



Kulturdepartementet

Deres ref.: 17/4270

Vår ref.: 016.1 BW

Oslo, 22. mai. 2018

Høringsuttalelse om rapporten «NRKs bidrag til mediemangfoldet»

Vi viser til høringsbrev datert 13.04.2018 om rapporten *NRKs bidrag til mediemangfoldet* (heretter kalt *rapporten*). Dessverre har høringsfristen 22. mai gitt svært knapp tid, noe som er krevende når en så omfattende rapport som denne skal vurderes grundig og grunnlaget for konklusjonene gjennomgås.

Oppsummering

- Den foreliggende rapporten fra Medietilsynet har vesentlige svakheter hva gjelder analysen av mediemarkedet.
- Konkurransanalysen gir et øyeblikksbilde, og utelater sentrale utfordringer i markedet fremover. Konklusjonene, som bygger på en snever konkurranseøkonomisk analyse av markedsdynamikken, blir derfor feil.
- Rapporten skaper inntrykk av at nrk.no i svært liten grad kan sies å være et substitutt for brukere som ikke betaler for avisabonnement. Det er ikke dekkende. Det er ingen tvil om at NRK er blitt en vesentlig større konkurrent på lesermarkedet for de private mediehusene.
- NRK bidrar, eller er i ferd med å bidra til et svekket tilbud til publikum gjennom at NRKs tilbud hemmer de private mediehusenes mulighet til å øke sine brukerinntekter, noe som er nødvendig dersom de skal klare å opprettholde det journalistiske tilbudet fremover.
- Generelt er Medietilsynets konklusjoner for bastante, og viser i liten grad til de forbehold og nyanser som forskerne peker på.
- MBL kan ikke anbefale at rapportens konklusjoner brukes til å utforme fremtidig mediepolitikk.

Utgangspunkt

NRK fyller en viktig rolle i det norske mediemangfoldet. NRK ivaretar de oppgavene institusjonen er pålagt gjennom sine vedtekter og NRK-plakaten på en god måte. Rapporten viser NRKs brede tilbud. NRKs rolle der de private mediehusene ikke har tilbud er viktig for mediemangfoldet.

En analyse av NRKs rolle og innflytelse i mediemarkedet må ta utgangspunkt i en omfattende og dyp analyse av mediemarkedet. Den foreliggende rapporten fra Medietilsynet og de forskningsrapporten som ligger til grunn for denne har her vesentlige svakheter.

Noen av disse svakhetene har bakgrunn i de avgrensingene som ligger i mandatet, andre i avgrensinger foretatt av forskningsmiljøene selv. Den korte tidsfristen og manglende økonomiske rammer fra departementet har også bidratt til at rapporten ikke er blitt det redskapet for styring som det er et åpenbart behov for.

Oppdraget beskrives slik i rapporten:

«Kulturdepartementet ga i brev av 31. oktober 2017 Medietilsynet i oppdrag å utarbeide en rapport om hvordan NRK bidrar til mediemangfoldet. Departementet ba tilsynet om å ta utgangspunkt i 2017, og i det minste vurdere:

- Hvordan NRKs tilbud, sammenlignet med tilbudet til andre aktører, bidrar til innholds- og bruksmangfold
- I hvilken utstrekning NRK gjennom samarbeid med andre aktører bidrar til mediemangfoldet
- Hvordan NRKs innhold, særlig digitalt, påvirker tilbudet til aktører som lever av egne inntekter, og om tilbudet til publikum derigjennom svekkes»

Det første punktet, hvordan NRK bidrar til innholds- og bruksmangfold, berøres ikke i vår høringsuttalelse. Det ville vært oppsiktsvekkende om ikke nesten seks mrd. kr til NRK bidro til mangfold.

Det andre punktet, NRKs samarbeid med private mediehus, følger av at NRK er pålagt et selvstendig ansvar for mediemangfoldet. Mediehusene har blandede erfaringer med samarbeid med NRK, og i betraktning av at det neste punktet er det sentrale kommer vi ikke til å kommentere dette utover å peke på at vi ønsker at NRK i større grad skal bidra til samarbeid som kommer de private mediehusene til gode.

