

Tanja Storsul

Bakkenettet og allmennkringkastinga¹

Abstract

Digitalization of the terrestrial television network started in Norway in 2007. This article investigates how digitalization and related processes have contributed to changing the framework for public service broadcasting.

Key words

- Public service broadcasting
- Digitalization
- Media Policy

Høsten 2007 åpna det digitale bakkenettet for fjernsyn. Fram til da hadde det norske fjernsynsmarkedet vært dominert av allmennkringkasterne NRK og TV 2. NRK og TV 2 forventa en langt tøffere konkurranse når fjernsynsnettene ble digitalisert. Digitaliseringa ville nemlig gi plass til flere kanaler og tjenester. Kringkasterne var derfor opptatt av hvordan de kunne posisjonere seg best mulig for å møte konkurransen. Digitaliseringa av bakkenettet, og de mulige endringene i allmennkringkasternes posisjon bringer imidlertid også opp større fjernsynspolitiske spørsmål. Fjernsynspolitikken har tradisjonelt lagt stor vekt på å fremme og regulere allmennkringkasterne, og grunnlaget for dette har vært knytta til nettopp bakkenettet. Denne artikkelen diskuterer på hvilke måter digitalisering av bakkenettet påvirker rammene for allmennkringkasting i Norge.

Artikkelen vil fokusere på hvordan fjernsynslandskapet er i endring med utgangspunkt i følgende spørsmål: Hvilke fjernsynspolitiske hensyn sto sentralt da bakkenettet² skulle digitaliseres? Hvordan ble de politiske og regulatoriske rammene for bakkenettet utforma? Hvordan har allmennkringkasterne posisjonert seg innen disse rammene? Og i hvilken grad ser det ut til at de politiske hensynene som lå til grunn blir realisert?

Studien bygger på analyser av relevante offentlige dokumenter fra regjering, storting og reguleringsorganer, fra perioden 1997–2007. I tillegg er strategidokumenter, høringsuttalelser og pressemeldinger fra kringkasterne og andre markedsaktører analysert, supplert med presseoppslag.³

Før vi går inn i analysene av hvilke politiske hensyn som har blitt aktualisert av digitaliseringa, skal vi se nærmere på utgangspunktet for at det stilles spørsmål ved om digitaliseringa kan endre rammene for allmennkringkastinga.

Digitalisering og allmennkringkasting

Begrepet allmennkringkasting føres ofte tilbake til BBCs første sjef, John Reith. Han kalte BBC en allmennkringkaster og uttrykte at en allmennkringkasters rolle var å informere, utdanne og underholde. Utgangspunktet hans var at kringkasterne skulle drive folkeopplysning og kulturspredning til folket (Syvertsen 1999:9). Med liknende utgangspunkt ble offentlige kringkastingsmonopoler etablert i en rekke europeiske land på 1920- og 1930-tallet, deriblant NRK i Norge.

Seinere har allmennkringkastingsbegrepet blitt brukt til å karakterisere ikke bare offentlige, men etter hvert også private kringkasterne med særlige forpliktelser. Begrepet brukes til å si noe om visse typer programprofiler kringkasterne kan ha, om visse typer regulering av kringkasting, og om idealforestillinger om kringkastingas rolle i samfunnet (Søndergaard 1999). Trine Syvertsen har kritisert begrepet fordi det brukes om så mange ulike fenomener at det i praksis tømmes for innhold (Syvertsen 1999:10). Til tross for begrepets vage og upresise karakter, står det allikevel sterkt. Dette kommer blant annet til uttrykk i regjeringas kringkastingsmelding fra 2007 som i hovedsak handler om hvordan allmennkringkasting kan fremmes i ei digital framtid (St.meld. nr. 30 (2006–2007)).

For å gjøre et mangfoldig begrep mer analytisk tilgjengelig, kan vi skille mellom to typer perspektiver som gjør seg gjeldende i debatter om allmennkringkasting. Den ene typen perspektiver fokuserer på allmennkringkastingas innhold og samfunnsrolle. Her finner vi normative idealer om hva som kjennetegner allmennkringkastingas innhold og hvordan den skal forholde seg til sitt publikum. Analyser med slike perspektiver handler for eksempel om hvilken rolle allmennkringkasterne fortsatt kan spille som folkeopplysere (Jauert og Lowe 2005), i hvilken grad allmennkringkasternes programtilbud kommersialiseres (Born 2003), eller i hvilken grad de tar i bruk nye muligheter til å skape arenaer for publikumsdeltakelse (Enli 2007).

Den andre typen perspektiver tar utgangspunkt i allmennkringkasting som regulatorisk og politisk grep. Noen kringkasterne har regulatorisk status som allmennkringkasterne. Dette er de offentlige kringkasterne, som NRK i Norge, SVT i Sverige og BBC i Storbritannia, og enkelte private kringkasterne, som TV 2 i Norge, TV4 i Sverige og ITV i Storbritannia. Trine Syvertsen har vist at felles for disse kringkasterne er at de har fått tildelt visse privilegier fra myndighetene, og som motytelse skal de utføre visse plikter (Syvertsen 1992, 1999). De offentlige kringkasternes største privilegium er lisensfinansieringa, og de private kringkasterne får kringkaste reklame i det landsdekkende bakkenettet. Pliktene de er pålagt som motytelse handler delvis om at de skal ha et landsdekkende tilbud, og delvis om krav til programtilbudet.

Typisk skal de ha nyhetssendinger, programmer til brede og smale publikumsgrupper, nasjonalt produserte programmer osv. Henrik Søndergaard kritiserer en slik tilnærming fordi allmennkringkastingsbegrepet dermed ikke knyttes til visse typer programtilbud, men blir et forhandlings spørsmål hvis innhold bestemmes av styrkeforholdet ved forhandlingsbordet (Søndergaard 1999).

Denne artikkelen vil imidlertid legge hovedvekten nettopp på i hvilken grad digitaliseringa av bakkenettet bidrar til å endre styrkeforholdet ved forhandlingsbordet. Det er derfor ikke de normative idealer om hva som karakteriserer allmennkringkasting som vil stå i fokus, eller om allmennkringkasternes programtilbud lever opp til slike idealer. Artikkelen vil ta utgangspunkt i hvordan rammevilkårene for kringkasterne som har status som allmennkringkastere er i endring, og undersøke hvordan disse kringkasterne posisjonerer seg innenfor disse nye rammene.

Ett av de forhold som påvirker allmennkringkasternes rammevilkår er digitaliseringa av fjernsynsnettene, og da særlig bakkenettet. Det er ikke fordi teknologien alene determinerer hvordan medielandskapet ser ut eller hvilken mediepolitikk som føres. Tvert imot har antakelser om at teknologisk endring med nødvendighet ville medføre bestemte politiske eller institusjonelle reformer, ofte slått feil (Storsul og Syvertsen 2007; Fagerjord og Storsul 2007). Politikk utformes innen en kontekst der teknologien er én av flere rammebetingelser (se f.eks. Williams 1974; Street 1992). Men teknologien er heller ikke nøytral. Teknologien påvirker hvilken handlefrihet både politikere, markedsaktører og individer har (Mansell 1996:28; Storsul 2002:16). Teknologien åpner for noen muligheter, og den kan utfordre politiske og økonomiske strukturer. Som vi skal se gjelder dette ikke minst der politiske kompromisser har vært knytta til bestemte teknologier.

