

Dokumenttype NOU 1985:11 **Dokumentdato**

Tittel	TV 2
Utvalgsnavn	TV 2-utvalget
Utvalgsleder	Bore Thor Bjarne
Utgiver	Kulturdepartementet
Kapittel	Sammendrag. Etablering av TV 2.

Det er samstemmighet i TV 2-utvalget om at det i Norge bør legges til rette for etablering av en ny landsdekkende fjernsynskanal, et TV 2.

De 13 medlemmene av utvalget er kommet fram til denne konklusjon på noe forskjellige premisser.

Kapittel Sammendrag.
TV 2 utenfor NRK.

Det er også ulike oppfatninger om hvordan et utvidet norsk fjernsynstilbud bør legges opp og drives. Et flertall på 11 medlemmer mener at TV 2 bør være et frittstående foretagende, mens et mindretall på 2 medlemmer mener at det bør legges inn under Norsk Rikskringkasting, som en Kanal 2.

Kapittel Sammendrag.
Kulturpolitisk begrunnelse.

Det er i første rekke ut fra kulturpolitiske overveielser at TV 2-utvalget foreslår etablert et TV 2-system i Norge. Utvalget legger her vekt på kravet til ytringsfrihet, ønsket om en friest mulig informasjonsstrøm og verdien av gjensidig stimulerende konkurranse.

Om få år vil det i Norge være mulig å ta imot en rekke utenlandske fjernsynsprogram formidlet via satellitt. Teknisk vil det være umulig å forby mottak av sendinger fra direktesendende satellitter. Utvalget finner dessuten at dette ville være i strid med norsk tradisjon og med synet på den frie informasjonsstrøm.

Utvalget ser klare positive trekk ved impulser og kulturell påvirkning utenfra, men mener at det likevel må skapes et nasjonalt motpress. Erfaringer fra andre land viser at jo færre kanaler eget lands fjernsyn tilbyr, jo større er tilbøyeligheten til å benytte seg av tilbud utenfra.

Utvalget viser spesielt til verdien av et desentralisert tilbud og understreker at ved å legge forholdene til rette for lokale produksjonsmiljøer, vil man både kunne gi et bidrag til den alminnelige demokratiske beslutningsprosess og videreutvikle fjernsynet som kulturaktivitet. Utvalget er særlig opptatt av vern om og videreutvikling av norsk språk og litteratur, å stimulere til økt egenaktivitet og styrke lokalt og kulturelt fellesskap. Endelig legges det vekt på å få en økt egenproduksjon av norske program i etermedier, med vekt på kvalitet og allsidighet.

For å sikre verdifulle, ærgjerrige nasjonale fjernsynsproduksjoner, foreslår utvalget opprettet et offentlig produksjonsfond. Utvalget ser

dette som investeringer i vår befolknings motivasjons- og kunnskapsnivå, internasjonale horisont og kvalitetssans.

Kapittel Sammendrag.
Næringspolitisk begrunnelse.

Utvalget ser også næringspolitiske begrunnelser for et TV 2-system. Det er vanskelig å tenke seg en fornuftig internasjonalisering av vårt arbeidsliv uten at denne støttes av et fjernsynstilbud som samlet gir større rom enn i dag for interessevekkende programmer om vårt arbeidsmiljø og om kunnskapsutvikling og nyskaping i norsk næringsliv. Framveksten av fagmiljøer for fjernsynsproduksjon i distriktene vil både direkte og indirekte høyne lokal informasjonskompetanse. Utvalget ser dessuten en utvidelse av fjernsynstilbudet som en ny mulighet til å styrke den infrastruktur som både næringsliv og bosetting i vårt gravgrendte land vil trenge i årene som kommer.

Kapittel Sammendrag.
Oppbyggingen av TV 2-systemet.

Flertallet foreslår at et frittstående TV 2 bygges opp etter en kombinasjonsmodell, der det inngår både en riksdekkende enhet (en rikssender) og et nettverk av selvstendige lokale eller regionale sendeselskaper. Antallet selskaper antydes i første omgang til ett for hvert fylke, men slik at det skal være anledning til både å dele et fylke inn i mindre enheter eller å etablere selskaper som dekker deler av to eller flere fylker, dersom de kulturelle og/eller økonomiske og tekniske forhold ligger til rette for det.