Det tredje punktet, hvordan NRKs innhold påvirker tilbudet til private mediehus («aktører som lever av egne inntekter»), er det sentrale.

Her har rapporten, og de underliggende forskningsrapportene, valgt å avgrense på måter som i vesentlig grad svekker rapportens konklusjoner:

1. Det tegnes i hovedsak et øyeblikksbilde. Det er frem til inngangen til 2018 at de private mediehusene har fått de mest betalingsvillige inn som digitale abonnenter. Denne perioden har derfor liten forklaringskraft fremover, når mediehusene skal forsøke å rekruttere de mindre betalingsvillige.
2. Fordi rapporten kun fokuserer på NRKs nettilbud, og ikke vurderer dette i kombinasjon med tilbudet på TV og radio, tas ikke NRKs fulle konkurransekraft med i analysen.
3. Drøftingen av i hvilken grad NRK er et substitutt treffer dårlig.
4. Rapporten drøfter i liten grad effekt på andre aktører, det pekes kun på at konkurransepress er bra.
5. Det legges svært grove mål på om «tilbudet til publikum derigjennom svekkes».

Generelt er Medietilsynets konklusjoner for bastante, og viser i liten grad til de forbehold og nyanser som forskerne peker på.

Først vil vi kort kommentere rapportens hovedkonklusjoner på det tredje og mest sentrale punktet: hvordan NRKs innhold påvirker tilbudet til private mediehus.

Deretter gir vi en beskrivelse av markedsutviklingen de siste årene, noe som er et nødvendig bakteppe for å forstå dagens situasjonen og ikke minst vurdere utviklingen fremover.

Så utdyper vi hvert av de fem punktene. Vi kommenterer også kort endringer i rammene for statlig allmennkringkasting i de andre nordiske landene, og til slutt fremtidig mediemangfoldsrapportering.

Rapportens konklusjoner om hvordan NRKs innhold påvirker private mediehus

Medietilsynets vurdering av hvordan NRKs innhold påvirker private mediehus gjennomgås i kapittel 8.4 i rapporten. Her fastslår Medietilsynet hva som er målestokken:

«Konkurransen fra NRK vil først ha negative konsekvenser for publikum dersom den fører til redusert mediemangfold gjennom et så stort konkurransepress at andre medieaktører for eksempel reduserer sitt tilbud, ikke lenger investerer i innholdsproduksjon og i ytterste konsekvens må legge ned sin virksomhet.»¹

De tre konsekvensene det pekes på, 1) redusere tilbudet, 2) ikke lenger investere i innholdsproduksjon og 3) legge ned virksomheten, er alle dramatiske konsekvenser som man først vil se når et mediehus er, eller er på vei inn i, en kritisk situasjon. Dette er mål som ikke er egnet, i en situasjon hvor mediemangfoldet er truet av dramatisk inntektstap for de private mediehusene. Tilsynet burde ha funnet mål som er egnet til å avdekke svakere, men like fullt alvorlige konsekvenser for mediemangfoldet på lengre sikt.

Rapporten konkluderer slik²:

- «NRKs tilstedeværelse på nett ser ikke ut til å medføre vesentlige konkurransebegrensninger i de markedene som er analysert:
 - Nasjonalt er de kommersielle «populærmediene» hverandres nærmeste konkurrenter
 - Unntaket er Aftenposten, som har både VG og NRK som nære konkurrenter
 - I Hordaland er konkurransen mellom Bergens Tidende og Bergensavisen sterkere enn konkurransen mot NRK Hordaland
 - I Sogn og Fjordane har NRK en sterk stilling, men innholdslikheten med de kommersielle aktørene er begrenset, noe som indikerer at aktørene ikke er nære substitutter og dermed ikke er nære konkurrenter
- Det kan ikke påvises noen sammenheng mellom bruk av NRKs tilbud på nett og betalingsvilje for digitale nyheter. Faktorer som påvirker betalingsviljen er generelle nyhetsvaner, tidligere betaling for papiraviser, bruk av smarttelefon og nettbrett, utdanning og alder
- Det kan ikke underbygges at konkurransen fra NRK er en medvirkende årsak til de kommersielle mediens økonomiske utfordringer. [...]»

