA

Nkk-Radio	Storgt. 38	0182	OSLO
Norddals-Radioen	Johan Nygårds gt. 17A	2670	OTTA
Nordfjord Nærradio	Postboks 6	6821	SANDANE
Norrøna Radio	Postboks 946 Sentrum	6001	ÅLESUND
Norrøna Radio	Postboks 351	6101	VOLDA
Norrøna Radio Molde	Postboks 106	6401	MOLDE
Nye Radio Larvik	Postboks 119 Sentrum	3250	LARVIK
Nytt Liv Media	Gulaksveien 4	4017	STAVANGER
Ottadalsradioen	Postboks 148	2684	VÅGÅ
P5 Aust-Agder	Vestregt. 9	4836	ARENDAL
P5 Fosen	Postboks 132	7101	RISSA
P5 Ringerike	Postboks 301	3500	HØNEFOSS
P5 Solungen	Postboks 116	2271	FLISA
På sporet	Håkonsgt. 3-5	5015	BERGEN
Power FM Kirkenes	Storgt. 5	9915	KIRKENES
Power Radio	c/o Radio 1 Norge	0409	OSLO
Radio 1 Bergen	Damsgård vn. 131	5058	BERGEN
Radio 1 Ettermiddag	Postboks 579	5806	BERGEN
Radio 1 Kveld	Postboks 817	5807	BERGEN
Radio 1 Nord	Postboks 18	1481	HAGAN
Radio 1 Oslo	Gjerdrumsvei 12	0486	OSLO
Radio 1 Stavanger	Skagen 27	4006	STAVANGER
Radio 1 Tromsø	Postboks 1090	9261	TROMSØ
Radio 1 Trondheim	Prinsensgt. 39	7013	TRONDHEIM
Radio 102	Postboks 102	4291	KOPERVIK
Radio 106,2 Florø	Postboks 431	6901	FLORØ
Radio 107	Postboks 44	2801	GJØVIK
Radio 107 Gjøvik	Postboks 44	2801	GJØVIK
Radio 3	Nansensgt. 11	1721	SARPSBORG
Radio 3 Bodø	Postboks 101	8001	BODØ
Radio 3 Rana	Postboks 4 Vika	8601	MO I RANA
Radio 5	Storgt. 20	1890	RAKKESTAD
Radio 7	Postboks 2231	3044	DRAMMEN
Radio Adventkirken	Schirmers Gt. 5	7012	TRONDHEIM
Radio Alta	Postboks 1234	9504	ALTA
Radio America Latina	Postboks 4279 Torshov	0401	OSLO
Radio Åmot	Postboks 49	2451	RENA
Radio Arbeidet	Midtbøvegen	5200	OS
Radio Arco Iris	Postboks 1107 Sentrum	5809	BERGEN
Radio Atlantic Dalane	Tastagt. 36	4007	STAVANGER
Radio Atlantic Ryfylkeradioen	Tastagt. 36	4007	STAVANGER
Radio Bardufoss	Postboks 10 Heggelia	9327	BARDUFOSS
Radio Beiarn		8110	MOLDJORD
Radio Bergen	Postboks 993	5808	BERGEN
Radio Bergenhus	Mysenveien 3	1890	RAKKESTAD
Radio Betel	Prinsensgate 10 B	7012	TRONDHEIM
Radio Bildøy	Seinsvikvegen 56	5353	STRAUME
Radio Bø	Steinstranda	8469	BØ I VESTERÅLEN
Radio Doaivu	Postboks 383	9521	KAUTOKEINO

Radio Drammen	Ø. Torggt. 9	3017	DRAMMEN
Radio DSF	Skolegt. 3	9730	KARASJOK
Radio E6	Inge Krokans vei 11	7340	OPPDAL
Radio Eiker	V Brugate	3301	HOKKSUND
Radio Evje	Postboks 257	4734	EVJE
Radio Fana	Postboks 364	5853	BERGEN
Radio Filadelfia	Apenesgt. 2	1607	FREDRIKSTAD
Radio Filadelfia	Dronningensgt. 89/90	4610	KRISTIANSAND S
Radio Filadelfia, Drammen	Tomtegt. 2	3015	DRAMMEN
Radio Fitjar	Postboks 171	5418	FITJAR
Radio Folgefonn	Postboks 224	5750	ODDA
Radio Follo	Brekkeveien 21	1430	ÅS
Radio Fosen	Yrjasgate 2	7130	BREKSTAD
Radio Frøya		7260	SISTRANDA
Radio Glåmdal	Glommenegt. 18	2211	KONGSVINGER
Radio Gnisten	Sydneskleiven 22	5010	BERGEN
Radio Godt Nytt	Hylleveien 13	4838	ARENDAL
Radio Godt Nytt	Postboks 40	6501	KRISTIANSUND N
Radio Golli	Postboks 224	9049	NORDKJOSBOTN
Radio Golli	V/Nils Johan Nango	9143	SKIBOTN
Radio Grenland	Postboks 1543	3901	PORSGRUNN
Radio Grimstad	Postboks 300	4892	GRIMSTAD
Radio Groruddalen	Postboks 100 Grorud	0905	OSLO
Radio Hallingdal	Postboks 156	3576	HOL
Radio Hålogaland	Storgt. 10	9405	HARSTAD
Radio Hamar	Grønnegt. 64	2304	HAMAR
Radio Hammerfest	c/o Radio Nordkapp	9751	HONNINGSVÅG
Radio Harstad	Postboks 251	9483	HARSTAD
Radio Haugaland	Postboks 2	5500	HAUGESUND
Radio Helgeland	Postboks 433	8801	SANDNESSJØEN
Radio Hurum og Røyken	Postboks 144	3482	TOFTE
Radio Inter FM	Postboks 2036 Grünerl.	0505	OSLO
Radio Internasjonal	Postboks 1744 Nordnes	5816	BERGEN
Radio Islam Ahmadiyya	Frognerveien 53	0266	OSLO
Radio Karlsøy	Postboks 92	9134	HANSNES
Radio Kongsvinger	Digerudvn. 2	2208	KONGSVINGER
Radio Korgen	Røyrdalmoen 1	8646	KORGEN
Radio Kristiania	c/o Meridan AS	0111	OSLO
Radio Kristiansand	Postboks 691	4666	KRISTIANSAND S
Radio Kvinesdal	Postboks 250	4480	KVINESDAL
Radio L Lillesand Nærradio	Svåbekk	4790	LILLESAND
Radio Lanterneren	Jernbanevn. 9	4005	STAVANGER
Radio Lierne	Postboks 25	7882	NORDLI
Radio Lødingen	Postboks 205	8550	LØDINGEN
Radio Loland Al	Loland	4715	ØVREBØ
Radio Luster	Postboks 44	6866	GAUPNE
Radio Lux	Holterveien 22	1440	DRØBAK
Radio Lyngdal	Postboks 318	4577	LYNGDAL
Radio Lys i Sør	Postboks 133	4801	ARENDAL

Radio Maran Ata	Møllergt. 28	0179	OSLO
Radio Mehamn	Postboks 353	9770	MEHAMN
Radio Melbu	Postboks 193	8459	MELBU
Radio Melodi	Postboks 76 Grefsen	0409	OSLO
Radio Melodi	Postboks 766	4001	STAVANGER
Radio Melodi	Prinsensgate 39	7011	TRONDHEIM
Radio Meløy	Postboks 59	8151	ØRNES
Radio Midt-Norge	Postboks 1868	7440	TRONDHEIM
Radio Midt-Telemark AS	Postboks 163	3833	BØ I TELEMARK
Radio Midt-Troms	Postboks 36	9305	FINNSNES
Radio Modum	Bråtaveien	3360	GEITHUS
Radio Mosjøen	Postboks 543	8651	MOSJØEN
Radio Namsskogan BA	Postboks 13	7892	TRONES
Radio Narvik	Fagernesveien 6	8514	NARVIK
Radio Naustloftet	Postboks 23	6817	NAUSTDAL
Radio Nettet	Kongensgt. 1	6301	ÅNDALSNES
Radio New Life	Postboks 9114 Vegsund	6023	ÅLESUND
Radio Nord-Salten	Postboks 50	8281	LEINESFJORD
Radio Nord-Troms	Nord-Troms Regionråd	9151	STORSLETT
Radio Nordkapp	Postboks 384	9751	HONNINGSVÅG
Radio Nordkyn AL	Postboks 440	9790	KJØLLEFJORD
Radio Nova	Postboks 1162 Blindern	0317	OSLO
Radio Øksnes	Postboks 233	8430	MYRE
Radio Orkla	Postboks 37	7331	LØKKEN VERK
Radio Oslo	Sagveien 24	0459	OSLO
Radio Oslofjord	Trondheimsveien 184	0570	OSLO
Radio Øst	Postboks 14	1640	RÅDE
Radio Osterøy		5283	FOTLANDSVÅG
Radio P5 Moss	Varna	1591	SPERREBOTN
Radio PR	Oterdalen 10	5914	ISDALSTØ
Radio PS	Amtmann Lethsgt. 3 A	6413	MOLDE
Radio R-35	Postboks 144	3341	ÅMOT
Radio Randsfjord	Postboks 55	2714	JAREN
Radio Rauland	Postboks 8	3884	RAULAND
Radio Rauma	Postboks 141	6301	ÅNDALSNES
Radio Rema	Postboks 226	2802	GJØVIK
Radio Risør	Postboks 340	4951	RISØR
Radio Rjukan	Postboks 4	3660	RJUKAN
Radio Rødøy		8193	RØDØY
Radio Røst		8064	RØST
Radio RV	Postboks 4443 Hospitalsl.	7418	TRONDHEIM
Radio Salem	Espelandsveien 6	4200	SAUDA
Radio Salten	Postboks 170	8251	ROGNAN
Radio Sandnes	Postboks 10	4301	SANDNES
Radio Sara		8135	SØRARNØY
Radio Sentrum	Tullingsgt. 4	0166	OSLO
Radio Sentrum	Postboks 579 St.sida	2208	KONGSVINGER
Radio Sentrum	Postboks 167 Sentrum	3251	LARVIK
Radio Sentrum	Postboks 171	6001	ÅLESUND