Riksenheten i et slikt TV 2 system er tenkt bygd opp etter entreprisemodellen. Det vil si at selve sendeselskapet (rikssenderen) forutsettes å få en relativt beskjeden bemanning (antydningssvis 100 - 200 personer) som hovedsakelig skal forestå innkjøp av programmer fra innen- og utenlandske produsenter. Studios, utrustning og bemanning begrenses i prinsippet til det som trengs til selve programavviklingen.

TV 2 tenkes bygd opp med egen nyhets- og aktualitetsredaksjon med sentralredaksjon i tilknytning til rikssenderen. Også for rikssenderens nyhetstjeneste er det tanken at en vesentlig del av stofftilfanget skal komme fra andre produksjonsmiljøer. Nyhetstjenesten vil blant annet ha et nettverk av lokale nyhetsredaksjoner å hente innenriksreportasjer fra.

Riksenheten vil ikke ha noen instruksjonsmyndighet overfor de lokale/regionale selskapene. Ansvarsforholdet mellom riksenheten på den ene side og de lokale selskaper på den annen, foreslås delt vertikalt, det vil si i tid. Det innebærer at innenfor fastsatte tider vil lokalselskapene ha det fulle ansvar for programvirksomheten i sine områder, mens riksenheten har en tilsvarende suveren avgjørelsesmyndighet for rikssendingene andre tider på døgnet.

Kapittel Sammendrag.

Konsesjonsorgnn.

Utvalgets flertall ser det som avgjørende at også et nytt TV 2-system utvikles i pakt med de prinsipper som hittil har styrt norsk kulturpolitikk. Blant annet derfor foreslås etablert et konsesjonsgivende organ, på riksbasis. Organet skal også føre tilsyn med at konsesjonsbetingelsene blir overholdt. Det skal stilles opp enkelte generelle krav fra samfunnets side før konsesjonsutlysningen skjer, men forøvrig vil konsesjonssøkerne selv kunne beskrive sitt selskaps organisasjon, virksomhetens omfang og karakter. Konsesjonssøknadene vil danne grunnlaget for konsesjonsbehandlingen og -tildelingen. Det skal legges betydelig vekt på innstillingene fra lokale organer. Særlig er fylkeskulturstyrene tiltenkt en sentral oppgave, også ved at de får oppfordring til å forsøke samordnet søkerinteressene lokalt dersom det er flere enn ett selskap vil ha konsesjon. Konsesjonsperioden foreslås satt til 7 år. Lokalisering.

Utvalget har ikke funnet det riktig å foreslå hvor i landet en slik riksenhet bør plasseres. Rent teknisk vil dette kunne la seg gjøre en rekke steder rundt om i landet. Utvalgets flertall mener det må være opp til det selskap som får konsesjon å avgjøre stedsvalget. Et mindretall på 5 medlemmer mener at det bør være en forutsetning at lokaliseringen skjer utenfor hovedstadsområdet. Kostnadene.

Kostnadene ved å drive et TV 2-system vil avhenge av hvilket ambisjonsnivå man vil velge å legge seg på. Dette gjelder både kvalitet, omfang og art av sendingene.

TV 2-utvalget har av Kultur- og vitenskapsdepartementet fått oversendt til uttalelse det forslag som Norsk Rikskringkastings styre har lagt fram om en Kanal 2 innen NRK. Dette forslaget er basert på at kringkastingslisensen skal heves med 400 1985-kroner for å finansiere en slik Kanal 2 med distriktssendinger, men uten egen nyhetstjeneste. Ut fra det nåværende antall lisenser - vel 1.350.000 - og en dekningsgrad på 95 prosent, som NRK forutsetter, vil det gi en inntekt på 513 millioner 1985-kroner, når Kanal 2-nettet er fullt utbygd.

Sammenlignet med NRKs forslag vil et frittstående TV 2-system, slik det skisseres av flertallet i utvalget, koste 100 - 200 millioner kroner mer i året.