Med dette som utgangspunkt skal vi se hvordan digitaliseringa av bakkenettet kan utfordre allmennkringkasterne og fjernsynspolitikken. Hovedgrunnen til dette er at det er utviklet teknologier som gjør at digitale nett kan overføre tv-signaler mer effektivt enn analoge nett. De analoge nettene var trange flaskehalser, med plass til svært få kanaler (Storsul 2008). I utgangspunktet ble det i Norge som i mange andre land, kun satt av plass til én fjernsynskanal. Dette var det statlige lisensfinansierte NRK. Da TV 2 i 1992 fikk konsesjon til å sende reklamefinansierte fjernsyn i bakkenettet, ble den begrensa kapasiteten i nettet brukt som legitimeringsgrunnlag for å regulere TV 2s programtilbud. Som en motytelse mot privilegiet det var å være den eneste riksdekkende reklamefinansierte kanalen som fikk bruke frekvensressursene, ble TV 2 pålagt programpolitiske forpliktelser. Disse skulle sikre at TV 2 ikke bare tok kommersielle hensyn i sin programsammensetning, og omfatta blant annet at TV 2 skulle ha daglige nyhetssendinger og norskprodusert innhold. Programmenyen skulle være variert, med program for brede og smale seergrupper, inkludert den samiske befolkninga og minoriteter (Syvertsen 1997:35–36).

I 2007 starta digitaliseringa av bakkenettet. Denne digitaliseringa vil gi plass til flere kanaler og tjenester og dermed tøffere konkurranse. Allmennkringkasterne

kan dermed miste markedsandeler i forhold til konkurrerende kommersielle kanaler. Dette kan svekke betydninga av allmennkringkasterne. Det er også satt spørsmålsteget ved måten allmennkringkastinga har vært regulert på (Storsul og Syvertsen 2007). Dette gjelder særlig reguleringa av TV 2 som har vært knytta til kanalens privilegerte posisjon i bakkenettet. Når det blir plass til flere kanaler, blir dette privilegiet mindre verd, og det er ikke opplagt at forpliktelsene kan videreføres på samme nivå. Med andre ord kan styrkeforholdet ved forhandlingsbordet være endret.

Det er i den videre diskusjonen av hvordan digitaliseringa av bakkenettet har påverka rammene for allmennkringkasting i Norge, viktig å være oppmerksom på at bakkenettet omfattet en begrensa andel av husstandene. I 2007 hadde bare ca. 30 % av husstandene antenna som eneste fjernsynsmottak, mens ca. 70 % mottok fjernsyn via kabel eller satellitt. Når bakkenettet fortsatt var viktig for fjernsynslandskapet og fjernsynspolitikken, var det fordi bakkenettet fortsatt var det eneste nettet som dekket hele landet. Dermed var det kun kanalene i bakkenettet som nådde ut til hele landet. Dette ble gjenspeilt i seeroppslutning der NRK1 og TV 2 til sammen hadde en markedsandel på nesten 70 % (TNS Gallup 2007).

Bakkenettet har altså spilt en viktig fjernsynspolitisk rolle. Når nettet skal digitaliseres, bringes dermed en rekke mediepolitiske spørsmål på dagsordenen. I den norske debatten om digitalisering av bakkenettet var det særlig to politiske spenningsforhold som sto sentralt. Det var det kulturpolitiske spenningsforholdet mellom å fremme individuell frihet og å fremme en felles offentlighet, og det økonomiske spenningsforholdet mellom å fremme fri konkurranse og å fremme industriell utvikling.

Kulturpolitiske hensyn: Individuell frihet vs. felles offentlighet

En klassisk dimensjon i mediepolitikken generelt og fjernsynspolitikken spesielt er spenningsforholdet mellom på den ene sida hensynet til å fremme individuell frihet og på den andre sida hensynet til å ivareta en felles offentlighet. Et grunnleggende hensyn i mediepolitikken har vært å fremme ytringsfriheten. Myndighetene har derfor vært tilbakeholdne med å gripe inn i medienes virke. Mediene ses som forvaltere av ytringsfriheten og skal ikke styres av staten. Inngrep i medienes frihet måtte begrunnes særlig. Samtidig er mediene viktige for kulturen, og mange har ønska seg en mediepolitikk som fremmer fellesskap i samfunnet og ivaretar språk og kultur. Allmennkringkasting kan fortolkes som et kompromiss mellom disse to synene. På den ene sida er allmennkringkasting et virkemiddel som fremmer formålet om en felles offentlighet (Keane 1991). Samtidig har manglende nettkapasitet gjort det legitimt å regulere kringkasternes virke. I og med at det uansett ikke var plass til mange kanaler, ble det akseptert som rimelig, også fra et frihetsperspektiv, at den som fikk benytte nettet måtte gi noe tilbake. Reguleringa av allmennkringkasting kunne derfor betraktes som et politisk kompromiss mel-

lom hensyn som i utgangspunktet sto i et motsetningsforhold til hverandre (Skogerbø 1996:215).

Mange har applaudert mulighetene digital tv gir for å muliggjøre en demokratisering av fjernsynet. Digitalisering av nettene og produksjonsprosessene muliggjør et bredere valg mellom et mangfold av kanaler, mer lokal produksjon og nye deltakelsesformater i fjernsynet (se f.eks. Levy 1999; Enli 2007). Denne entusiasmen for digitale medier og digital tv er del av en varig visjon om hvordan ny teknologi kan muliggjøre et mer deltakende medielandskap. På 1980-tallet var denne visjonen knytta til lokalkringkasting (Skogerbø 1996; Barber 1984), og på 1990-tallet til Internett og digitale medier (Storsul 2002; Nguyen og Alexander 1996). Etter hvert ble denne optimismen også knytta til digitalisering av fjernsynet, som mange mente kunne gjøre fjernsynet til et mer kommunikativt medium (Himmelstein og Aslama 2003:258).

En del så altså digitalisering som en endring som kunne gjøre fjernsynet til et medium der den enkelte fikk større grad av frihet til å uttrykke seg. Samtidig ville den individuelle valgfriheten bli styrket. Digitale nett åpner for at flere kanaler kan tilbys til husstandene, og digital teknologi muliggjør identifikasjon av brukere som dermed kan bestille og bruke individuelle tjenester i samsvar med egne preferanser. Dermed kan brukernes autonomi og muligheter til å gjøre individuelle valg mellom et større mangfold av tjenester øke.

Slike visjoner har imidlertid ikke bare ført til optimisme om det demokratiserende potensialet i digital tv, men også bekymring for at slike utviklingstrekk kunne føre til et multikanalunivers der den offentlige sfære ville bli mer fragmentert. Mange har fortolka allmennkringkasternes rolle ut fra et habermasiansk perspektiv. Disse har typisk lagt vekt på rollen fjernsynet spiller i å legge til rette for offentlig samtale (Keane 1991). Innen denne tradisjonen uttrykkes bekymring over at flere kanaler og individuelle valg ikke bare innebærer nye muligheter, men også utfordringer i form av en fragmentert offentlighet (Street 2002). De store allmennkringkasterne har tradisjonelt spilt viktige roller i forhold til å muliggjøre offentligheter for politiske og kulturelle fellesskap. Jo flere kanaler og jo flere individualiserte tjenester, desto mer utfordra er disse rollene (Stemers 1998, 2003; Chalaby og Segell 1999).

Hvis vi ser på den norske politiske debatten om digitalisering av bakkenettet, ser vi at et hovedargument fra de som tidlig ville digitalisere bakkenettet var et ønske om å sikre en felles offentlighet. I den første stortingsmeldinga om digital tv ble det argumentert slik:

Prinsippet om allmennkringkasting er en grunnpilar i norsk kultur- og mediepolitikk. Et variert og godt allmennkringkastingstilbud bidrar til å formidle norsk språk og kultur til hele befolkningen. [...] Et jordbundet digitalt nett er det eneste tilbudet som hovedsakelig vil være basert på norsk språk og norske tradisjoner for allmennkringkasting (St.meld. nr. 46 (1998–99)).

Tilsvarende argumenter ble gjentatt i seinere dokumenter, og de likner til forveksling argumenter også i andre land. Den svenske Digital TV komiteen viste for eksempel til at motivet bak å digitalisere bakkenettet i Sverige først og fremst var mediepolitisk:

Genom att behålla ett rikstäckande distributionsnät skulle det vara möjligt att även i framtiden garantera att TV-mediet huvudsakligen betjänar allmänna och demokratiska intressen. [...] Det ansågs viktigt att slå vakt om konsumenternas valfrihet, ett brett programutbud och publicservice-företagens ställning (SOU 2001: 90:40).