Radio Sentrum	Odinsveg 9	7033	TRONDHEIM
Radio Siellan	Postboks 4241 Torshov	0401	OSLO
Radio Skeyna	Skogn Folkehøgskole	7620	SKOGN
Radio Skjeberg	Oldtidsvn. 35	1747	SKJEBERG
Radio Smia	Postboks 60	6991	HØYANGER
Radio Søgne	Postboks 994	4640	SØGNE
Radio Sør-Helgeland	Postboks 333	8901	BRØNNØYSUND
Radio Sotra	Postboks 128	5341	STRAUME
Radio Storfjord	Postboks 14	6201	STRANDA
Radio Stryn	Postboks 400	6782	STRYN
Radio Sunnhordland	Postboks 10	4301	SANDNES
Radio Tabernaklet	Marken 27	5017	BERGEN
Radio Tamil	Postboks 29 Sentrum	5803	BERGEN
Radio Tango	Stranden 3	0250	OSLO
Radio Thorshammer	Postboks 22	3201	SANDEFJORD
Radio Tønsberg	Postboks 2094	3103	TØNSBERG
Radio Toten	Nysethveien 6	2830	RAUFOSS
Radio Tri	Postboks 3	2639	VINSTRÅ
Radio Trøndelag	Postboks 394	7501	STJØRDAL
Radio Trysil		2422	NYBERGSUND
Radio Ung	Postboks 721	4666	KRISTIANSAND S
Radio Værøy		8063	VÆRØY
Radio Vågen	Postboks 1205	5811	BERGEN
Radio Vaksdal	Vaksdalsgarden 35	5725	VAKSDAL
Radio Vega	Postboks 117	8980	VEGA
Radio Vestland	Møllerveien 6	5500	HAUGESUND
Radio Vestvågøy/Radio Lofoten	Televeien 4	8370	LEKNES
Radio Vision	A. Grøndahlsgt. 44	0478	OSLO
Radio VLR	Postboks 160	6399	VESTNES
Radio Volda	Postboks 500	6101	VOLDA
Radio Voz Latina	Postboks 4448	5837	BERGEN
Radio Ytringen		7900	RØRVIK
RadiOrakel	Postboks 6826 St.Olavspl.	0130	OSLO
RadiOs	Postboks 234	5202	OS
Rainbow Radio	Postboks 4773 Sofienberg	0506	OSLO
Romerike Radio	Postboks 50	1929	AULI
Skansen Radio	Kirkegt. 10 B	6004	ÅLESUND
Skjervøy Nærradio	Postboks 325	9189	SKJERVØY
Solradion'n	Låbyveien 64	1781	HALDEN
Sortlandsradioen	Postboks 78	8401	SORTLAND
Stavanger Studentradio	Postboks 2511 Ullandhaug	4091	STAVANGER
Studentradio'n i Trondheim	Elgsetergt. 1	7030	TRONDHEIM
Studentradioen i Bergen	Parkveien 1	5007	BERGEN
Studentradioen i Kristiansand	Serviceboks 422	4604	KRISTIANSAND S
Tamil Murasam	Postboks 1699 Vika	0110	OSLO
Teipen radio	Berglandsgata 6	4012	STAVANGER
Telerosa Radio		3891	HØYDALSMO
Tellus Radio	Postboks 244, Sentrum	0103	OSLO

The Voice	Postboks 354	5323	KLEPPESTØ
The Voice Melhus	Postboks 135	7223	MELHUS
Topp Radio	v/Arild Nesdal	0584	OSLO
Valdres Radio	Postboks 223	2901	FAGERNES
Våler Nærradio		2436	VÅLER I SOLØR
Varanger Radio	Pb. 457	9811	VADSØ
Vekkelsesradio'n	Pb. 555	1612	FREDRIKSTAD
Voice of Norway	Postboks 860	1504	MOSS

Kilde: Statens medieforvaltning

Tabell 1.3.5 Prosentandel av befolkningen som har tilgang til nærradio i hjemmet. 1997-2000

År / Landsdel	Prosent
Alle 1997	89
Alle 1998	88
Alle 1999	87
Alle 2000	85
Oslo / Akershus	88
Østlandet ellers	88
Agder / Rogaland	90
Vestlandet	79
Trøndelag	84
Nord-Norge	81

Kilde: Norsk Mediebarometer 2000, Statistisk sentralbyrå

1.4 Internett

Tabell 1.4.1 Antall vertsmaskiner på Internett januar 1996 – juli 2000

Måned	.no	.com	.edu	.net	.org	Alle
Jan 96	89.248	4.419.916	1.949.447	998.154	344.581	14.351.855
Jul 96	122.000	4.681.193	2.324.012	1.601.171	442.092	16.728.181
Jan 97	180.722	5.746.981	2.982.167	2.538.648	435.006	21.819.405
Jul 97	213.300	6.339.492	3.343.993	3.382.523	595.416	26.053.767
Jan 98	286.338	8.201.511	3.944.967	5.283.568	519.862	29.669.611
Jul 98	312.441	10.301.570	4.464.216	7.054.863	644.971	36.739.151
Jan 99	318.631	12.140.747	5.022.815	8.856.687	744.285	43.229.694
Jul 99	335.898	18.773.097	5.141.774	12.432.542	821.933	56.218.330
Jan 00	401.889	24.863.331	6.085.137	16.853.655	959.827	72.398.092
Jul 00	503.605	32.696.253	6.678.055	23.432.135	1.087.665	93.047.785

Kilde: MedieNorge, Internet Software Consortium

Tabell 1.4.2 Antall nettaviser 1996-2000

År	Antall
1996	46
1997	57
1998	65
1999	76
2000	126

Merk: Inkluderer bare aviser som også kommer i papirutgave og som har nyhetsstoff som oppdateres jevnlig.

Kilde: MedieNorge, Avisregisteret ved Institutt for journalistikk

Tabell 1.4.3 Andel som har tilgang til Internett hjemme, etter kjønn, alder, yrkesstatus, utdanning bosted og landsdel. 2000.

	Prosent
Alle	52
Menn	54

Kvinner	49
9-12 år	69
13-15 år	71
16-19 år	64
20-24 år	43
25-44 år	62
45-66 år	46
67-79 år	9
Tettbygd 100 000 eller flere	51
Tettbygd 20 000-99 000	55
Tettbygd under 20 000	56
Spredtbygd	46
Oslo/Akershus	52
Østlandet ellers	52
Agder/Rogaland	55
Vestlandet	52
Trøndelag	53
Nord-Norge	47

Kilde: Norsk mediebarometer 2000, SSB

1.5 Minoriteter

Tabell 1.5.1 Samiske aviser 2000

Navn	Utgiversted/endested	Språk	Merknader
Áššu	Kautokeino	Nordsamisk	Har internetteneste på norsk
MinÁigi	Karasjok	Nordsamisk	
Sáгат	Lakselv	Norsk, lulesamisk spalte	Har internetteneste på norsk

Kilde: Eli Skogerbø, Universitetet i Oslo

Tabell 1.5.2 Lokalradio med sendinger på samisk. 2000

Navn	Utgiversted/sendested	Språk	Årlig sendetid
ETS-raddioen	Evenskjer	Norsk/samisk	35
GLR	Kautokeino	Samisk/norsk	
Radio Alta	Alta	Norsk/samisk	30
Radio Doaivu	Kautokeino	Samisk	20
Radio DSF	Karasjok	Samisk/norsk	590
Radio Golli	Nordkjosbotn	Samisk	260
Radio Siellan	Oslo	Samisk	208