For det tekniske distribusjons- og sendernet tas det utgangspunkt i det nåværende norske fjernsynsnettet. Ved at man dermed får utnyttet investeringer som allerede er gjort, vil dette gi store driftfordeler som samfunnsøkonomisk sett blir de samme enten den nye kanalen legges under NRK eller ikke.

Merkostnadene ligger følgelig ikke på sendersiden, men i programvirksomheten. De vesentligste årsaker til at utvalgets TV2-modell vil bli dyrere enn NRKs forslag for sin egen Kanal 2, er at TV 2-utvalgets skisse er mer ambisiøs på følgende punkter:

A) Andelen norsk-produserte program vil komme opp i mer enn 70 prosent. Det er regnet med et betydelig innslag av ressurskrevende norske produksjoner.

B) Lokalsendingene får stort omfang. Mens NRK antyder 1 times lokalsending pr uke fra sine distriktskontorer i Kanal 2, har TV 2-utvalget gått ut fra at den gjennomsnittlige daglige sendetid fra lokalselskapene skal være 1 1/2 time allerede fra starten, eller 10 1/2 time i uken. NRK antyder for sin modell 900 timers lokalt programutbud på landsbasis i løpet av ett år. Det frittstående TV 2 vil etter forslaget gi 10.400 timer lokalsendinger i året. Av dette vil 5.200 timer være produsert av vedkommende lokale selskap, mens de øvrige 5.200 timer vil være program som kommer fra ett av de øvrige lokale selskapene, for eksempel fra nabofylkene.

C) Det etableres en egen selvstendig nyhets- og aktualitetsavdeling, med en antatt ekstra kostnad på 60 millioner kroner i året.

TV 2-utvalget har for sitt forslag tatt som utgangspunkt at det skal være en tilnærmet likevekt mellom omsetningen i den lokale og den sentrale del av TV 2-systemet. Mens en rikssender vil måtte gi et fullverdig tilbud fra første dag, gir TV 2-modellen muligheter for forskjellige løsninger i lokalområdene, også med hensyn til virksomhetens omfang og art i startfasen.

TV 2-utvalget har satt opp et regneeksempel for en slik situasjon der man forutsetter at det over rikssenderen skal gå 5 1/2 times program daglig, mens de lokale selskapene skal sende gjennomsnittlig 1 1/2 time. Utvalget er kommet til at en slik virksomhet vil kunne drives for totalt 650 millioner kroner årlig, når det tas hensyn til at rikssenderen skal finansiere en betydelig del ressurskrevende produksjoner. Det er i eksemplet således tatt med 50 timers produksjon a kr 1.200.000 pr time og 150 timer a kr 800.000 pr time.

Det kan settes opp andre regneeksempler med endrede forutsetninger når det gjelder programmenes kvalitet, omfang og art. Det er derfor vanskelig å sette noen helt bestemt pris på det TV 2-system utvalget foreslår. Når det er fullt utbygget, regner imidlertid utvalget med at de totale sende- og programkostnader årlig vil ligge mellom 700 og 800 millioner kroner.

Kapittel Sammendrag. Reklamefinansiering.

Av de 13 medlemmene i TV 2-utvalget mener 12 at det bør kunne gis adgang til reklame i norsk fjernsyn. Av de 11 medlemmene som går inn for et frittstående TV 2, mener 10 at dette bør reklamefinansieres, helt eller delvis, mens 1 medlem mener at virksomheten dels bør finansieres ved lisens (den riksdekkende delen) og dels ved offentlig toppfinansiering (de lokale deler). Dette medlemmet mener at hvis det blir tillatt med reklamefinansiering, vil dette måtte bli en finansieringsform bare for lokale sendeselskaper.

De 2 medlemmene som vil etablere TV 2 innenfor NRK, mener at NRK bør få anledning til å begynne med reklamesendinger.

De øvrige 11 medlemmer vil opprettholde NRK som reklamefri kringkastingsvirksomhet.