Liknende synspunkter kom også til uttrykk i land som Danmark og Storbritannia (Storsul og Sundet 2006; Galperin 2004). Det er verdtt å merke seg at hensynet til allmennkringkasting ofte har vært fremma svært generelt, uten å argumentere eksplisitt for hvordan et bakkenett kunne være et middel for allmennkringkasting. Det implisitte argumentet har imidlertid vært at allmennkringkasterne kunne fremmes på en mer effektiv måte i bakkenettet enn i kabel- og satellitnettene (Galperin 2004:166; Sundet 2004; Storsul og Sundet 2006).

Samtidig var det også skepsis til digitaliseringsplanene. I det politiske miljøet handla dette delvis om i hvilken grad bakkenettet representerte en framtidretta løsning. Det hadde ganske fort blitt avklart at bakkenettet ville likne på det analoge tv-nettet. Det ville bli flere kanaler, men det ville ikke bli bygd med returkanaler som muliggjorde interaksjon. En del av de som har vært entusiastiske til digitale mediers potensial, så derfor på bakkenettet som et sidespor. I Norge var det Fremskrittspartiet som klarest tok dette standpunktet. De argumenterte for at et digitalt bakkenett ikke var «tilstrekkelig for framtidige behov» på grunn av begrensa kapasitet og manglende returkanaler. De ønska heller å satse på bredbånd (Innst. S. nr. 128 (2003–2004)).

I den politiske debatten om digitalisering av fjernsynet var altså hensynet til allmennkringkastinga og en felles offentlighet et hovedargument fra de som ønska å digitalisere bakkenettet. Et bakkenett kunne reguleres for å fremme allmennkringkasterne, og i et medielandskap som ellers ble stadig mer individualisert, mente flertallet at noen felles holdepunkter ville være kulturpolitisk viktig. Bakkenettet ble sett som et virkemiddel til å motvirke fragmentering.

Økonomiske hensyn: Konkurransse vs. industriutvikling

Digitaliseringa aktiverer i tillegg et økonomisk spenningsforhold, mellom hensynet til å skape kompetitive markeder og hensynet til å ivareta og utvikle en nasjonal industri. Dette spenningsforholdet er også klassisk i mediemarkedene. NRKs rolle kan fortolkes, ikke bare i forhold til å ivareta kulturpolitiske hensyn. NRK var også et industrielt lokomotiv som skulle dra norsk fjernsynsindustri (Syvertsen 2004:91). Da TV 2 ble etablert, ble hensynet til å fremme norsk industri balansert i forhold til konkurransehensyn. TV 2 skulle bidra industripolitisk til å fremme

norsk fjernsynsindustri og styrke norsk programproduksjon. Samtidig skulle konkurransen mellom flere produksjonsmiljøer sikres. TV 2 ble derfor pålagt å kjøpe programmer fra uavhengige produksjonsselskaper (Rinde 2002). Tilsvarende, i telesektoren var de industripolitiske hensynene viktige. Da monopolene ble avvikla på 1990-tallet, ble det etablert reguleringsregimer som skulle skape konkurranse, uten å knekke nasjonal teleindustri (Skogerbø og Storsul 2003; Storsul 2003). Det er altså en lang tradisjon for å ønske å balansere slike hensyn i mediepolitikken.

I den norske debatten om det digitale bakkenettet kom dette spenningsforholdet særlig klart til uttrykk i diskusjonen rundt hvordan regimet for bakkenettet skulle utformes. Fra et konkurransepolitisk synspunkt ville digitaliseringa av bakkenettet kunne skape nye muligheter til å realisere mer kompetitive tv-markeder. Nettkapasiteten ville ikke lenger være en trang flaskehals i tv-markedet, og tv-markedet ville kunne slippes fritt slik at alle slags kanaler og aktører kunne konkurrere om seernes oppmerksomhet.

Hensynet til konkurranse møtte imidlertid industripolitiske argumenter. Etter at den første dot.com-æraen var over i 2000, gikk tusenvis av IT-selskaper konkurs (Godø 2003). Det var en økende bekymring for at markedsfragmentering kunne gjøre det vanskeligere å skape et markedsgrunnlag stort nok til å fremme investeringer og tjenestetilbud. Sett fra et industripolitisk perspektiv kunne en politikk som fokuserte utelukkende på å øke konkurransen, dermed redusere grunnlaget for en livskraftig fjernsynsindustri.

I høringsuttalelser og andre utspill fra markedsaktører ser vi hvordan disse hensynene sto mot hverandre. Synspunktene var i sterk grad knytta til hvilken posisjon aktørene hadde i markedet. De store kringkasterne ønska selv å drive det digitale bakkenettet. De argumenterte derfor for at det var viktig at det ble lagt til rette for et bærekraftig marked. TV 2 uttalte at det var:

avgjørende at forholdene legges til rette slik at utbygger/drifter av det digitale bakkenettet får konkurransedyktige rammevilkår og kan tilrettelegge et tilbud som konkurrerer med tilbud fra alternative nett (TV 2 2002).

Et bakkenettselskap måtte få romslige betingelser som gjorde at selskapet kunne konkurrere med kabel- og satellittnett, mente TV 2. Konkurrentene til bakkenettet, kabel- og satellittselskapene, sto på den andre sida, og i sine høringsuttalelser til utforminga av konsesjonsbestemmelsene i 2002 mente de alle at det slett ikke var behov for et digitalt bakkenett. Mindre fjernsynskanaler, som TVNorge, var svært bekymra for konkurransesituasjonen i det nye nettet, særlig dersom NRK og TV 2 skulle kontrollere nettet. De frykta at en «sammenblanding av rollene vil gi betydelig markedsrett» (TVNorge 2002).

Politisk var det også oppmerksomhet rundt dette. Selv om bakkenettet ble oppfatta som et middel til å fremme allmennkringkasting, ble det også lagt til grunn at det kunne lages en modell for et digitalt bakkenett som balanserte industripolitiske hensyn med konkurransepolitiske hensyn. Det skulle gjøres økonomisk

attraktivt å etablere bakkenettet. Samtidig skulle konkurransen ivaretas: «Ett viktig hensyn er å sikre andre kringkastere enn NTVs eierbedrifter reell mulighet til å sende i nettet,» het det i stortingsmeldinga om bakkenettet (St.meld. nr. 44 (2002–2003)). Men hvilket uttrykk fikk dette? Hvordan ble hensynene balansert i det politiske og regulatoriske rammeverket?

Beslutningene om bakkenettet

Norges televisjon (NTV), et selskap eid av NRK, TV 2 og Telenor, åpnet det digitale bakkenettet høsten 2007. Dette var et resultat av en tiårig politisk prosess. Digitalisering av bakkenettet ble første gang tatt opp i Stortinget i 1997, og den første grundige debatten om digital tv fant sted i 1999 (St.meld. nr. 62 (1996–97), St.meld. nr. 46 (1998–99)). Stortinget uttrykte den gang at det ville være hensiktsmessig å åpne for en digitalisering av bakkenettet. Stortinget fastslo at en slik utbygging skulle være markedsbasert og at staten ikke skulle stå for finansiering av et digitalt bakkenett. Dette ble et bærende prinsipp for den videre politiske behandlinga av bakkenettet. Vekslede regjeringer la de neste åra til grunn at staten skulle legge til rette for at aktører i markedet skulle kunne bygge ut et digitalt bakkenett, dersom de ønska det. Statens rolle skulle være å stille frekvenser til rådighet, samt regulere nettet gjennom konsesjon.⁴

Her skilte det norske utgangspunktet seg fra situasjonen i en rekke andre land der staten hadde hatt en mer aktiv rolle. I Sverige var det det statseide selskapet Teracom som sto for utbygging av nettet, og staten bidro med investeringer og fordelaktige lån (Storsul og Sundet 2006). I Storbritannia var staten en aktiv pådriver for digitalisering av nettet. Det BBC-leda selskapet Freeview fikk i 2002 konsesjon til det digitale bakkenettet, og BBC fungerte som statens viktigste instrument for å gjennomføre digitaliseringa (Smith og Steemers 2007; Galperin 2004).⁵ I og med at det statlige bidraget var større i disse landa, og da særlig i Sverige, kunne også staten stille strengere krav til bakkenettoperatørene, blant annet om kanalsammensetning og om gratistilbud. Det ble gjort, og både i Sverige og i Storbritannia økte antallet gratis tilgjengelige kanaler i bakkenettet, mye kapasitet ble forbeholdt de offentlige kringkasterne, og de private allmennkringkasterne aksepterte at de kulturpolitiske forpliktelsene de hadde i det analoge nettet i hovedsak ble videreført i det digitale.