Kilde: Statens medieforvaltning

Tabell 1.5.3 Innvandrerpublikasjoner¹ 2000

Publikasjoner	Språk	Utgiversted	Støtte 2000
Basgasht	Urdu	Oslo	209.832
Immigrant Times	Hindi	Oslo	75.348
Shanti Doot	Hindi	Oslo	50.000
Ruijan Sanomat	Finsk	Tana	50.000
Kronika	Polsk	Oslo	126.140
Quaid	Urdu	Oslo	159.600
NGO Times	Urdu	Oslo	323.512
Tong Xun	Kinesisk	Oslo	97.020

¹ Innvandrerpublikasjoner som har mottatt pressestøtte i 2000

Kilde: Statens medieforvaltning

Tabell 1.5.5 Aviser rettet mot ulike særinteresser 2000

Tittel	Interesseområde	Opplag 2000
Ukeavisa Folket	Rusproblematikk	3041
Samora	Innvandrere/rasisme	1500
Blikk	Homofili	418
Ruijan Kaiku	Kvener i Norge	666
Klar Tale	Lese- og skrivevansker	12000

Merk: Omfatter bare publikasjoner som har fått tilskudd via pressestøtten til ”visse publikasjoner. Avisa Dag og Tid kan under tvil også inkluderes her. Den får støtte under samme post i pressestøtten og retter seg mot nynorsk-brukere, men innholdsmessig dekker den alle typer stoff – ikke primært målsak.

Kilde: MedieNorge, Statens medieforvaltning

Tabell 1.5.5 Lokalradiosendinger rettet mot etniske og språklige minoriteter. 2000

Stasjonsnavn	Språk	Årlig sendetid
Radio Haugaland	Engelsk	156
Tellus Radio	Engelsk, Persisk, Punjabi, Somalisk, Swahili, Tamilsk, Urdu, Vietnamesisk	
Båtsfjord Radio	Finsk	15
Radio Arbeidet	Kurdisk	24
Radio Internasjonal	Tamilsk	52
Radio Lys i Sør	Bosnisk	26
1 Fm Nordvest	Bosnisk	26
Budstikka radio	Persisk	14
City Radio og Tv	Engelsk	52
Radio America Latina	Spansk	3.340
Radio Naustloftet	Kroatisk	30
Radio Islam Ahmadiyya	Arabisk	52
	Bosnisk	13
	Engelsk	52
	Fransk	52
	Persisk	13
	Tyrkisk	13
	Urdu	316

Radio Øst	Urdu	50
Mediekultur	Engelsk	5
Ekko Radio	Vietnamesisk	13
Radio Sentrum	Tamilsk	15
Radio Lyngdal	Bosnisk	25
Radio Voz Latina	Spansk	610
Radio PS	Tamilsk	14
Studentradio'n i Trondheim	Engelsk	20
Radio Stryn	Bosnisk	48
	Tamilsk	24
Radio Tamil	Tamilsk	130
Radio Kamo – Terningmoen	Engelsk	15
Radio Sentrum	Engelsk	64
Radio Harstad	Bosnisk	26
Norrøna Radio	Bosnisk	26
Radio Betel	Aserbadjansk	16
	Bosnisk	26
	Engelsk	16
	Persisk	16
	Tamilsk	16
Radio Ung	Bosnisk	26
	Spansk	52
Radio Inter FM	Albansk	156
	Bosnisk	156
	Filipinsk	156
	Norsk	156
	Persisk	208
	Tyrkisk	208
	Urdu	104
Radio Arco Iris	Spansk	442
Nytt Liv Media	Engelsk	26
	Urdu	26
1 Fm Nordvest	Bosnisk	26

Radio Filadelfia	Spansk	100
Radio Sandnes	Urdu	30
Radio Tabernaklet	Spansk	12
	Tamilsk	70
Nkk-Radio	Spansk	4
Kanal 7 – Tyrifjord Radio	Engelsk	8
Radio Vågen	Polsk	12
Radio Sunnhordland	Spansk	52
Islandsforeningens Radio	Islandsk	152
Tamil Murasam	Tamilsk	200
Radio 5	Engelsk	24
Kanal 7 Oslo	Engelsk	52
	Spansk	52
Radio Drammen	Hindi	14
	Tyrkisk	14
	Vietnamesisk	14
Radio 106,2 Florø	Spansk	20

Kilde: Statens medieförvaltning

2. Innholdet i mediene

1.2 2.1 Aviser

Tabell 2.1.1 Omfanget (cm²) av annonsestoff og redaksjonelt stoff¹⁾ i ti aviser²⁾. Prosent. Avisene er rangert etter andel annonsestoff.

Avis	Annonsestoff	Redaksjonelt stoff	Sum	(N: cm ²)
1) Adresseavisen	46	54	100	(533.031)
2) Hordaland	39	61	100	(164.583)
3) Haugesunds Avis	36	64	100	(350.949)
4) Oppland Arbeiderblad	30	70	100	(278.129)
5) Nordlandsposten	28	72	100	(306.341)
6) Nordlands Framtid	27	73	100	(350.396)
6) Helgelands Blad	27	73	100	(140.487)
8) Verdens Gang	18	79	100	(363.991)
9) Dagens Næringsliv	17	80	100	(236.535)
10) Vårt Land	12	83	100	(172.106)
Alle	30	70	100	(2.896.548)

¹⁾ Det redaksjonelle stoffet omfatter også ulike typer egenreklame. Annonsestoffet er definert som annonser fra eksterne kunder.

²⁾ Helgelands Blad og Hordaland kommer ut tre ganger i uka, men er i undersøkelsen representert med seks utgaver, to per utgivelsesdag. VG er representert med syv utgaver, de øvrige med seks utgaver.

Kilde: NOU 2000:15, Sigurd Allern, Institutt for Journalistikk

Tabell 2.1.2 Hovedtyper redaksjonelt stoff i ti aviser. Prosent av samlet redaksjonelt areal.

Avis	Nyheter	Feature	Kommentar og debatt	Øvrig ¹⁾	Sum	(N: cm ²)
VG	61	13	8	19	100	(296.978)
Dagens Næringsliv	50	8	10	32	100	(195.679)
Vårt Land	44	15	15	26	100	(151.106)
Adresseavisen	51	11	14	24	100	(288.853)
Haugesunds Avis	57	8	7	27	100	(224.367)
Oppland Arbeiderblad	56	7	7	30	100	(193.811)

Nordlands Framtid	48	15	5	31	100	(256.112)
Nordlandsposten	49	9	8	34	100	(219.347)
Hordaland	59	9	8	24	100	(100.290)
Helgelands Blad	54	8	6	32	100	(102.252)
Alle	53	11	9	27	100	(2.028.795)

¹⁾ Kategorien "øvrige" omfatter TV- og radioprogrammer, sportstabeller, børse-, valuta og andre finanstabeller, kurioser, tegneserier og ymse meldingsstoff, samt egenreklame.

Kilde: NOU 2000:15, Sigurd Allern, Institutt for Journalistikk

Tabell 2.1.3 Hovedtema i nyhetsstoffet i ti aviser. Prosent av antall artikler (inkludert notisstoffet)

Hovedtema	Avis										
	VG	DN	VL	Adressa	HA	OA	NF	NP	H.	HB	Alle
Politikk/ off. forv.	2	3	5	6	12	7	11	11	19	22	8
Økonomi/næringsl.	7	48	11	16	13	13	18	18	17	17	17
Helse, utd., miljø	9	5	11	10	13	10	13	15	17	20	11
Trafikk, ulykker	6	5	6	9	9	11	7	6	13	12	8
Krim, rettvesen	17	2	10	15	11	15	10	11	5	4	11
Sum "innenriks"	41	61	42	56	56	56	59	60	70	75	56
Internasjon. forh.	12	16	17	12	9	7	11	6	1	1	10
Kunst og kultur	9	14	22	10	10	8	13	12	12	13	11
Pop.kultur/underh.	14	7	2	5	6	3	5	3	2	2	6
Sum kultur/underh.	23	21	24	15	16	11	18	15	14	15	17
Sport	23	1	16	16	18	25	11	17	14	9	16
Annet	2	1	1	1	1	1	2	2	1	1	1
Sum	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100%	100
(N)	551	393	246	635	565	453	536	458	252	138	4.227

Kilde: NOU 2000:15, Sigurd Allern, Institutt for Journalistikk

2.2 Fjernsyn

Tabell 2.2.1 Programprofiler største TV-kanaler. 2000. Prosent.