Dette må i sum forstås som at det ikke finnes grunnlag for tvil om at NRK kan ha negative effekter for private mediehus. Som vi vil vise er det en tolkning som langt fra gir seg selv ut fra det foreliggende materialet, og som med en bredere og grundigere tilnærming med stor sannsynlighet er direkte feil.

¹ Rapporten, side 186.

² Rapporten, side 5-6.

Markedsutviklingen

Endringene i mediemarkedet de siste årene har vært omfattende, noe som gjør det krevende både å beskrive og ikke minst analysere utviklingen. Professor Sigurd Høst beskriver i rapporten *Avisåret 2017*³ opplagsutviklingen det siste året slik (side 5):

«Det samlede opplaget i 2017 var 2 026 000. Dette er en liten økning fra året før, da totalen var 2 018 000. Av de 219 avisene som hadde sammenlignbare opplagstall for 2016 og 2017, var det 100 (45 prosent) som hadde gått frem. Før 2017 må vi helt tilbake til 1997 for å finne et år med opplagsfremgang.

Den viktigste grunnen til den positive utviklingen i 2017, er salget av digitale abonnementer. Her har det vært en kraftig vekst, mens salget av papirabonnementer har fortsatt å gå tilbake. Bare 18 aviser hadde en reell økning i tallet på papirabonnenter i 2017, og for de fleste var økningen liten. Samlet papiropplag var 1 623 000 i 2017 mot 1 749 000 året før, en nedgang på 7,2 prosent.»

Fjoråret var det første på nitten år hvor avisene samlet sett hadde opplagsfremgang. Årsaken er vekst i rene digitale abonnementer. Høst påpeker at 2016 og 2017 var de første årene hvor nesten alle avisene hadde innført betalingsordninger for digitalt innhold (ibid, side 5-6):

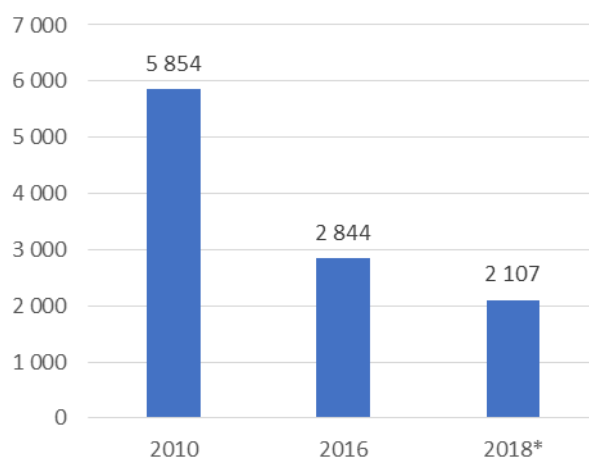
«Den nye utviklingen, med betalingsordninger for nettnyhetene og innføring av nye abonnementsmodeller, begynte høsten 2011. Utviklingen skjøt fart fra 2014, og det virkelig store gjennombruddet kom i 2015. I løpet av dette året hadde mer enn halvparten av avisene innført en betalingsordning for nettnyhetene, og mer enn halvparten brukte ordningen med komplett-abonnement. Spredningen av de nye modellene har fortsatt i 2016 og 2017, men med litt lavere tempo.»

Den høye veksten i digitale abonnement er svært positivt og et uttrykk for at avisene har arbeidet godt med både digitalt innhold, teknologi og forretningsmodeller, men det er høyst usikkert om veksten i 2016 og 2017 fortsetter på samme nivå fremover. Det er frem til inngangen til 2018 at de private mediehusene har fått de mest betalingsvillige inn som digitale abonnenter. Denne perioden har derfor liten forklaringskraft fremover, når mediehusene skal forsøke å rekruttere de mindre betalingsvillige. Dette kommer i liten grad frem i rapporten.