Det norske utgangspunktet der staten ikke skulle bidra med finansiering innebar at det måtte legges til rette for at det digitale bakkenettet skulle kunne bli økonomisk bærekraftig. Topografi og bosettingsmønstre gjør Norge til et dyrt land å bygge nett i. Uten statsstøtte måtte et bakkenettselskap kunne tjene penger, og da måtte de få industrielt handlingsrom. De industripolitiske hensynene var derfor sentrale når vilkårene for bakkenettet skulle fastsettes. Dette ga seg særlig utslag i to forhold: Det ble for det første åpna for en rask slukking av det analoge nettet. For det andre aksepterte myndighetene en forretningsmodell der nettet i hovedsak skulle finansieres av betal-tv.

Når det ble åpna for en rask slukking av det analoge nettet, var den direkte foranledningen den første konsesjonssøknaden fra NTV. I 2002 hadde NRK og TV 2 etablert et selskap de kalte NTV, og NTV var eneste søker til å få konsesjon til å bygge og drive et digitalt bakkenett for fjernsyn (NTV 2002). NTVs søknad forutsatte at selskapet skulle kunne slukke det analoge nettet etter en kort overgangsperiode. En begrunnelse var at parallell analog og digital distribusjon ville være kostbar. Men viktigere var det at seerne så raskt som mulig skulle kunne abonnere på NTVs planlagte betaltbud. NTVs forretningsmodell baserte seg nemlig på at en stor andel av brukerne ville tegne abonnement på betal-tv i bakkenettet. Når staten ikke skulle finansiere bakkenettet, måtte selskapet finne andre finansieringskilder. I hovedsak sto det om to modeller. Enten kunne kanalene kjøpe kapasitet i nettet av NTV og NTV ville forbli en ren distributør, eller NTV kunne kjøpe senderetter fra kanalene og så selge abonnement på pakker av kanaler til sluttbrukerne. Den siste modellen ga NTV en mer aktiv rolle, og det var det NTV ønska.

Analog slukking var politisk følsomt, og flere partier signaliserte nå skepsis til den foreslåtte løsninga. Etter en lang debatt samla imidlertid Stortingets flertall, dvs. alle partier bortsett fra Fremskrittspartiet, seg om et sett av kriterier for at det analoge nettet skulle kunne slås av. Stortinget presiserte blant annet at før en analog slukking måtte det digitale bakkenettet dekke 95 % av husstandene (og ikke 92 % som regjeringa hadde foreslått), og at overgangen skulle representere en merverdi for publikum (St.meld. nr. 44 (2002–2003), Innst. S nr. 128 (2003–2004)). NTV så dekningskravene som en vesentlig skjerpning av kravene regjeringa hadde stilt og ba om forlenget konsesjonsperiode (NTV 2005a). Resultatet ble at konsesjonen ble lyst ut på nytt (SD og KKD 2005).

Den nye utlysninga ga ikke flere søkere. NTV var fortsatt eneste søker (NTV 2005b). NTV hadde imidlertid fått en ny eier: Telenor Broadcast. NRK, TV 2 og Telenor Broadcast eide nå 1/3 av selskapet hver. Det var dermed et nytt NTV som i juni 2006 ble tildelt konsesjon for oppretting og drift av et digitalt bakkenett for fjernsyn (SMK 2006). Konsesjonen tillot en rask slukking av det analoge nettet i tråd med Stortingets betingelser, og NTVs forretningsmodell bygde på betal-tv.

Gjennom NTVs konsesjon hadde altså de to største kringkasterne og det største nettselskapet i landet slått seg sammen. NRK og TV 2, som i utgangspunktet kunne frykte at de ville miste sin dominerende posisjon i et digitalt fjernsynslandskap, hadde valgt en offensiv strategi. De overlot ikke kontrollen av det digitale bakkenettet til noen andre, men ble selv eiere, sammen med Telenor. Telenor var landets største leverandør både av kabel- og satellitt-tv, og ble med bakkenettet medeier av den tredje viktigste formidlingsplattformen for tv.⁶ Det kunne med andre ord se ut som om de industripolitiske hensynene hadde fått svært sterkt gjennomslag da NTV fikk konsesjon til å bygge og drive et digitalt bakkenett for fjernsyn.

NTVs konsesjon

Industripolitiske hensyn skulle imidlertid balanseres både mot konkurransehensyn og mot hensynet til allmennkringkasting. Den sterke konstellasjonen bak NTV gjorde at både konkurrenter og myndigheter var på vakt. Før konsesjonen ble tildelt, uttrykte Konkurransetilsynet:

Hvis NTV får konsesjon til å bygge ut det digitale bakkenettet, oppstår det to konkurransemessige problemstillinger. For det første er det fare for at konkurrerende tv-kanaler til NRK og TV 2 blir tilbudt dårligere vilkår. For det andre er det fare for at konsesjonen til NTV vil redusere konkurransemulighetene til Telenors konkurrenter innen satellitt-tv og kabel-tv (Konkurransetilsynet 2006).

Konsesjonen ble derfor utforma for å motvirke at NTV skulle kunne benytte sin spesielle posisjon i markedet til å hindre konkurrentene. I konsesjonen heter det blant annet: «NTV skal gi alle kringkastere som ønsker det tilbud om formidling i bakkenettet på ikke-diskriminerende vilkår. Det skal fastsettes objektive utvelgelseskriterier» (SMK 2006:4.8). Selv om det var plass til flere kanaler i det digitale enn i det analoge bakkenettet, var kapasiteten fortsatt begrensa. I første omgang ville bakkenettet ha plass til ca. 20 kanaler og det var ikke nok til at alle kanaler som ønska distribusjon kunne få dette.⁷ Ut fra konsesjonsteksten skulle altså ikke NTV kunne prioritere eiernes kanaler. Alle kanaler skulle konkurrere på like vilkår.

Men hva skulle disse vilkårene være, og hvordan skulle NTV kunne prioritere? For det første var det noen kanaler NTV ikke kunne prioritere bort. Det var her hensynene til allmennkringkasting kommer eksplisitt inn i konsesjonen. Konsesjonen sa: «Det vil bli fastsatt formidlingsplikt i det digitale bakkenettet. [...] Formidlingsplikten vil omfatte NRK og eventuelle andre kringkastere som oppfyller kravene som stilles for å kunne bli betraktet som allmennkringkaster» (SMK 2006:3.4). Kravene til allmennkringkasting var ikke definert i NTVs konsesjon. Konsesjonen innebar at kanaler som gjennom andre regulatoriske virkemidler ble definert som allmennkringkastere, skulle formidles gjennom bakkenettet. Dessuten skulle NTV tilby kapasitet til lokal-tv og en åpen kanal. Dermed var NRK sikra plass, og så lenge TV 2 var definert som en allmennkringkaster, måtte NTV formidle TV 2.⁸ Blant øvrige kanaler skulle altså NTV velge kanaler ut fra objektive kriterier. Her skulle konkurransehensynene gjelde.