	NRK1	NRK2	NRK totalt	TV2	TVN	TV3
Barneprogrammer	10	0,2	7	8	0,3	9
Drama	13	36	20	48	77	58

Informasjonsprogram	23	30	25	14	7	0,8
Kunst/kultur/medier	3	8	4	0,1	0,2	0
Musikk	5	6	5	1	0,1	0
Naturprogrammer*	0,5	0,8	0,6	0,2	0,1	0
Nyheter	16	5	13	11	5	0
Pauseprogram/filler	0,2	0,3	0	0,9	0,6	0,8
Religion/livsfilosofi	1,4	0,2	1,1	0,5	0	0
Sport	13	2	10	9	1,3	3
Underholdning	12	9	11	6	8	11
Undervisning	1,0	2	1,1	0	0,0	0
Vitenskap	1,2	1	1,2	0,6	0,5	0
Uspesifisert	0,5	0,1	0,4	0,6	0,4	0
Annet (TV-Shop)	0	0	0	0	0	18
Sum	100	100	100	100	100	100

* Naturprogrammer fikk ikke egen kategori før 1. september 2000

Kilde: NRKs Allmennkringkasterregnskap 2000, Gallups TV-metermålinger

2.3 Radio

Tabell 2.3.1 Riksdekkende radiokanaler: Programprofiler 1999-2000, NRK (andel av sendetid i prosent)

<i>Innhold</i>	NRK P1		NRK P2		NRK Petre	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000
Nyheter	14,0	13,5	16,1	12,5	7,1	4,2
Informasjon	5,9	6,9	11,5	11,9	-	-
Undervisning	0,0	-	1,9	2,1	-	-
Natur og vitenskap	0,5	0,6	1,5	2,3	-	-
Kultur	0,2	0,1	10,0	11,7	-	-
Religion	1,5	2,1	1,7	1,9	-	-
Barneprogram	0,0	0,0	4,0	4,2	0,0	4,4
Ungdom/musikk	-	0,0	-	-	41,5	38,7
Ungdom/annet	-	0,0	-	-	36,1	49,8
Sport	3,4	3,8	0,0	0,0	-	-
Drama	0,7	0,8	1,6	2,6	-	-

Underholdning	16,5	15,8	1,7	1,6	-	-
Musikk	33,2	42,2	43,5	46,9	-	-
Annet	24,0	14,2	6,6	2,4	15,2	3,0
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sendetimer/år	7426	7458	8736	8736	6552	6570

Kilde: MedieNorge, NRK

Tabell 2.3.2 Riksdekkende radiokanaler: Programprofiler 1999 og 2000, P4 (andel av sendetid i prosent)

Innhold	1999	2000
Nyheter ¹⁾	16,2	16,1
Informasjon	24,7	25,8
Underholdning	10,2	8,6
Drama	-	0,4
Sport	9,5	10,3
Kultur	5,3	8,1
Barn/ungdom	5,1	7,8
Religion	1,4	2
Natur og vitenskap	1,3	2,2
Annet	2,9	1,3
Reklame	23,5	17,2
Totalt	100,0	100,0
Sendetimer/år	8760	8760

1) Inkludert samiske nyheter.

Merk: P4s programprofil er kun basert på verbalinnslag.

Disse utgjorde i 2000 44 pst. av sendetiden. Resten (56 pst.) besto av musikk.

Kilde: MedieNorge, P4

3. Mediebruk

1.3 3.1 Generelt

Tabell 3.1.1 Andel som har benyttet ulike massemedier en gjennomsnittsdag. 1991-2000. Prosent.

	1991	1992	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Avis	84	84	85	84	82	84	81	81	77
Fjernsyn	81	80	82	84	82	84	83	84	82
Radio	71	65	67	66	59	61	59	60	57
Plate/kassett/CD	43	38	44	38	37	41	42	44	50
Tekst-TV	..	..	..	28	30	31	34	37	38
Ukeblad	21	20	22	20	18	17	16	15	17
Bøker	24	21	18	19	19	17	18	19	20
Tidsskrift	18	14	16	16	16	15	14	15	14
Tegneserieblad	11	10	9	11	10	9	9	9	9
Hjemme-PC	..	..	11	9	12	13	17	21	25
Video	10	10	11	8	9	9	8	9	10
Internett	..	..	..	..	..	7	10	18	27

Kilde: Norsk mediebarometer 2000, SSB

Tabell 3.1.2 Tid brukt til ulike massemedier en gjennomsnittsdag. 1991-2000. Minutter.

	1991	1992	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Avis	39	39	39	40	38	36	34	33	34
Fjernsyn ¹	114	108	113	124	117	119	119	141	138
Radio ¹	106	91	96	99	84	87	83	93	84
Plate/kassett/CD	40	32	38	31	30	36	33	34	46
Ukeblad	8	7	7	6	6	5	5	5	5
Bøker	14	13	11	12	12	10	10	11	12
Tidsskrift	6	5	5	5	5	4	4	5	4
Tegneserieblad	3	3	3	3	2	2	2	2	2
Hjemme-PC	..	..	10	9	11	12	13	18	21
Video	8	7	8	5	7	6	6	7	7

Internett	18
-----------	----	----	----	----	----	----	----	----	----

Kilde: Norsk mediebarometer 2000, SSB

3.2 Aviser

Tabell 3.2.1 Andel som har lest avis en gjennomsnittsdag, antall minutter lest i gjennomsnitt blant alle og blant lesere, i ulike befolkningsgrupper. 2000

	Prosentandel	Minutter	
		Alle	Brukere
<i>Alle</i>	77	34	44
<i>Kjønn</i>			
Menn	79	38	49
Kvinner	76	29	39
<i>Alder</i>			
9-12 år	35	6	16
13-15 år	59	12	21
16-19 år	72	20	27
20-24 år	67	25	38
25-34 år	77	29	37
35-44 år	84	33	39
45-54 år	86	43	50
55-66 år	86	47	54
67-79 år	90	62	69
<i>Landsdel</i>			
Oslo/Akershus	75	37	49
Østlandet ellers	79	34	43
Agder/Rogaland	73	30	41
Vestlandet	76	31	41
Trøndelag	82	35	43
Nord-Norge	81	37	45

Bostedsstrøk

Tettbygd 100 000 eller flere	76	36	47
Tettbygd 20 000-99 000	80	36	45
Tettbygd under 20 000	75	33	44
Spredtbygd	79	32	41

Kilde: Norsk mediebarometer 2000, SSB

Tabell 3.2.2 Avislesning: Daglig dekning og lesetid 1991-2000 (andel avislesere i prosent, minutter/dag)

År	Daglig	Lesetid
(9-79)	dekning (%)	(min./dag)
1991	84	39
1992	84	39
1993	..	..
1994	85	39
1995	84	40
1996	82	38
1997	84	36
1998	81	34
1999	81	33
2000	77	34

Kilde: MedieNorge, Norsk mediebarometer, SSB

Tabell 3.2.3 Avisenes opplag 2000, etter type

Avistype	Opplag
Løssalgssaviser (2 aviser)	568.538
Storbyaviser (4 aviser)	530.491
Nr.2-aviser i de største byene (3 aviser)	82.959
Riksspredte meningsbærende aviser (6 aviser)	152.875
Ledende lokale dagsaviser (59 aviser)	966.847
Lokale dagsaviser, nr.2 (6 aviser)	67.060
Lokale 2-3 dagersaviser (75 aviser)	364.812
Lokale ukeaviser (48 aviser)	99.016
Nasjonale fådagersaviser (15 aviser)	101.798

Aftenposten Aften	175.783
I alt (219 aviser)	3.110.179

Kilde: Avisåret 2000, Sigurd Høst, Institutt for journalistikk

Tabell 3.2.4 Avisenes opplag 1987-2000 (tusen)

År	Dagsaviser ¹	Fådagersaviser ²	Totalt
1987	2 495	553	3 048
1988	..	..	..
1989	2 586	580	3 166
1990	2 596	532	3 128
1991	2 586	527	3 113
1992	2 606	523	3 129
1993	2 625	538	3 163
1994	2 630	542	3 172
1995	2 599	560	3 159
1996	2 571	572	3 140
1997	2 594	575	3 167
1998	2 592	573	3 166
1999	2 584	566	3 150
2000	2 545	566	3 110

¹⁾ 4-7 utgaver per uke

²⁾ 1-3 utgaver per uke

Merk: Søndagsutgaver er ikke inkludert

Kilde: MedieNorge, Avisregisteret ved Institutt for journalistikk

Tabell 3.2.5 Avisopplag per 1000 innbyggere 1987-2000

År	Dagsaviser ¹	Fådagersaviser ²
1987	594	132
1988	..	..
1989	611	137
1990	611	125
1991	605	123
1992	606	122