Flertallet mener at man for et frittstående TV 2 bør tillate solgt inntil 20 minutter reklame hver dag i riksprogrammet og 20 minutter i lokalsendingene. Reklamen må ikke bryte et program og må være på norsk. Utvalget mener at det regelverk som må etableres for en slik reklame, i størst mulig grad må bygge på gjeldende lover og bestemmelser, men likevel slik at man får et regelverk som tar hensyn til fjernsynets egenart, særlig når det gjelder påvirkningsmuligheten overfor barn. Utvalget avviser Kjølås-utvalgets forslag om at det skal opprettes et særlig samkjøringselskap for fjernsynsreklame i Norge. Nødvendige samarbeidsordninger må bygge på frivillighet.

Utvalget peker på at det knytter seg stor usikkerhet til hvor store inntekter reklamen vil kunne gi et TV 2-system innenfor de tidsrammer som skisseres. Omsetningen vil avhenge både av kontaktpreis (hvor mange kroner som skal betales pr 1.000 seere pr 30 sekunder), av seer-oppslutningen om programmene og av hvor stor andel av den tillatte reklametid som faktisk vil bli solgt.

Av dem som går inn for at et frittstående TV 2 skal reklamefinansieres (10 medlemmer), mener 6 at det er grunn til å tro at reklamen innenfor de rammer som foreslås, vil kunne innbringe systemet tilstrekkelige midler til å dekke kostnadene ved programvirksomheten. Disse medlemmene foreslår at distribusjons- og sendekostnadene dekkes ved at den alminnelige kringkastingslisensen heves med anslagsvis 120 - 150 kroner pr år, eller ved direkte statlige overføringer. To medlemmer mener markedet vil være stort nok til en fullfinansiering av virksomheten. Det 10. medlem drøfter ikke dette forholdet, idet dette medlemmet mener at hvis det ikke er tilstrekkelige midler i reklamevirksomheten til at det kan finansiere et TV 2, bør vi heller ikke ha et slikt utvidet fjernsynstilbud.

Kapittel Sammendrag.

Kartlegging av eventuelle skadevirkninger

Utvalget har drøftet mulighetene for at fjernsynsreklame kan gi inntektstap for pressen og for at man kan få en viss vridning mellom de enkelte avisbedrifter, slik at det økonomiske grunnlag for nr. 2-avisene svekkes.

Utvalget anbefaler at det konsesjonsgivende organ fra første dag etablerer en løpende kartlegging av fjernsynsreklamens virkninger, og at man så tidlig som mulig må være innstilt på å sette i verk tiltak for å motvirke en eventuell uheldig utvikling både for pressen og for andre deler av samfunnslivet.

Kapittel Sammendrag.

Annen finansiering.

Flertallet i TV 2-utvalget bedømmer markedet for fjernsynsreklame i Norge til i og for seg å være stort nok til å kunne finansiere et TV 2-system. Det er imidlertid oppfatningen hos flertallet av medlemmene at innenfor de rammer man ønsker å sette for reklamevirksomheten og med det ambisjonsnivå man bør legge seg på for programvirksomheten vil det neppe være mulig å fullfinansiere TV 2-systemet ved hjelp av reklame. Man mener derfor at det også må komme på tale med andre finansieringsformer, både gjennom en viss økning av lisensavgiften og ved overføring av statlige midler. Utvalget mener at en økt lisensavgift bør kunne dekke utgiftene til etablering og drift av et distribusjons- og sendernett, mens statlige overføringer bør kunne gå til et produksjonsfond som kan komme både TV 2 og NRK til gode.

TV 2-systemet kan etter flertallets oppfatning årlig tilføres midler fra den såkalte apparatavgiften som i dag tilfaller NRK.

Det forutsettes videre en intern inntektsfordeling mellom de enkelte enheter innen TV 2-systemet, ved at det betales en viss avgift på visningen av reklame. Til å foreta denne fordelingen etableres i tilknytning til det konsesjonsgivende organ en økonomisk samordningsenhet.

Kapittel Sammendrag.

Jordnett basis - men også satellittbruk?

Distribusjons- og sendekostnadene for et TV 2 i Norge vil samfunnsøkonomisk være de samme enten kanalen legges innenfor eller utenfor NRK.