Konsesjonen var gitt til selskapet NTV. Det var NTV som fikk konsesjon og som skulle operere bakkenettet og sørge for at konsesjonens betingelser ble oppfylt. Det var imidlertid NTVs søsterselskap RiksTV som i praksis skulle tilby betal-tv og andre tv-tjenester i bakkenettet.⁹ RiksTV var etablert og eid av de samme eierne som NTV. Arbeidsdelingen var sånn at NTV skulle bygge og drifte nettet og sørge for at NRK nådde gratis fram til alle. RiksTV disponerte resten av kapasiteten i nettet og inngikk avtaler med andre tv-kanaler, og distribuerte og solgte abonnement på disse til kundene. Konsesjonens bestemmelser om at kanaltilbudet skulle settes sammen på objektive og ikke-diskriminerende vilkår, gjaldt dermed for RiksTV.

De politiske og regulatoriske rammene for det digitale bakkenettet skulle altså forene flere hensyn. Bakkenettet skulle for det første være et kulturpolitisk virkemiddel til å fremme allmennkringkasterne. I og med at staten ikke skulle finansiere nettet, måtte de industripolitiske rammene for det selskapet som skulle bygge nettet være relativt romslige så det ble økonomisk attraktivt å digitalisere nettet. Samtidig skulle det tas konkurransepolitiske hensyn, og bakkenettselskapet skulle ikke kunne favorisere egne kanaler.

Kringkasternes posisjon

Det selskapet som fikk konsesjon og som dermed skulle reguleres for å fremme disse hensynene var NTV, et selskap eid av NRK, TV 2 og Telenor. Som eiere av NTV kunne det se ut som om allmennkringkasterne NRK og TV 2 hadde posisjonert seg godt i det digitale fjernsynslandskapet. De hadde begge ei hånd på rattet både i selskapet som skulle bygge og drive det digitale bakkenettet, og i RiksTV, selskapet som skulle selge abonnementer på betal-tv. Men hvilken betydning fikk dette? Hvilken posisjon så kringkasterne i praksis ut til å få i det digitale fjernsynslandskapet?

Tabell 1: RiksTVs kanaltilbud ved lansering, september 2007. (Kilde: RiksTV 2007a)

Fritt tilgjengelig	NRK1	NRK2	NRK3	TV 2	Lokal TV* og Åpen kanal*
RiksPakken	TVNorge	Viasat 3	TV 2 Zebra	Discovery	Disney
	The Voice	SportN	TV 2 Filmkanalen	TV 2 Nyhetskanalen	Viasat 4
	Fem	National Geographic	Animal Planet	BBC World	
Ekstrakanaler	Canal+ Sport 1	Canal+ First	Canal+ Hits	TV 2 Sport*	
* Ikke tilgjengelig ved lansering, men markedsført som kommende kanaler.					

Da det digitale bakkenettet åpna i september 2007, omfatta kanaltilbudet 21 kanaler. I tillegg var det satt av plass til et par kanaler som ennå ikke var lansert. Som det framgår av tabell 1 ble seks av kanalene gjort gratis tilgjengelige. Dette var NRK med tre kanaler, TV 2, og etter hvert lokal tv og en åpen kanal. Ut over dette kunne seerne abonnere på en pakke med 14 kanaler kalt RiksPakken. Det var også noen spesialkanaler for sport og filminteresserte som man kunne abonnere på.¹⁰

NRK fikk altså en sterk posisjon for sine fjernsynskanaler i det digitale bakkenettet. NRKs hovedkanal NRK1 ble videreført som en riksdekkende kanal. NRK2,

som i det analoge bakkenettet hadde hatt svært begrensa dekning, ble riksdekkende.¹¹ I tillegg fikk NRK plass til en tredje kanal, NRK3, retta mot barn og unge. NRK fikk dermed utvida kanaltilbudet sitt fra to til tre kanaler, og samtlige av disse ville bli riksdekkende.

Dessuten ble NRKs kanaler gjort fritt tilgjengelige i bakkenettet. Seerne måtte verken betale abonnement eller noen årlig avgift for å motta NRKs kanaler. Lisen ble videreført, men selve mottaket av kanaler ville fortsatt være gratis, slik det hadde vært i det analoge nettet. Dette skulle også gjelde seere som ikke kunne få inn bakkenettet. Stortinget hadde krevd at bakkenettet skulle dekke 95 % av husstandene. De siste 5 % ville være avhengig av å se tv via satellitt. For at disse skulle slippe å tegne abonnement på betal-tv for å se NRK, skulle de tilbys gratis parabolkort fra NRK (NRK 2007).

TV 2 kom også svært godt ut av det. TV 2s hovedkanal skulle formidles fritt sammen med NRKs kanaler. I tillegg hadde TV 2-gruppens nisjekanaler TV 2 Zebra, TV 2 Filmkanalen og TV 2 Nyhetskanalen fått plass i RiksTVs RiksPakke. Disse kanalene ville dermed bli tilgjengelige for alle bakkenettseerne som valgte å tegne abonnement. Dessuten ville TV 2 Sport etter hvert bli tilbudt som en tilleggskanal. TV 2 hadde dermed fått full uttelling for sine kanaler i bakkenettet. Dette fikk naturlig nok kanaler som ikke fikk plass i bakkenettet til å reagere: «Det er som om Tine eide alle ostediskene i landet og ryddet vekk alle produkter fra konkurrenten Synnøve Finden», uttalte MTVs sjef i Norge da det ble klart at de ikke fikk plass i bakkenettet (dn.no 2007). RiksTV på sin side fastholdt at de hadde fulgt spillereglene og ikke prioritert egne kanaler. Kanalene var valgt ut fra objektive kriterier, i tråd med konsesjonsbetingelsene, hevdet RiksTV (RiksTV 2007b). TV 2s gjennomslag for egne kanaler var imidlertid så pass sterk at Post- og teletilsynet behandla saka, og i november 2007 sendte Tilsynet et varsel om vedtak til NTV. Post- og teletilsynet mente at NTV og RiksTV hadde prioritert TV 2s nisjekanaler framfor konkurrerende kanaler og dessuten gitt TV 2 særlig gode avtalevilkår sammenlikna med konkurrerende kanaler.¹² Tilsynet varsla derfor inngrep mot NTV og RiksTV, men ga først partene anledning til å uttale seg (PT 2007). Uansett hva resultatet til slutt blir, illustrerer dette at TV 2 gjennom bakkenettet fikk en svært god posisjon til å formidle sine fjernsynskanaler i bakkenettet, både basiskanalen TV 2 og de fire nisjekanalene. Selv om TV 2 ville møte sterkere konkurranse fra flere kanaler i et digitalt nett, hadde de skaffa seg et godt utgangspunkt for denne konkurransen.

Allmennkringkasting i endring

Begge kringkasterne fikk plass til alle sine kanaler, og de etablerte begge nye kanaler og utvida dermed kanaltilbudet sitt. Som kringkastere kom NRK og TV 2 altså godt ut. Men hva skjedde med deres roller som allmennkringkastere? I det følgende skal vi se at disse rollene er i endring. Særlig er det TV 2 som endrer rolle.

TV 2 kan nemlig være i ferd med å bli betalkanal uten allmennkringkastingsforpliktelse. TV 2s ledelse uttalte i 2005 at de hadde som mål å bli betalkanal i det digitale bakkenettet (Aftenposten 2005). TV 2s konsesjon var en tillatelse til å formidle fjernsyn i det analoge bakkenettet, og TV 2 mente i utgangspunktet at de ikke hadde noen forpliktelser i forhold til et digitalt nett. TV 2 ønska derfor å stå fritt til å bli en betalkanal ved overgangen til digitalt bakkenett. De ønska å kunne konkurrere med andre kanaler på like vilkår, uten å måtte ta spesielle programpolitiske hensyn.