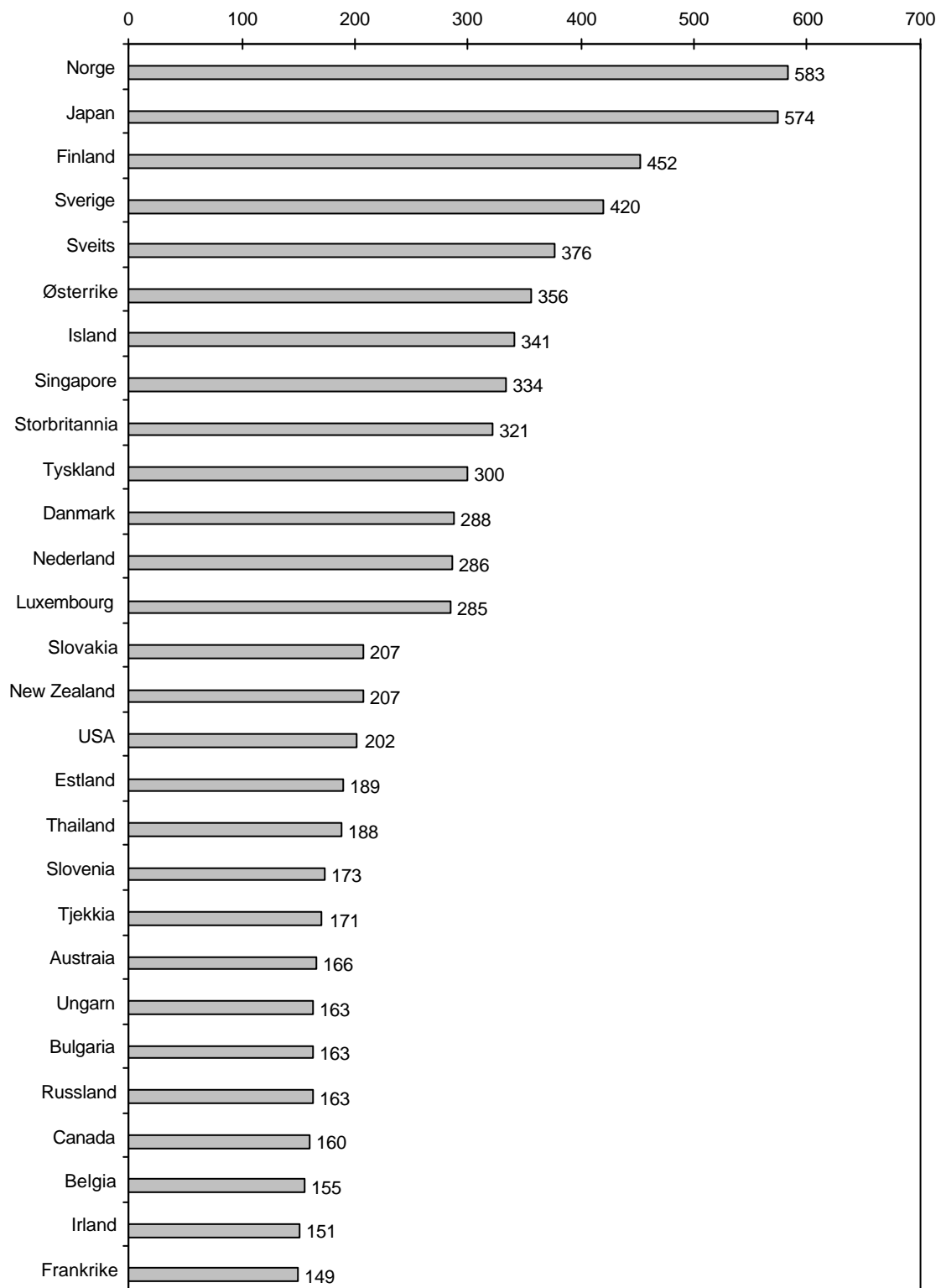
1993	607	124
1994	605	125
1995	595	128
1996	585	130
1997	587	130
1998	583	129
1999	577	126
2000	565	126

¹ 4-7 utgaver per uke

² 1-3 utgaver per uke

Kilde: MedieNorge, Avisregisteret ved Institutt for journalistikk

Fig. 3.2.6 Dagsavisopplag per 1000 innbyggere i ulike land



Kilde: World Press Trends 2000, World Association of Newspapers

3.3 Fjernsyn

Tabell 3.3.1 Andel som har sett på fjernsyn en gjennomsnittsdag, antall minutter sett i gjennomsnitt blant alle og blant seere, i ulike befolkningsgrupper. 2000

	Prosentandel	Minutter	
		Alle	Brukere
Alle	82	138	168
<i>Kjønn</i>			
Menn	81	142	174
Kvinner	82	134	163
<i>Alder</i>			
9-12 år	91	128	140
13-15 år	88	132	150
16-19 år	87	139	160
20-24 år	77	135	175
25-34 år	79	132	167
35-44 år	78	117	150
45-54 år	77	123	160
55-66 år	87	163	187
67-79 år	86	188	219
<i>Landsdel</i>			
Oslo/Akershus	80	136	171
Østlandet ellers	83	142	171
Agder/Rogaland	82	131	160
Vestlandet	83	137	165
Trøndelag	77	131	171
Nord-Norge	85	148	174
<i>Bostedsstrøk</i>			

Tettbygd 100 000 eller flere	79	130	164
Tettbygd 20 000-99 000	80	143	179
Tettbygd under 20 000	84	141	169
Spredtbygd	83	136	164

Kilde: Norsk mediebarometer, SSB

Tabell 3.3.2 TV-seing: Kanalenes daglige dekning 1992-2000 (andel seere i prosent)

Kanal	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
NRK1	61	63	62	62	63	60	59	57	60
NRK2 ¹	*	*	*	*	7	19	20	22	18
NRK total	61	63	62	62	..	..	..	..	..
TV2 ²	12	40	48	54	57	53	54	53	58
TVNorge	20	22	22	23	25	28	32	31	33
TV3	19	20	21	23	22	22	23	25	23
Andre kanaler	31	30	30	32	34	33	38	37	33
TV totalt	67	71	72	72	73	70	71	69	72

Merk: Norsk Gallup AS overtok TV-meterundersøkelsen fra MMI i 2000.

Metodeendringer gjør at tallene før og etter ikke er helt sammenlignbare.

¹⁾ NRK2 startet sendinger i september 1996, mens tabellen viser gjennomsnitt for hele året. For perioden september-desember var seerandelen 21%.

²⁾ TV2 startet sendinger i september 1992, mens tabellen viser gjennomsnitt for hele året. For perioden september-desember var seerandelen 34%.

Kilde: MedieNorge, MMI, Norsk Gallup

Tabell 3.3.3 TV-seing: Daglig seertid 1992-2000 (minutter)

År	(12+)
1992	122
1993	133
1994	140
1995	143
1996	150
1997	144
1998	151
1999	149
2000	163

Merk: Norsk Gallup AS overtok TV-meterundersøkelsen fra MMI i 2000.
 Metodeendringer gjør at tallene før og etter ikke er helt sammenlignbare.
 Kilde: MedieNorge, MMI, Gallup

3.4 Radio

Tabell 3.4.1 Andel som har lyttet på radio en gjennomsnittsdag, antall minutter lyttet i gjennomsnitt blant alle og blant lyttere, i ulike befolkningsgrupper. 2000

	Prosentandel	Minutter	
		Alle	Brukere
Alle	57	84	148
<i>Kjønn</i>			
Menn	58	84	145
Kvinner	56	84	152
<i>Alder</i>			
9-12 år	26	11	43
13-15 år	42	42	103
16-19 år	56	78	139
20-24 år	58	99	169
25-34 år	53	84	158
35-44 år	64	91	142
45-54 år	61	105	172
55-66 år	66	94	144
67-79 år	61	90	149
<i>Landsdel</i>			
Oslo/Akershus	57	78	138
Østlandet ellers	57	95	167
Agder/Rogaland	55	71	130
Vestlandet	58	78	135
Trøndelag	57	80	141
Nord-Norge	57	102	180

Bostedsstrøk

Tettbygd 100 000 eller flere	57	81	143
Tettbygd 20 000-99 000	54	73	135
Tettbygd under 20 000	56	85	152
Spredtbygd	60	96	159

Kilde: Norsk mediebarometer, SSB

Tabell 3.4.2 Radiolytting: Kanalenes daglige dekning¹ 1990-2000. Andel lyttere i prosent.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
NRK/P1	37	43	39	37	32	33	34	35	35	34	35
NRK/P2	29	27	26	20	6	5	5	5	6	5	6
NRK/Petre ²	*	*	*	3	12	11	12	11	11	10	9
NRK total	52	54	52	52	45	45	46	45	46	48	50
P4 ²	*	*	*	4	20	21	23	23	24	23	23
Lokalradio	25	20	22	18	11	10	10	10	12	11	12
Radio totalt	66	67	67	67	64	64	65	65	66	65	66

1 Bruk av ulike metoder gjør at tall for første og siste halvdel av 90-tallet ikke er fullstendig sammenlignbare

2 P4 og Petre startet sendingene i henholdsvis september og oktober 1993. Tallene viser gjennomsnitt for hele året. For perioden etter oppstart var dekningen: P4 13% og Petre 10%.