Det som var mest krevende for de private mediehusene de siste årene og også vil være det fremover er annonsemarkedet. Figuren under viser annonseinntektene i papiraviser i perioden 2010 – 2018 (prognose). Fallet er dramatisk.

³ Høst, Sigurd: Skriftserien HVO; Rapport nr. 86/2018 (<https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2496177>)

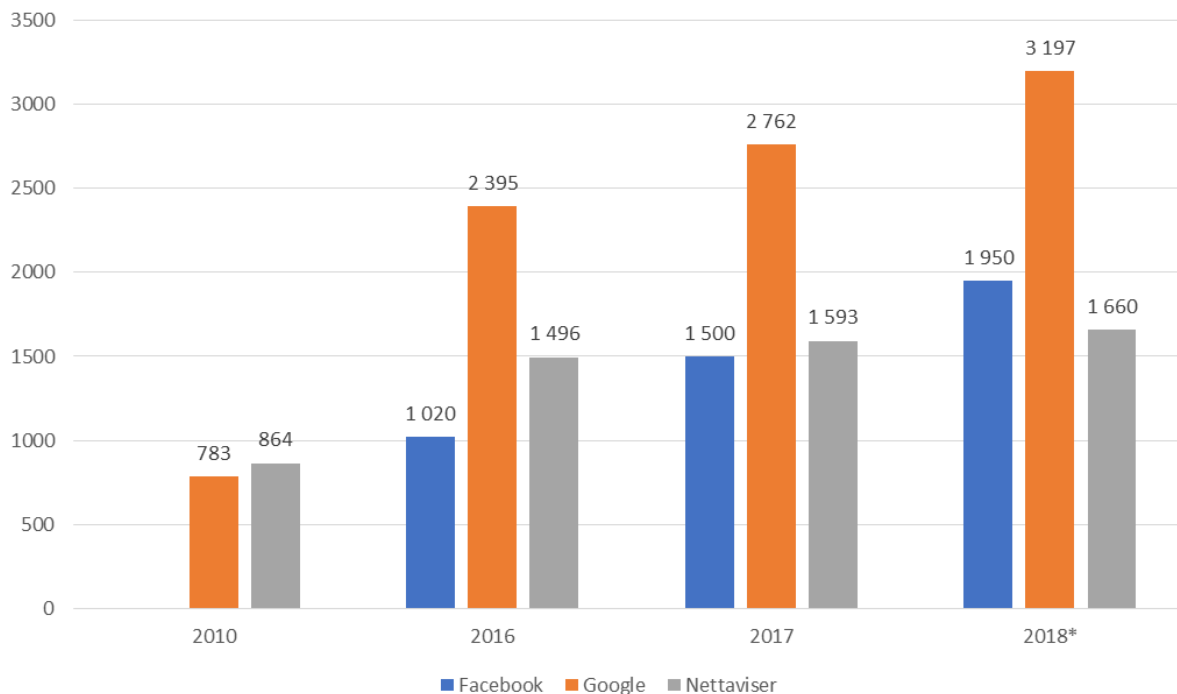
Dagspresse, papir MNOK



Kilde: Medietilsynet og MBL.

Samtidig som annonseinntektene fra papirutgavene synker dramatisk går det aller meste av veksten i digital annonsering til de globale gigantene Google og Facebook. Disse to selskapene vil i 2018 (prognose) ha annonseinntekter i det norske markedet på nesten 5,2 mrd. kr.

Facebook, Google og nettaviser MNOK



Kilde: IRM og MBL.