At TV 2 ønska å prioritere programmene sine selv, uten politiske føringer, er lett forståelig. Forpliktelser om å tilby smale programmer kunne gi færre seere og dermed lavere inntekter. I det analoge nettet hadde imidlertid TV 2 godtatt forpliktelsene som motytelse mot privilegiet det har vært å være den eneste reklamefinansierte riksdekkende kanalen. Nå ville det bli flere riksdekkende reklamefinansierte kanaler, og TV 2s privilegium ville bli mindre verdt. Det endra situasjonen for TV 2. Men hvorfor ville TV 2 bli betalkanal?

En årsak til det var at TV 2 forventet at folk ville se mindre på tv i framtida. Seertallene begynte i 2007 å synke, og både TV 2 og andre antok at denne trenden ville fortsette (TV 2 2007:19). Dette kunne gi reduserte reklameinntekter. TV 2 så seg derfor om etter andre finansieringskilder, og abonnementsinntekter kunne være gode å spe på reklameinntektene med (Aftenposten 2005). Dessuten var det i TV 2s interesse som eier av NTV og RiksTV å få flest mulig seere til å abonnere på RiksTVs betal-tv-tilbud. I motsetning til kabel- og satellittkundene var bakkenettseerne vant til å motta fjernsyn uten abonnementsavgift. For å lokke disse til å tegne abonnement på betal-tv, kunne det være hensiktsmessig å gjøre TV 2 til betalkanal og la NRK stå igjen som eneste gratistilbud. Da måtte de som ikke ville miste TV 2 bli abonnenter.

TV 2s uttalte ønske om å bli betal-tv holdt på å stoppe hele konsesjonsprosessen. Bakkenettet hadde, som vi har sett, blitt oppfatta som et virkemiddel nettopp for å fremme allmennkringkasting. Stortinget hadde eksplisitt lagt vekt på at TV 2s allmennkringkasterrolle skulle videreføres. Med unntak av Fremskrittspartiet hadde Stortinget presisert at «en forutsetning for etablering av et bakkenett er at TV 2 sikres som gratistilbud i det digitale bakkenettet minst tilsvarende lenge som nåværende konsesjonsperiode» (Innst. S. nr. 128 (2003–2004)). Kulturministeren la derfor vekt på at gratis TV 2 var en forutsetning for at NTV skulle få konsesjon, og fikk forhandla fram en avtale med TV 2 om at TV 2 skulle sende gratis også i det digitale bakkenettet ut 2009, dvs. like lenge som de i utgangspunktet hadde konsesjonsforpliktelser i det analoge nettet (KKD 2006). For tida etter 2009 finnes ingen slik avtale, og TV 2 kan da bli betalkanal dersom de ønsker det.

Dermed kan perioden med privat allmennkringkasting i norsk fjernsyn være over. Regjeringa har uttrykt at de ønsker å videreføre også privat allmennkringkasting, men er usikker på hvordan. To virkemidler skal ifølge Kirke- og kulturdepartementet vurderes (St. meld. nr. 30 (2006–2007)). Det ene er en skjønnsbasert tilskuddsordning for enkeltproduksjoner tilsvarende Norsk filmfond. Dette vil

kunne bidra til å realisere enkeltprogrammer som ellers ikke ville blitt produsert. Det andre er en videreføring av dagens ordning der departementet utlyser en skjønnhetskonkurranse som tilbyr en privat kringkaster formidlingsplikt i bakkenettet, dersom den påtar seg allmennkringkasterforpliktelser. En stor utfordring vil her være om det å være omfatta av formidlingsplikten vil være et godt nok privilegium for at kringkastere skal ønske å påta seg programpolitiske forpliktelser. Det er altså stor usikkerhet knytta til framtidige virkemidler for privat allmennkringkasting. Det synes imidlertid klart at uansett hvilket av virkemidlene myndighetene faller ned på, vil eventuell privat allmennkringkasting i framtida være langt svakere fundert enn TV 2 har vært.

Samtidig som TV 2 kunne synes å være på vei ut av allmennkringkastingsrollen, ble NRKs rolle som allmennkringkaster stadig sterkere vektlagt. Dersom privat allmennkringkasting i framtida skal fremmes i form av tilskudd til enkeltproduksjoner, vil NRK bli stående igjen som den eneste allmennkringkasteren i fjernsynsmarkedet. Dersom privat allmennkringkasting skal fremmes gjennom forpliktelser knytta til formidlingsplikten, vil NRK få selskap som allmennkringkaster av en privat aktør. En slik kringkaster vil imidlertid få et mindre verdifullt privilegium enn TV 2 hadde. Dermed vil eventuelle allmennkringkasterforpliktelser knytta til dette privilegiet måtte bli langt mer beskjedne enn TV 2s forpliktelser har vært. Det synes dermed sannsynlig at NRK vil bli stående, om ikke alene, så ganske alene som allmennkringkaster. NRK blir dermed igjen det viktigste fjernsynspolitiske instrumentet for kulturpolitikere.

NRKs rolle framheves da også politisk. Høsten 2007 ba regjeringa Stortinget om å ta stilling til en allmennkringkasterplakat for NRK (St.meld. nr. 6 (2007–2008)). I både denne og i kringkastingsmeldinga som kom tidligere samme år (St.meld. nr. 30 (2006–2007)), framheves NRKs rolle for demokrati og kultur og for en felles offentlighet. NRK skulle være et ikke-kommersielt tilbud tilgjengelig for alle, og NRKs allmennkringkastingsoppdrag utvides fra *kringkasting* gjennom tv og radio til å omfatte alle viktige medieplattformer. NRKs tilbud på Internett og mobil blir dermed en del av NRKs allmennkringkastingsoppdrag. Det legges med andre ord forsterket vekt på NRKs ansvar for å ivareta kulturpolitiske hensyn, også på nye medieplattformer. Hva det i praksis vil innebære å være allmennkringkaster på for eksempel Internett og mobiltelefon, gjenstår å se. Kringkastingsmeldinga fra 2007 (St.meld. nr. 30 (2006–2007)) la vekt på at NRKs innhold skulle være gratis også på nett, men åpna for fortsatt reklame på nettsidene. NRK skulle også skille mellom allmennkringkastingstilbudet og eventuelle kommersielle tjenester. Men hva som skulle utgjøre innholdet i allmennkringkastingstilbudet på nett, var knapt berørt. Dette er neppe overraskende. Allmennkringkasting er i utgangspunktet et upresist begrep, og det ville vært urealistisk å forvente klare krav til hva allmennkringkastingas innhold bør være på nye plattformer der sjangre og bruksmåter fortsatt er under utvikling.

Konklusjon

Vi har i denne artikkelen sett hvordan det norske bakkenettet for fjernsyn skulle digitaliseres på en måte som ivaretok flere delvis motstridende hensyn. For det første skulle bakkenettet være et kulturpolitisk virkemiddel for å fremme allmennkringkasterne i et marked der konkurransen var forventet å bli tøffere. For det andre skulle digitaliseringa gjennomføres slik at både industripolitiske og konkurransepolitiske hensyn ble ivarettatt. Dessuten var det et premiss at digitaliseringa skulle gjennomføres av markedsaktørene, uten offentlig finansiering.

Dette premisset ble avgjørende for hvordan de andre hensynene kunne balanseres. For at markedsaktører skulle være interessert i å bygge og drive et digitalt bakkenett uten statsstøtte, måtte vilkårene være fordelaktige. Selskapet måtte derfor ikke underlegges for strenge konkurransebetingelser, og kravene som ble stilt om å prioritere allmennkringkasterne måtte ikke undergrave forretningsmodellen. Krav om mange gratiskanaler kunne for eksempel svekke kundegrunnlaget for betal-tv i bakkenettet. NTVs konsesjon ble derfor utforma på en måte som hadde de industripolitiske hensynene i fokus, men som samtidig skulle ta hensyn både til allmennkringkasterne og til konkurrentene.