TV 2-utvalget har vurdert ulike løsninger og er kommet til at det rimeligste alternativ vil være å bygge på det eksisterende norske nettet som i dag fører fram NRKs fjernsynsprogram. Utvalget har også i sitt forslag tatt hensyn til nødvendigheten av at sendernettet skal kunne brytes opp i mindre enheter som kan opereres uavhengig av hverandre og har muligheter til å sende lokale/regionale program samtidig.

Det jordbundne sendernettet vil kunne påbegynnes allerede ett år etter

at vedtak om utbygging er gjort. Etter 2 år vil man for en investering på 226.5 millioner kroner ha ført programmet fram til 72 prosent av befolkningen. Etter 4 år vil man med en samlet investering på 483 millioner kroner ha oppnådd en dekningsprosent på 85, og etter 6 år vil man med en total investering på 727 millioner kroner være nådd opp i en dekningsprosent på 95.

Hvis man vil øke dekningsprosenten fra 95 til 99-100, slik det er for NRK-fjernsynet i dag, vil det betinge ytterligere 347 millioner kroner i investeringer. Dermed vil den totale investeringsramme for det jordbundne sender-nettet bli på 1074 millioner kroner.

Å bygge ut det jordbundne nett slik at man samtidig kan sende lokale program i 19 fylker, vil kreve investeringer på 160 millioner kroner.

Man kan relativt hurtig bygge ut et nett som dekker to tredjeparter av befolkningen mens det går langsomt og er meget kostbart å dekke de siste prosentene.

Kapittel Sammendrag.

Satellitt.

For å gi de deler av befolkningen som vil få TV 2-dekning først i siste fase av utbyggingsperioden, foreslår TV 2-utvalget at man også lar den riksdekkende del av TV 2-programmene formidles via en kommunikasjonssatellitt. Dette vil koste 25-30 millioner kroner ekstra årlig, men vil gi en teoretisk 97 prosents dekning av befolkningen fra første dag. Eksempelvis vil da også Svalbard og oljeinstallasjonene i Nordsjøen få del i det nye tilbudet så snart det kommer i gang. I fastlands-Norge vil denne muligheten innebære at steder og distrikter som slår seg sammen om større antenner for å ta imot sendingene fra kommunikasjonssatellitten, kan få TV 2 atskillig tidligere enn om man venter på framføringen av det jordbundne nettet.

Kapittel Sammendrag.

Tele-X

Utvalget peker også på mulighetene for å bruke den planlagte nordiske direktesendende satellitten Tele-X, som vil kunne bringe den riksdekkende del av programmet fram til den enkelte seer for en investering på mottakerhånd på om lag 5000 kroner, og da slik at vedkommende ikke trenger å være knyttet til noe fellesantenneanlegg. TV 2-utvalget finner det ikke riktig å basere et TV 2-system på en slik løsning, blant annet fordi det ennå hersker stor usikkerhet omkring oppskytingen, og fordi man under en hver omstendighet ikke vil ha noen reserve for satellitten i fall den senere skulle svikte. På den annen side ser man klart den positive psykologiske effekt det vil kunne ha på mange områder, om vi i Norge kan være blant de første nasjoner i verden som tar denne nye satellitt-typen i bruk i offentlig kringkastingsvirksomhet.

Utvalget finner det ikke riktig at kostnadene ved en slik eventuell løsning skal belastes norske TV-seere. Bruken av Tele-X-satellitten til et eventuelt slikt formål må skje ut fra den forutsetning at kostnadene likevel tas av industripolitiske grunner og at man ikke har noen bedre anvendelsesmåte for den kapasitet som man har fått stilt til rådighet.

Kapittel Sammendrag.
Forholdet til Televerket.

Hvis man i Norge oppretter et frittstående TV 2, vil de stordriftfordeler som følger med felles utnyttelse av investeringer i sendere, linjer etc måtte komme begge kringkastingsvirksomhetene (NRK og TV 2) til gode på likeverdig måte. Det vil etter TV 2-utvalgets oppfatning være nødvendig at Televerket overtar den del av distribusjons- og sendernettet som i dag eies av NRK, slik at de to fjernsynssystemene kan bli betjent på lik måte.