Kilde: MedieNorge, MMI, Norsk Gallup

Tabell 3.4.3 Radiolytting: Gjennomsnittlig daglig lyttetid¹ 1991-2000 (minutter)

År	(9+)
1991	135
1992	134
1993	145
1994	149
1995	138
1996	146
1997	144
1998	142
1999	139
2000	135

1 Bruk av ulike metoder gjør at tall for første og siste halvdel av 90-tallet ikke er fullstendig sammenlignbare

Kilde: MedieNorge, NRK, MMI, Norsk Gallup

3.5 Internett

Tabell 3.5.1 Andel som har brukt Internett en gjennomsnittsdag, antall minutter brukt i gjennomsnitt blant alle og blant brukere, i ulike befolkningsgrupper. 2000

	Prosentandel	Minutter	
		Alle	Brukere
Alle	27	18	56
<i>Kjønn</i>			
Menn	33	23	62
Kvinner	21	11	46
<i>Alder</i>			
9-12 år	13	6	30
13-15 år	37	17	35
16-19 år	37	28	60
20-24 år	38	36	76
25-34 år	33	24	62
35-44 år	36	22	56
45-54 år	26	14	52
55-66 år	14	7	41
67-79 år	4	1	:
<i>Landsdel</i>			
Oslo/Akershus	33	24	67
Østlandet ellers	23	19	65
Agder/Rogaland	26	12	38
Vestlandet	27	18	55
Trøndelag	26	14	46
Nord-Norge	26	14	46

Bostedsstrøk

Tettbygd 100 000 eller flere	35	23	58
Tettbygd 20 000-99 000	27	19	57
Tettbygd under 20 000	25	15	52
Spredtbygd	21	14	57

Kilde: Norsk mediebarometer, SSB

Tabell 3.5.2 Lesing av nettaviser: Daglig og ukentlig dekning 2000 (prosent/antall lesere)

	prosent		1000 lesere	
Tittel	<i>Daglig dekning</i>	<i>Ukentlig dekning</i>	<i>Daglig dekning</i>	<i>Ukentlig dekning</i>
VG	9,5	22,0	351	812
Dagbladet	7,1	15,7	262	580
Nettavisen	6,2	12,4	229	458
Aftenposten	3,1	8,0	114	295
Dagens Næringsliv	1,3	3,5	48	129
Totalt nettaviser	17,5	33,2	646	1226

Merk: Inkluderer bare de nettavisene som er med i undersøkelsen

Kilde: MedieNorge, Norsk Gallup

3.6 Type bruk

Tabell 3.6.1 Mediaclustrenes gjennomsnittskåre. Kanalvalgsundersøkelsen 2001

Cluster	Måltrettet nyheter	Generell nyheter	Måltrettet informasjon	Generell informasjon	Måltrettet underholdning	Generell underholdning
1 Ukeblader ¹	14 %	6 %	16 %	63 %	37 %	73 %
2 Dagsaviser og yrkesblader ²	50 %	37 %	14 %	23 %	18 %	38 %
3 Magasiner ³	24 %	20 %	46 %	68 %	20 %	31 %
4 Nettsteder ⁴	12 %	20 %	26 %	26 %	15 %	13 %
5 Løssalg – helg ⁵	22 %	28 %	7 %	14 %	23 %	49 %
6 Regionaviser ⁶	56 %	62 %	47 %	29 %	14 %	37 %
7 Nyheter på nett ⁷	29 %	58 %	9 %	13 %	11 %	19 %
8 Aviser og økonomiske blader ⁸	19 %	65 %	19 %	17 %	8 %	19 %
9 Løssalgsavis ⁹	33 %	61 %	11 %	16 %	18 %	40 %
10 Tilleggsavis ¹⁰	21 %	33 %	18 %	15 %	10 %	34 %
11 Sterke lokalaviser ¹¹	41 %	52 %	40 %	21 %	10 %	40 %
12 Lokalaviser ¹²	31 %	38 %	31 %	9 %	8 %	41 %
13 Allmen kringkasting ¹³	49 %	62 %	14 %	32 %	36 %	42 %
14 Kommersiell kringkasting ¹⁴	12 %	20 %	15 %	8 %	38 %	36 %
15 Lokalradio ¹⁵	18 %	37 %	12 %	14 %	36 %	35 %

Merk: "Gjennomsnittskåre" er et aritmetisk gjennomsnitt for andel som har svart at utsagnet

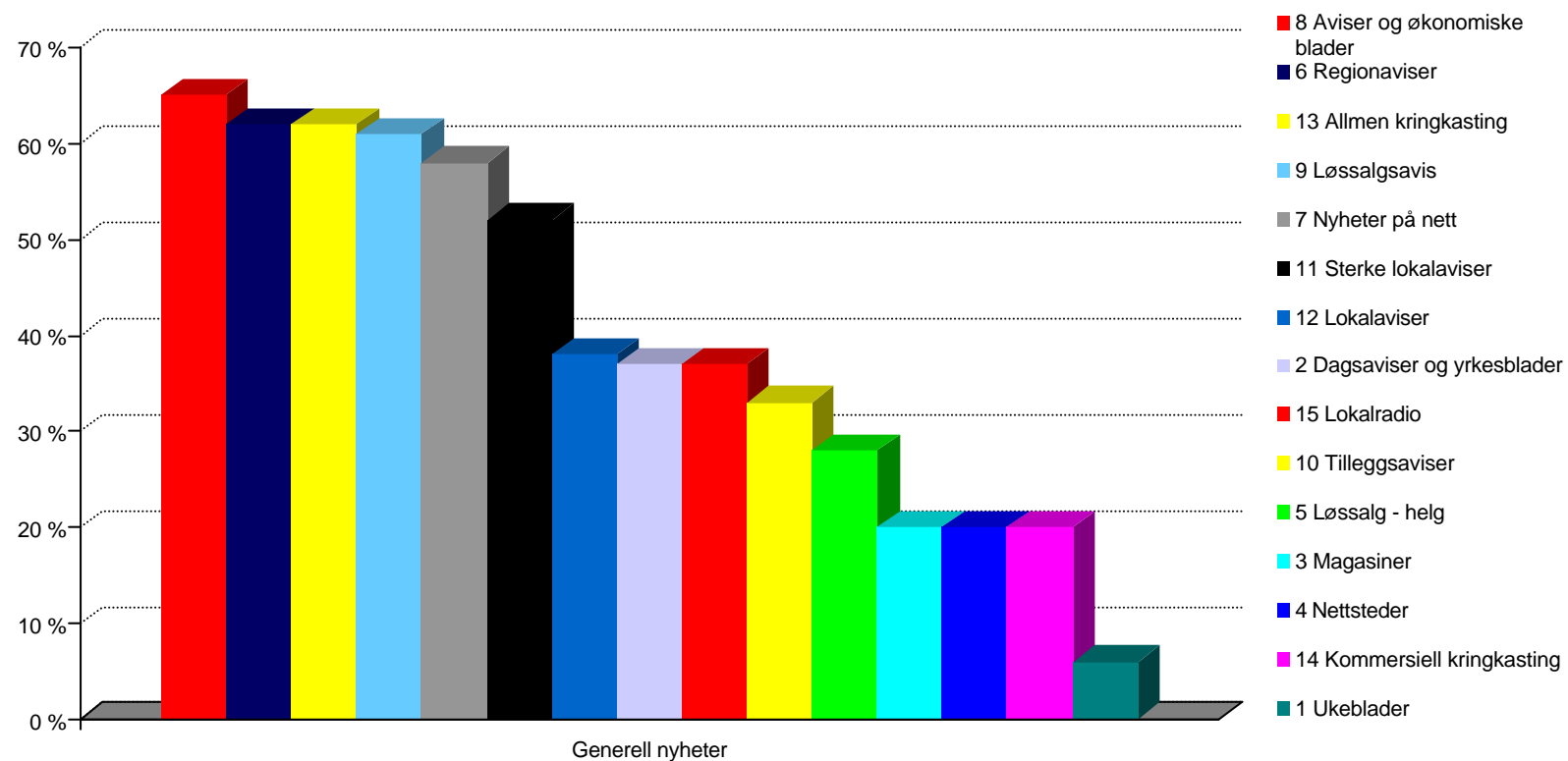
passer på mediet, beregnet for de utsagn som inngår i hver dimensjon og som snitt av alle mediene som inngår i hvert cluster.