Hensynet til allmennkringkasterne ble delvis ivarettatt gjennom konsesjonen, og delvis ved at NRK og TV 2, sammen med Telenor, var deleiere i bakkenettet. Begge kringkasterne fikk solide posisjoner i bakkenettet. De fikk begge plass til alle sine kanaler i bakkenettet, og begge kringkasterne utvida kanaltilbudet sitt med nye nisjekanaler. Som kringkaster kom NRK og TV 2 godt ut av det. Men som allmennkringkaster bevegde de seg i hver sin retning. Mens NRKs politiske rolle som allmennkringkaster i et digitalt landskap ble understreket politisk, og allmennkringkasteroppdraget ble utvida til å omfatte også nye medieplattformer, signaliserte TV 2 at de ville ut av rollen som allmennkringkaster. TV 2 ønska å bli en betalkanal med samme betingelser som andre private kanaler fra 2010.

Dermed kan det se ut til at mens bakkenettet i utgangspunktet ble vurdert som et middel for å fremme begge allmennkringkasterens posisjon i et stadig mer utfordrende marked, vil modellen som er valgt for et digitalt bakkenett bidra til å fremme både NRK og TV 2, men TV 2 går ut av allmennkringkasterrollen og blir isteden en kommersiell betalkanal som dessuten har sikret posisjonen til sine nisjekanaler. For TV 2s del kan dette synes som resultatet av et industripolitisk snarere enn et kulturpolitisk grep. De politiske ambisjonene om allmennkringkasting vil fra 2010 hovedsakelig være knyttet til NRK som en lisensfinansiert allmennkringkaster.

Dersom TV 2 gjennomfører sine planer, vil det innebære en relativt stor fjernsynspolitisk endring. Det er viktig å understreke at det ikke er teknologien i seg selv som har skapt disse endringene. Digitaliseringa av bakkenettet har bidratt til å endre det politiske handlingsrommet, særlig fordi regulering av privat allmennkringkasting var knytta til en bestemt teknologi, det analoge bakkenettet. Hvilket utfall dette skulle få, avhang imidlertid av politiske og økonomiske forhold, ikke

teknologiske. Eksempelvis har staten spilt en mer aktiv rolle i Sverige og Storbritannia. I disse landa kan det derfor stilles strengere krav til kanalsammensetning i bakkenettet, og allmennkringkasterne, også de private, aksepterer videreførte programforpliktelser i det digitale bakkenettet, selv om også de argumenterer for å redusere forpliktelsene. Norge valgte en markedsdrevet modell for digitalisering av bakkenettet. Dermed måtte de industripolitiske hensynene veie tungt.

Tanja Storsul, førsteamanuensis,
Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo
E-post: tanja.storsul@media.uio.no

Noter

- 1 Jeg vil gjerne takke Gunn Enli, Karoline Ihlebæk, Vilde S. Sundet og Trine Syvertsen for mange og gode samtaler om temaet og tidligere utkast.
- 2 Bakkenettet er betegnelsen på antennenettet for fjernsyn der seerne mottar tv-signalene via antenna fra bakkebaserte sendere.
- 3 I tillegg ble seks representanter fra Stortingets kulturkomité samt sentrale markedsaktører intervjuet i 2003. Disse intervjuene trekkes ikke direkte inn i analysen, men har vært nyttige for å kvalitetssikre fortolkninga av de skriftlige kildene.
- 4 Sentrale dokumenter regjeringene fremma for Stortinget var: St.meld. nr. 62 (1996–97), St.meld. nr. 46 (1998–99), St.meld. nr. 57 (2000–2001), St.meld. nr. 44 (2002–2003), St.meld. nr. 30 (2006–2007).
- 5 Freeview fikk konsesjon i 2002 etter at det første bakkenettselskapet, ITV Digital, gikk konkurs. ITV Digital baserte sin forretningsmodell på betal-tv og tapte i konkurransen mot andre betal-tv-selskaper (Smith og Steemers 2007).
- 6 Telenor er dessuten deleier i TV 2 gjennom sitt deleierskap av A-pressa.
- 7 Ifølge RiksTV var det ca. 60 kanaler som ønska distribusjon i bakkenettet i 2007 (Dagbladet.no 2007).
- 8 Tilsvarende formidlingsplikt fantes også i kabelnettene (Forskrift om kringkasting § 4-2).
- 9 I konsesjonssøknaden ble dette selskapet kalt NTV II, det skifta seinere navn til NTV+, og i mars 2007 skifta selskapet navn til RiksTV.
- 10 I tillegg ble en del radiokanaler formidla via bakkenettet. Samtlige NRKs radiokanaler var fritt tilgjengelige, og P4, Kanal 24 og Radio 1 var tilgjengelige i RiksPakken. Bakkenettet var imidlertid først og fremst et fjernsynsnett, og det er det det vil bli lagt vekt på i denne artikkelen.
- 11 Ca. 20 % hadde ikke tilgang på NRK 2 (Moe 2003). NRK2s dekning i bakkenettet var anslått til bare 52 % (St.meld. nr. 44 (2002–2003)), men mange hadde tilgang via kabel eller satellittnett.
- 12 TV 2s avtale med RiksTV innebar at TV 2 etter at det analoge nettet ble slukket ville få disposisjonsrett over en hel signalpakke og da ville kunne fylle den med nye kanaler/tjenester. TV 2s konkurrenter fikk ikke tilsvarende avtaler (PT 2007).

Referanser

- Aftenposten (2005) 'TV 2 kan bli betal-TV'. http://www.aftenposten.no/kul_und/tv/article1125542.ece [20. september 2005].
- Barber, Benjamin (1984) *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California University Press.
- Born, Georgina (2003) «Strategy, positioning and projection in digital television: Channel Four and the commercialisation of public service broadcasting in the UK», i *Media, Culture and Society*, Vol. 25:6 s. 773–799.
- Chalaby, J.K. og G. Segell (1999) 'The Broadcasting Media in the Age of Risk', i *New Media & Society* 1(3):351–68.
- Dagbladet.no (2007) 'Hvilke kanaler vil du helst ha?'. <http://www.dagbladet.no/kultur/2007/05/29/502005.html> [29. mai 2007]
- dn.no (2007) 'MTV nektes plass i bakkenettet'. <http://www.dn.no/forsiden/etterBors/article1102653.ece> [29. mai 2007]
- Enli, Gunn (2007) *The Participatory Turn in Broadcast Television*, PhD thesis, University of Oslo: Faculty of Humanities.
- Fagerjord, Anders og Tanja Storsul (2007) 'Questioning Convergence' i Tanja Storsul og Dagny Stuedahl (red.) *Ambivalence Towards Convergence. Digitalization and Media Change*. Göteborg: Nordicom.
- Forskrift om kringkasting*, FOR 1997-02-28-153.
- Galperin, Hernan (2004) *New Television, Old Politics. The Transition to Digital TV in the United States and Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Godø, Helge (2003) 'IKT etter dot.com-boblen', i Helge Godø (red.) *IKT etter dot.com-boblen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Himmelstein, Hal og Minna Aslama (2003) 'From Service to Access. Re-conceiving Public Television's Role in the New Media Era', s. 255–68 i Gregory F. Lowe og Taisto Hujanen (red.) *Broadcasting & Convergence: New Articulations of the Public Service Remit. Ripe@2003*, Göteborg: Nordicom.
- Innst. S. nr. 128 (2003–2004) Innstilling til Stortinget fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om digitalt bakkenett for fjernsyn. St.meld. nr. 44 (2002–2003).
- Jauert, Per og Gregory Ferrel Lowe (2005) 'Public Service Broadcasting for Social and Cultural Citizenship. Renewing the Enlightenment Mission', s. 13–33 i Gregory Ferrel Lowe og Per Jauert (red.) *Cultural Dilemmas in Public Service Broadcasting. Ripe@2005*, Göteborg: Nordicom.
- Keane, John (1991) *The Media and Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- KKD (2006) Avtale ml TV 2 og Staten ved Kultur- og kirke departementet. 1. juni 2006.
- Konkurransetilsynet (2006) 'Konkurransemessig vurdering av NTVs søknad om konsesjon for digitalt bakkenett'. Brev fra Konkurransetilsynet til Moderniseringsdepartementet. 20. oktober 2005.
- Levy, David A.L. (1999) *Europe's Digital Revolution. Broadcasting Regulation, The EU and the Nation State*. London: Routledge.