Dagens forhold mellom NRK og Televerket er på dette området slik at TV 2-utvalget mener at selv om man skulle velge å legge TV 2 inn under NRK bør man overveie å foreta en endring av eierforholdene.

Kapittel Sammendrag.
A/S TV-teknikk?

TV-utvalget antyder også en løsning der de tekniske produksjonsanlegg innen NRK (studios, opptaksenheter etc) skilles ut som en egen resultatenheter, et slags A/S TV-teknikk. NRK vil måtte være dette organets primærkunde, men selskapet må også kunne påta seg oppdrag fra andre, på forretningsmessig basis.

Kapittel Sammendrag.
Utdanning og forskning

Enten man velger å bygge opp et TV 2 innen eller utenfor NRK, vil et økt fjernsynstilbud i Norge forutsette større innsats når det gjelder utdanning og forskning. TV 2-utvalget konstaterer at situasjonen ikke er tilfredsstillende pr i dag. Behovet for større satsing på disse felt vil forsterkes når det blir etablert en ny fjernsynskanal. Utvalget foreslår at Kultur og vitenskapsdepartementet skal ta initiativ på disse områdene snarest.

Kapittel Sammendrag.
TV 2 innenfor NRK

Dersom TV 2 blir lagt innenfor Norsk Rikskringkasting; mener TV 2-utvalget at den bestående kanal 1 må forsvinne og at det skapes to helt nye kanaler. Den nye kanal 2 vil i denne modellen bli en distriktskanal der samtlige distriktskontorer bygges ut til å kunne utføre enklere produksjoner. Noen distriktskontorer bygges ut for kontinuerlig

programproduksjon, med ulike spesialiteter.

Hovedkontoret for den nye kanalen må legges utenfor Oslo, og det forutsettes at omlag halvparten av programbudsjettet for norske produksjoner skal være øremerket for produksjoner utenfor NRK, gjennom rene innkjøp eller ved at den nye kanalen setter produksjoner ut i entreprise. Av de vel 1000 timer norsk produksjon vil omlag halvparten kunne leveres av distriktene, mens resten kommer fra kjøp eller samproduksjon innenlands. Omlag 1000 timer forutsettes innkjøpt fra utlandet. Det forutsettes et nyhets- og aktualitetsredaksjon uavhengig av kanal 1.

Omkostningene for denne kanal 2 er beregnet til omlag 400 millioner kroner årlig.

Kapittel Sammendrag.

Forslag

Konkrete flertallsforslag som fremkommer av TV 2-utvalgets utredning er:

- Det etableres i Norge et TV 2-system utenfor NRK
- Det tillates salg av reklametid i dette TV-systemet.
- Det bør opprettes et statlig produksjonsfond for ressurskrevende norske produksjoner.
- Et konsesjonsgivende organ på riksbasis skal legge betydelig vekt på uttalelser fra lokalt hold ved tildelingen av konsesjoner.
- Organet må etablere en løpende kartlegging av fjernsynsreklamens virkninger, med tanke på konkrete tiltak for å motvirke eventuelle uheldige utslag.
- Det sørges for inntektsutjevning gjennom en samordnende økonomisk enhet, med tanke på at det skal bli mulig å drive lokal fjernsynsvirksomhet i alle deler av landet.
- Det opprettes et samisk produksjonscenter for fjernsynsprogrammer, lokalisert til et samisk kjerneområde.
- Det søkes etablert utstrakt samarbeid med sceneteatrene.
- Det må snarest treffes tiltak for økt offentlig innsats på utdannings- og forskningssektoren.
- Det fysiske distribusjons- og sendernettet for et TV 2-system bygges opp med utgangspunkt i vårt nåværende fjernsynsnett, med en betydelig grad av regionalisering og muligheter for programutveksling mellom ulike regioner.
- Satellittforbindelse tas i bruk for å gi flest mulige nordmenn del i det nye programtilbudet fra første stund.
- De deler av distribusjons- og sendersystemet som i dag eies av NRK, blir overført til Televerket.
- Det bør overveies om ikke de produksjonstekniske avdelinger innen NRK skal skilles ut som egen enhet, som kan påta seg oppdrag også for andre enn NRK.