1. Allers, Donald Duck, Familien, Fotball, Henne, Hjemmet, Jakt Hund & Våpen, Jeger Hund & Våpen, Mat & Drikke, Norsk Ukeblad, TOPP, Vi menn
2. Aftenposten (mrg) Lørdag, Aftenposten søndag, Bergens Tidende søndag, Bondebladet, Dagens Næringsliv Lørdag, Dagens Næringsliv.no, Finansavisen, Fiskaren, Fiskeribladet, Fædrelandsvennen interaktiv, Norsk Skoleblad, Vårt Land.
3. Bedre Helse, Bil, Bonytt/Hjem og Fritid, Byggeindustrien, Båtmagasinet, Båtnytt, Det Nye, Fjell & Vidde, Foreldre og Barn, Hjemme-PC, Hus & Bolig, Hytteliv, I form, Jakt & Fiske, Kvinner og Klær (KK), Motor, PCWorld, Shape Up.
4. AltaVista.com, Auksjons nett, Bilguiden.no, Digi.no, Eiendomsnett, Finn.no, Hjemmenett.no, Jobline, Kvasir.no, Msn.no, Nettdoktor.no, NettGuiden.no, NettMagasinett.no, Organizer.net, SOL - Scandinavian Online, Sol Børs, Spray.no, Startsidene, StepStone (tidl. Jobshop), Yahoo
5. Dagbladet Lørdag, Dagbladets lørdagsmagasin, Se og Hør, Søndags – BA, Søndags – Dagbladet, Søndags – VG, Uke – Adressa, VG Lørdagsutgave
6. Adresseavisen, Bergens Tidende, Stavanger Aftenblad, Stavanger Aftnbld interakt., TV2.no
7. Adresseavisen interaktiv, Aftenposten interaktiv, Bergens Tidende interaktiv, Bergensavisen interaktiv, Dagbladet interaktiv, Firda.no, Hegnar Online, NETTAVISEN, Nordlys.no, NRK.no, OA Nett, RA Nett, VG interaktiv, ØP Nett
8. Aftenposten morgen, Dagens Næringsliv, Dagsavisen, Dine Penger, Folket, Kampanje, Kapital, Klassekampen, Nationen, Økonomisk Rapport
9. Dagbladet, VG
10. Akers avis/Groruddalen, Andøyposten, Aura Avis, AVIS 1, Bergensavisen BA, Bladet Harstad, Byavisa, Bygdanytt, Dagen, Driva, Fjordingen, Framtid i Nord, Fylket, Halden Dagblad, Hamar Dagblad, Innherreds F. & Verdalingen, Kragerø Blad, Nordstrands Blad, Ofotens Tidende, Osloposten, Porsgrunns Dagblad, Rakkestad Avis, Rjukan Arbeiderblad, Rogalands Avis, Sarpsborg I dag, Sogn Avis, Vestnytt
11. Aftenposten (aften), Altaposten, Arbeidets Rett, Asker & Bærums budstikke, Bladet Vesterålen (Sortland), Drammens Tidende og BB, Farsunds avis, Finnmark Dagblad, Finnmarken, Firda, Firdaposten, Fjordenes tidende, Fredrikstad Blad, Fremover, Fædrelandsvennen, Gjengangeren, Glåmdalen, Gudbrandsdølen Dagingen, Hamar Arbeiderblad, Harstad Tidende, Haugesunds Avis, Helgeland Arbeiderblad, Helgelands Blad, Lofot Tidende, Lofotposten, Laagendalsposten, Moss Avis, Moss Dagblad, Namdals – Avis, Nordlands Framtid, Nordlandsposten, Nordlys, Oppland Arbeiderblad, Ringerikes blad, Romerikes blad, Romsdals Budstikke, Sarpsborg Arbeiderblad, Sunnmørsposten, Telemarksavisa, Tidens krav, Tromsø, Trønder – Avis, Tønsbergs Blad, Valdres, Varden, Østlandets blad, Østlandsposten, Østlendingen

12. Akershus Amtstidende, Askøyværingen, Aust-Agder Blad, Brønnøysunds Avis, Dalane Tidende, Eidsvoll's blad/Ullensaker Blad, Fanaposten, Fjordabladet, Fosnafolket, Fremtiden, Halden Arbeiderblad, Hallingdølen, Hardanger folkeblad, Hordaland, Indre Akershus blad, Indre Smaalenenes Avis, Jarlsberg Avis, Jærbladet, Malvikbladet, Nye Troms, Opdalingen, Rana Blad, Ringsaker Blad/Brummund., Røyken og Hurum avis, Sandnes Posten, Setesdølen, Stjørdalens blad, Strandbuen, Strilen, Sunnhordland, Sør – Trøndelag, Sør-Varanger Avis, Telen, Trønderbladet, Varingen, Vesteraalens Avis (Hadsel), Ytringen, Øvre Smaalenene, Åndalsnes Avis, Årdal og Lærdal avis
13. NRK 1, NRK 2, NRK Alltid Nyheter, NRK P1 (Norgeskanalen), NRK P2 (Kulturkanalen), P4, Radio 1 Trondheim, Radio Tromsø, TV2
14. Melodi FM, Melodi FM tidl. Puddefjord, Melodi FM tidl. R. Classic Oslo, Metropol TV, Radio Tango 2, The Voice, TV3, TVNorge
15. NRK Petre, P5 Solungen, Radio 1 Bergen, Radio 1 Fredrikstad, Radio 1 Jærradioen, Radio 1 Oslo, Radio 1 Stavanger, Radio 3, Radio Hamar, Radio Kristiansand, Radio Oslofjord, Radio Sandnes, Radio Sotra, Radio Storfjord, Radio Tønsberg, Skansen Radio, Utenlandsk radio, Norddals – Radioen, Radio 1 Nord, Radio 3 Grenland, Radio Oslo, Radio Rjukan, 1 FM (tidl. Radio 1 Molde), KANAL 1, Radio Paris Oslo, Radio Søgne, Andre nærradioer, Creative Radio, Kiss F.M 105, Nytt Liv Media, Power FM/Energy Romerike, Melodi FM, Radio Thorshammer, Drammen Lokalradio, Radio 107 Gjøvik, Radio Hålogaland, Radio Ung, Radio Loland, Radio 1 Melhus, The Voice (tidl. ZFM)