Dette utgjør rundt en fjerdedel av det totale norske annonsemarkedet, som er på omtrent 20 mrd. kr. Denne posisjonen er opparbeidet på få år. Rapporten peker på at dette er den

største utfordringen de private mediehusene står overfor, og at den ikke har noe med NRK å gjøre. Dette er langt på vei riktig. Rapporten har i hovedsak fokusert på bruksmangfold, ikke den effekten NRK har på de private mediehusenes største konkurrenter på annonsemarkedet, spesielt Facebook. NRK bidrar med trafikk, brukerdata og kredibilitet til denne aktøren, som tar en stor og økende andel av det digitale, norske annonsemarkedet, og alene har større digitale annonseinntekter enn en samlet avisbransje. Dette nevnes ikke i rapporten. Rapporten ser også helt bort fra at samspillet mellom NRK og aktører som Facebook i seg selv er egnet til å påvirke konkurransen overfor de private mediene. På den ene siden gjør lisensfinansieringen NRK i stand til å publisere i prinsippet alt innhold på tredjepartsplattformer som Facebook. Private mediehus er avhengig av å publisere på egne plattformer, hvor de har kontroll over annonseinntekter og brukerinntekter. NRKs publiseringspraksis vil også bidra til å styrke aktører som Facebook ytterligere. Man kan derfor hevde at den private aktøren som i størst grad drar nytte av NRK, er de private medienes største konkurrent, Facebook. Det er et åpenbart problem som rapporten ikke reiser.

Det blir også feil å nedtone annonseutfordringen fra analysen, fordi det er en sentral del av det de private mediehusene må forholde seg til. Disse har mistet flere milliarder kr i annonseinntekter på få år, og det har selvsagt betydning for hvilke muligheter de har til å svare på konkurransen fra NRKs tilbud. Her svikter konkurranseanalysen i rapporten, selv om Menon peker på utfordringen:

«Menon Economics peker på at de generelle utviklingstrekkene i mediemarkedet knyttet til konvergens, mediebruk og at internasjonale selskaper som Google og Facebook tar en større del av annonsemarkedet enn tidligere, indikerer at konkurransen på nett mellom NRK og de tradisjonelle avishusene er mer direkte nå enn i 2015.»⁴

Rapporten tegner et øyeblikksbilde

Når rapporten ikke sammenholder de trendene vi beskriver over med de utførte analysene, baseres konklusjonene på en forenklet markedsforståelse. Det er ingen grunn til å betvile de analysene forskerne har foretatt og resultatene som fremkom, ut fra de metoder og forutsetninger som legges til grunn. Imidlertid vil verdien av konklusjonene være begrenset så lenge totalanalysen ikke fanger opp sentrale utfordringer i markedet fremover og konklusjonene også bygger på en forenklet konkurranseøkonomisk analyse av markedsdynamikken.

Utviklingen i abonnementsmarkedet og annonsemarkedet og den effekt det vil ha på mediehusenes evne til å levere nødvendig journalistikk over hele landet drøftes i liten grad.

Rapporten viser til den inntektsfremskrivningen MBL laget for mediehusene, som viser at dersom de skal opprettholde dagens lønnsomhet må de redusere sine kostnader med noe over to mrd. kr frem mot 2022. Her er det viktig å være klar over at ytterligere kostnadsreduksjoner i stor grad vil måtte tas på redaksjonelle ressurser, noe som vil øke skjevheten i styrkeforholdet vis a vis NRK ytterligere. Dette drøftes ikke i rapporten.

Perioden som er bak oss har liten forklaringskraft fremover. Det er høyst usikkert om den digital veksten vil fortsette på samme nivå når mediehusene skal rekruttere yngre og mindre

⁴ Rapporten, side 166.

betalingsvillige brukere. Det er de nærmeste årene som vil avgjøre om de private mediehusene lykkes med digital brukerbetaling.

NRKs fulle tilbud analyseres ikke

Mandatet sier at NRKs fulle tilbud skal analyseres:

«Hvordan NRKs innhold, særlig digitalt, påvirker tilbudet til aktører som lever av egne inntekter, og om tilbudet til publikum derigjennom svekkes»

Analysen er imidlertid avgrenset til å se på NRK.no. Verken den samlede effekten av NRKs tilbud, og eller effekten av NRKs krysspromotering av nettilbudet via TV og radio er vurdert. Dette er en stor svakhet ved rapporten.