- Mansell, Robin (1996) 'Communication by design?', s. 15–43 i R. Mansell og R. Silverstone (eds) *Communication by Design. The Politics of Information and Communication Technologies*. Oxford: Oxford University Press.
- Moe, Hallvard (2003) *Digitaliseringen av fjernsyn og allmennkringkastingens skjebne*. Hovedoppgave. Publ. nr. 54. Institutt for medievitenskap, Universitetet i Bergen.
- Nguyen, D.T. og J. Alexander (1996) 'The Coming of Cyberspacetime and the End of the Polity', i R. Shields (red.) *Cultures of Internet. Virtual Spaces, Real Histories, Living Bodies*. London: Sage Publications.
- NRK (2007) Gratis parabolkort i nettskyggen, pressemelding 31. oktober 2007, <http://www.nrk.no/informasjon/1.3901012>
- NTV (2002) Søknad om konsesjon. Digitalt bakkenett for fjernsyn i Norge. 1. oktober 2002.
- NTV (2005a) Søknad om forlenget konsesjonsperiode. Brev fra NTV til Samferdselsdepartementet og Kultur- og kirkedepartementet. 10. februar 2005.
- NTV (2005b) Søknad om konsesjon. Norges televisjon. 30. september 2005.
- PT (2007) Konsesjon om utbygging og drift av DTT-nett i Norge punkt 4.8. Varsel om vedtak. Brev fra PT til NTV. 27. november 2007.
- RiksTV (2007a) 'Hvilke kanaler?' <http://www.rikstv.no/Kanalpakker/> [besøkt 13. august 2007].
- RiksTV (2007b) Svar på henvendelse fra Post- og teletilsynet om utvelgelse av kanaler mv. Brev fra RiksTV til Norges televisjon. 15. august 2007.
- Rinde, Sissel (2002) 'Store forhåpninger. Enterprise-kanalen TV 2', i Gunn Sara Enli, Trine Syvertsen og Susanne Østby Sæther (red.) *Et hjem for oss – et hjem for deg. Analyser av TV 2 1992–2002*. Kristiansand: LJ-forlaget.
- SD og KKD (2005) Kunngjøring av frekvenstillatelse og konsesjon for elektronisk kommunikasjonsnett basert på DTT-teknologi. Samferdselsdepartementet og Kultur- og kirkedepartementet. 30. juni 2005.
- Skogerbø, Eli (1996) *Privatising the Public Interest. Conflicts and compromises in Norwegian media politics 1980–1993*. IMK-Report no. 20. University of Oslo: Department of Media and Communication.
- Skogerbø, Eli og Tanja Storsul (2003) *Telesektoren i endring. Mål, midler og marked*. Oslo: Unipub.
- SMK (2006) Konsesjon for opprettelse og drift av et digitalt trådløst bakkebasert senderanlegg for kringkasting og tillatelse til bruk av frekvenser i 470–790MHz-båndet for etablering av et elektronisk kommunikasjonsnett basert på DTT-teknologi. Statsministerens kontor. 2. juni 2006.
- Smith, Paul og Jeanette Steamers (2007) 'BBC to the rescue! Digital switchover and the reinvention of public service broadcasting in Britain', i *Javnost* Vol. 14:1 s. 39–55.
- SOU 2001: 90 *Digital-TV Modernisering av Marknätet*.
- St.meld. nr. 6 (2007–2008) NRK-plakaten. 'Noe for alle. Alltid'.
- St.meld. nr. 30 (2006–2007) Kringkasting i en digital fremtid.
- St.meld. nr. 44 (2002–2003) Om digitalt bakkenett for fjernsyn.
- St.meld. nr. 46 (1998–1999) Digitalt fjernsyn.

- St.meld. nr. 57 (2000–2001) I ytringsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken.
- St.meld. nr. 62 (1996–97) Kringkasting og dagspresse 1996 m.v.
- Stemers, Jeanette (1998) 'On the Threshold of the «Digital Age»: Prospects for Public Service Broadcasting', s. 97–124 i J. Stemers (red.) *Changing Channels. The Prospects for Television in a Digital World*. Luton: University of Luton Press.
- Stemers, Jeanette (2003) 'Public Service Broadcasting is not dead yet. Strategies in the 21st century', s. 123–136 i, Gregory F. Lowe og Taisto Hujanen (red) *Broadcasting & Convergence: New Articulations of the Public Service Remit. Ripe@2003*. Göteborg: Nordicom.
- Storsul, Tanja (2002) *Transforming Telecommunications. Democratising Potential, Distributive Challenges and Political Change*. Oslo: Unipub Acta Humaniora.
- Storsul, Tanja (2003) 'Norsk telepolitikk – ambisjoner og interesser på kryss og tvers?', s. 141–159 i Helge Godø (red.) *IKT etter dot.com-boblen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Storsul, Tanja (2008) 'Hvem vokter portene til framtidens tv?', i Arne H. Krumsvik og Rune Ottosen (red.) *Journalistikk i en digital hverdag*. Kristiansand: IJ-forlaget (under publisering).
- Storsul, Tanja og Vilde S. Sundet (2006) 'Digital terrestrial television in Scandinavia', i Fausto Colombo og Nicoletta Vittadini (red.) *Digitising Television*, Milano: Vita E Pensiero
- Storsul, Tanja og Trine Syvertsen (2007) 'The impact of convergence on European television policy', i *Convergence* 3(13):275–291.
- Street, John (1992) *Politics and Technology*. London: Macmillan
- Street, John (2002) *Mass Media, Politics and Democracy*. Palgrave Macmillan.
- Sundet, Vilde S. (2004) *Overgang til digital fjernsynsdistribusjon. Argumenter, konflikter og allianser i Norge og Danmark*. Hovedfagsoppgave, Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo.
- Syvertsen, Trine (1992) 'Public Television in Transition', *Levende bilder* 5/92. Oslo: Norges allmennvitenskapelige forskningsråd.
- Syvertsen, Trine (1997) *Den store TV-krigen*. Bergen: Fagbokforlaget
- Syvertsen, Trine (1999) 'Hva kan «public service»-begrepet brukes til?', i Ulla Carlsson (red) *Public Service-TV. Nordiska medieforskare reflekterar*. Göteborg: Nordicom.
- Syvertsen, Trine (2004) *Mediemangfold – Styling av mediene i et globalisert marked*. Kristiansand: IJ-forlaget.
- Søndergaard, Henrik (1999) 'Public service ved vejs ende', i Ulla Carlsson (red) *Public Service-TV. Nordiska medieforskare reflekterar*. Göteborg: Nordicom.
- TNS Gallup (2007) TV-seing i Norge 2006. Rapport 30. januar 2007
- TV 2 (2002) Merknader til høringssak vedrørende utlysning av konsesjon til utbygging og drift av digitalt bakkenett for fjernsyn, brev fra TV 2 til Kultur- og kirke departementet. 12. april 2002.
- TV 2 (2007) TV 2 gruppen AS. Årsrapport 2006.
- TVNorge (2002) Svar på Høring – opplegg for utlysning av konsesjon til utbygging og drift av digitalt bakkenett for fjernsyn, fra Kultur- og kirke departementet, brev fra TVNorge til Kultur- og kirke departementet. 12. april 2002.
- Williams, Raymond (1974) *Television: Technology and cultural form*. London: Fontana/Collins.