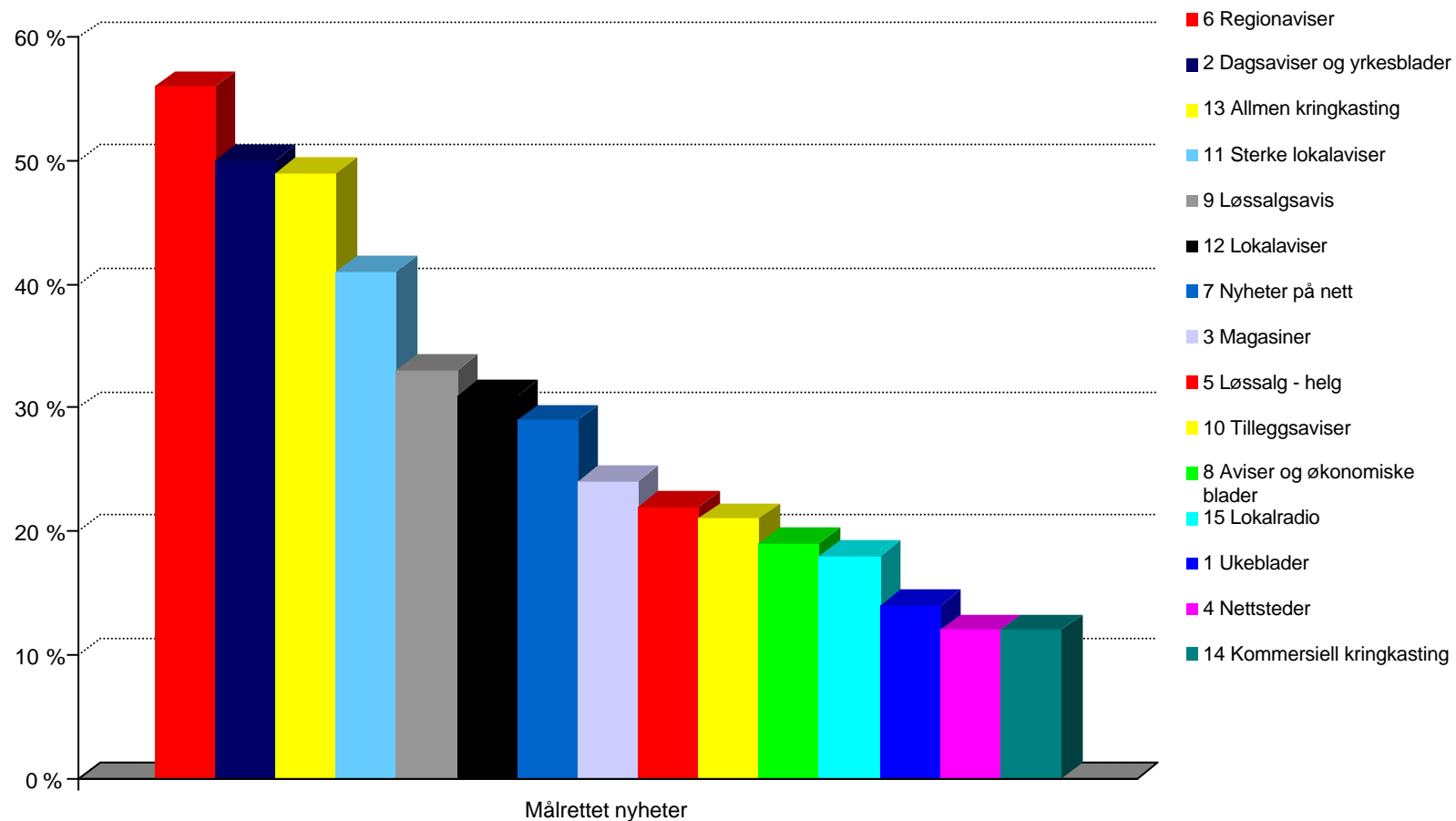
Kilde: Norsk Gallup

Fig. 3.6.2 Generell nyheter / Cluster Total



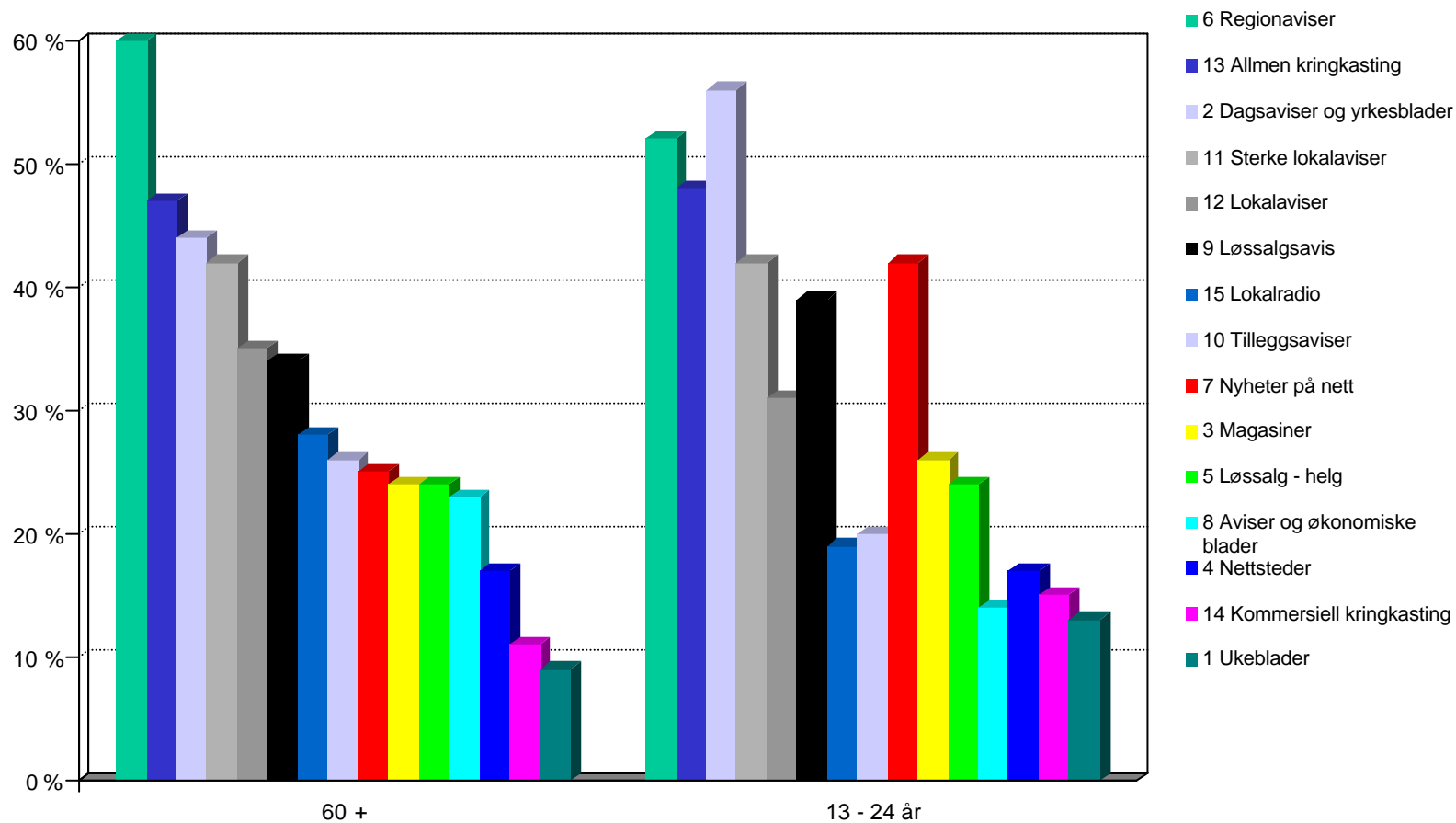
Kilde: Norsk Gallup

Fig. 3.6.3 Målrettet nyheter / Cluster total



Kilde: Norsk Gallup

Fig. 3.6.4 Generelle nyheter blant barn og unge



Kilde: Norsk Gallup

3.7 Mediene som ytringskanal

Tabell 3.7.1 Andel deltakere i ulike medieaktiviteter siste to år i alt 1991-2000 og i ulike befolkningsgrupper 2000. Prosent

	Vært med på å lage		Blitt intervjuet/deltatt aktivt i				Blitt intervjuet i		Skrevet leserbrev eller bidrag til		
	Nær-radio-program	Nær-TV-program	Nær-radio-program	Annet radio-program	Nær-TV-program	Annet TV-program	Lokal-avis	Annen avis	Aviser	Ukeblad	Tidsskrifter/foreningsblad/bøker
1991	3	1	9	4	3	4	15	7	6	1	6
1994	3	1	10	5	2	6	16	6	6	1	6
1997	1	1	8	6	2	4	18	6	7	1	8
2000	2	1	5	5	3	6	19	7	8	1	6
Menn	3	1	7	7	4	7	23	10	9	1	8
Kvinner	1	0	4	4	2	4	14	4	6	2	4
9-12 år	3	1	1	5	4	6	23	5	6	3	4
13-15 år	2	2	11	3	6	7	41	7	6	4	3
16-19 år	3	1	6	4	7	5	35	11	12	3	4
20-24 år	2	1	7	4	1	5	16	6	7	3	4

25-44 år	2	0	7	7	3	7	15	9	6	1	7
45-66 år	1	1	4	6	4	6	18	6	10	1	7
67-79 år	0	0	3	3	0	3	9	2	8	2	6
Tettbygd 100 000 eller flere	1	1	4	7	3	7	12	8	5	1	7
Tettbygd 20 000-99 000	1	1	5	5	4	5	18	7	10	2	6
Tettbygd under 20 000	2	1	6	5	3	7	22	8	9	1	6
Spredtbygd	1	1	6	5	3	4	21	5	8	1	4
Oslo/ Akershus	1	0	6	7	2	7	15	10	7	2	7
Østlandet ellers	2	1	5	5	2	5	20	5	7	1	6
Agder/Rogaland	2	1	6	4	4	5	14	8	9	1	4
Vestlandet	2	0	4	5	4	7	22	8	9	1	6
Trøndelag	1	1	7	6	4	5	19	6	6	1	5
Nord-Norge	1	1	8	5	4	5	24	5	10	2	6

Kilde: Norsk mediebarometer 2000, Statistisk Sentralbyrå

Tabell 3.7.2 Kilder i nyhets- og featurestoff etter sosial stilling/sosial bakgrunn i ti aviser¹⁾. De to viktigste kildene i alle artikler/notiser med minst én oppgitt kildereferanse. Prosent av alle kilder. Rangert.

Kildetype	VG	DN	VL	Adr.	Ha	OA	NF	NP	H.	HB	Alle
Politikk og forvaltning	10	10	20	21	22	22	25	25	26	26	20
Led. i næringslivet	9	54	8	13	10	12	17	17	16	14	17
Ekspert, fagperson	10	11	24	12	14	12	10	11	14	14	12
Medier/journalist	21	16	11	10	13	10	10	4	3	11	12
Idrett (led. og utøv.)	16	-	13	15	14	20	7	10	6	7	11
Politi og rettsvesen	12	2	5	11	9	9	9	10	8	5	9
”Grasrota” / vanlige mennesker	8	1	5	6	6	9	8	8	16	13	8
Org. ledere	2	4	8	4	7	4	8	9	9	8	6
Kultur	9	2	5	6	4	3	4	3	2	2	4
Andre	2	-	1	2	1	-	5	5	1	-	2
Alle	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

¹⁾ VG, Dagens Næringsliv, Vårt Land, Adresseavisen, Haugesunds Avis, Oppland Arbeiderblad, Nordlands Framtid, Nordlandsposten, Hordaland, Helgelands Blad.
Kilde: Sigurd Allern: Institutt for journalistikk