Substituttanalysen er mangelfull

Rapporten skaper inntrykk av at nrk.no i svært liten grad kan sies å være et substitutt for brukere som ikke betaler for avisabonnement. Det er ikke innlysende, heller ikke når man ser hva forskerne siteres på i rapporten:

«Et hovedfunn i innholdsanalysen [Sjøvaag, H. og Pedersen, T (2018) *NRKs bidrag til mediemangfoldet*] er at i den grad NRK ligner på andre medier på nett, gjelder dette journalistiske kjerneoppgaver i mediernes samfunnsoppdrag. Norske medier som følger Redaktørplakaten har noen felles nyhetsverdier, som innebærer at mediene er like opptatt av å dekke temaer som gjelder velferdsstaten og politikk på nasjonalt og internasjonalt plan. Videre viser innholdsanalysen at nyhetene fra NRK ligner minst på nyhetene i medier med en klar lokal, populær eller nisjeorientert profil – og mest på medier som søker å være dagsordenssettende for den offentlige samtalen og som vil nå et bredt publikum.»⁵

Dette må forstås som at NRK på nett har de samme prioriteringer som private mediehus, og at selv om nrk.no ikke ligner 100 prosent på noen av disse vil NRK for mange brukere kunne være et substitutt som oppleves som tilstrekkelig.

«Ifølge Sjøvaag og Pedersen er meningsstoff og kronikker med på å differensiere nyhetsmedier fra hverandre i kampen om publikum, og dette stoffet legges ofte bak betalingsmur. Analysen viser at Dagbladet, Aftenposten, Dagsavisen og Bergens Tidende har en del av dette, mens NRK har en lav andel. NRK utøver derfor heller ikke på dette området et sterkt konkurransepress.»⁶

NRK har Ytring⁷, som er et nasjonalt nettsted for meningsstoff, og som må sies å konkurrere direkte med de store private mediehusenes nasjonale meningsstoff. NRK Ytring vil kunne være et substitutt for brukere som ønsker å følge med på den nasjonale debatten uten å måtte kjøpe et abonnement.

«NRK utgjør «midten» av det samlede norske journalistiske landskapet, ved verken å legge seg innholdsmessig inntil nisjemediene, i like stor grad prioriterer sports-,

⁵ Rapporten, side 135.

⁶ Rapporten, side 136.

⁷ <https://www.nrk.no/ytring/>

forbruker- og økonomistoff som de kommersielle mediene eller konkurrerer med lokalavisene om å dekke de mest lokale temaene.»⁸

«Når NRK sammenlignes med avisene i de tre konsernene Schibsted, Polaris og Amedia, viser analysen også her at NRK ligner disse når det gjelder dekningen av de journalistiske kjerneområdene i samfunnsoppdraget.»⁹

Disse to sitatene kan tolkes slik at NRK faktisk er en gylden middelvei for brukere som har en høyere terskel for å betale for innhold.

«Analysen av de nasjonale nyhetsnettstedene viser at nrk.no over tid har fått økt oppslutning. Samtidig viser analysen at oppslutningen til de øvrige brede nyhetsnettstedene med nasjonalt nedslagsfelt, målt i bruk, dekning, tidsbruk, er forholdsvis lik som før veksten til NRK.»¹⁰

Dette viser at NRK har styrket seg på bekostning av private nasjonale mediehus. Det er svært sannsynlig at disse ville hatt flere brukere om NRK hadde hatt et tilbud som var tydeligere differensiert fra de private mediehusenes tilbud.

Menon finner at med unntak av Aftenposten, så har nasjonale aktører andre nasjonale aktører som største konkurrent om leserne.¹¹ Men det betyr selvsagt ikke at ikke NRK kan være en betydelig konkurrent om lesere for VG og Dagbladet likevel.

Effekt på andre aktører

Rapporten legger et snevert konkurranseøkonomisk perspektiv til grunn for analysen. Det innebærer at «I konkurranseøkonomisk analyse er fokus først og fremst på konkurransen og ikke hvordan konkurrentene påvirkes.»¹² En åpenbar følge av dette må være at man legger til grunn at konsumentvelferden ikke vil svekkes om private mediehus må legge ned, fordi konkurransen vil sørge for at nye aktører kommer til. Slik er det ikke i avismarkedet. Dersom en avis går inn etterlater den et tomrom i markedet som ikke fylles, eller som fylles av en aktør uten de nødvendige ressurser til å betjene det nyhetsmarkedet avisen dekket.

Det er heller ikke NRKs oppgave å legge et så tungt konkurransepress på private mediehus at de blir tvunget til å redusere priser eller øke tilbudet og dermed kostnadene mer enn det som er økonomisk forsvarlig. Departementet peker på dette når man skriver i melding til Stortinget i desember 2016 at «Departementet understreker at NRK skal fungere som eit korrektiv til marknaden ved å tilby innhald og program som kommersielle aktørar ikkje tilbyr.»¹³ Det er NRK som skal tilpasse seg de private mediehusene. Medietilsynets utgangspunkt er motsatt:

«Etter Medietilsynets vurdering er det naturlig at en offentlig finansiert allmennkringkaster har stor innvirkning i mediemarkedet, blant annet ved å utøve et visst konkurransepress på de kommersielle medieaktørene.»¹⁴

⁸ Rapporten, side 136.

⁹ Rapporten, side 136-7.

¹⁰ Rapporten, side 176.

¹¹ Rapporten, side 167.

¹² Rapporten, side 165.

¹³ Meld. St. 15 (2016–2017) *Eit moderne og framtidretta NRK — Finansiering og innhaldsplikter*, kap. 3.3.2.3.

¹⁴ Rapporten, side 189.

Det konkluderes i rapporten med at NRKs tilbud ikke har hatt vesentlige konkurransebegrensninger:

«Menon finner ikke noe som tyder på at NRKs tilstedeværelse har medført vesentlig konkurransebegrensninger i de markedene som er undersøkt.»¹⁵

Vesentlig konkurransebegrensning definerer Menon slik:

«Våre analyser indikerer likevel ikke at dette har medført vesentlige konkurransebegrensende virkninger i disse markedene. Det skyldes først og fremst at vi ikke har sett noen nedgang i antall aktører i disse markedene eller funnet andre indikasjoner på at NRKs tilstedeværelse har klare negative virkninger på mediemangfoldet.»¹⁶

Nedgang i antall aktører er et svært grovt mål på konkurransebegrensende virkninger. 'Klare negative virkninger' defineres ikke, men må med rimelighet kunne tolkes som at NRKs konkurrenter tydelig svekkes. Dette er også et grovt mål, særlig tatt i betraktning det vi tidligere har påpekt om betydningen av å øke mediehusenes brukerinntektene fremover.

«Menons intervjuer med de kommersielle aktørene avdekker at flere opplever at konkurransepresset fra NRK har økt de siste årene, ved at NRK i større grad enn tidligere satser på tekstbasert journalistikk på nett. Aktørene uttrykker at NRKs sterke posisjon på enkeltområder fører til redusert satsing fra deres side på disse feltene, og at det oppleves som vanskelig å konkurrere mot NRKs gratisprodukter.»¹⁷

Her peker Menon på de private mediehusene nettopp opplever NRKs konkurranse som både hardere og mer direkte nå ('satsing på tekstbasert journalistikk på nett'), og at det faktisk har hatt konkurransebegrensende virkninger ('redusert satsing fra deres side').

Menon finner som tidligere påpekt at med unntak av Aftenposten, så har nasjonale aktører andre nasjonale aktører som største konkurrent om leserne.¹⁸ Men det betyr jo ikke at ikke NRK fortsatt kan være en betydelig konkurrent om lesere for VG og Dagbladet?

Menom har ikke analysert nett-trafikken i tilknytning til innføring av brukerbetaling hos de nasjonale aktørene som Aftenposten. MBL har data som viser at NRK styrker seg på nett på bekostning av en lang rekke private mediehus, se vedlegg. Dette indikerer at NRK faktisk kan være et hinder for økt brukerbetaling. Situasjonen i Sogn og Fjordane er et eksempel på det, som Menon trekker frem. Menom finner at NRK har styrket seg markant i Sogn og Fjordane siden 2015: 38 % hadde NRK som førstevalg for nyheter på nett i 2015 mot 52 % nå.

«Menon fant svært høye diversjonsrater fra hver enkelt av de kommersielle aktørene til NRK Sogn og Fjordane. Menon mener funnene gir en klar indikasjon på at NRK er et substitutt til de kommersielle aktørene, og at NRK er deres klart nærmeste konkurrent. Det vises til at dersom en kommersiell aktør forsøker å heve prisen eller senke kvaliteten er det sannsynlig at brukerne vil substituere seg bort og sannsynligvis til NRK Sogn og Fjordane. Menon viser til at dette støttes av analysen av virkningene da Firda og Firdaposten innførte betalingsløsninger, som viste en

¹⁵ Rapporten, side 166.

¹⁶ KONKURRANSEØKONOMISK ANALYSE AV NRKS NYHETS- OG AKTUALITETSTILBUD PÅ NETT I TRE UTVALGTE MARKEDER, MENON-PUBLIKASJON NR. 32/2018, side 6.

¹⁷ Rapporten, side 168.

¹⁸ Rapporten, side 167.

signifikant nedgang i antall unike brukere for disse nettavisene samtidig som tidsbruken til brukere av NRK Sogn og Fjordane økte signifikant.»¹⁹

Tabellene i vedlegget antyder at dette også kan være tilfellet for en lang rekke andre private mediehus. Denne enkle dataanalysen kunne vært utført for de fleste private mediehusene, og hadde styrket rapporten vesentlig. MBL diskuterte slike analyser med både Medietilsynet og Menon.

Rapporten fra Oslo Economics som NRK bestilte²⁰, og som Medietilsynet, utradisjonelt nok, valgte å ta inn i egen rapport, legger til grunn en svært streng og urealistisk tolkning av substituttbegrepet:

«Oslo Economics peker på at samtlige regionaviser og alle lokalaviser som har solgt papirbaserte abonnementsprodukter har innført betalingsløsninger som er mer restriktive enn betalingsløsningene avisene med nasjonalt nedslagsfelt har valgt. I den grad det eksisterer et nært alternativ som er gratis, så vil det å ta betalt for innhold ifølge Oslo Economics være nærmest umulig.»²¹

Dette gjelder bare dersom man forutsetter at de brukerne man snakker om etterspør alt de private mediehusene tilbyr. Dersom disse brukerne er villige til å nøye seg med mindre vil NRKs innhold selvsagt kunne være nok til at man velger å ikke betale.

NRK er større konkurrent nå enn før, noe rapporten også peker på, og har fått økt trafikk mens private mediehus har stagnert eller gått tilbake. Det viser tabellene i vedlegget. Et eksempel er Aftenposten. Tabellen under viser utviklingen i brukere for nrk.no og aftenposten.no i perioden fra 2013 til 2017.

NRK vs Aftenposten

Univers: Norge	14/1	15/1	16/1	17/1	18/1
Dobbeldekning nrk.no og aftenposten.no:					
Andel lesere av nrk.no som også leser aftenposten.no	39,7	36,4	36,7	35,3	33,9
Andel lesere av aftenposten.no som også leser nrk.no	45,5	47,1	51,4	55,6	57,9
Enedekning nrk.no og aftenposten.no:					
Lesere av nrk.no som ikke leser aftenposten.no	562,0	640,0	735,0	852,1	921,9
Leser av aftenposten.no som ikke leser nrk.no	442,5	411,9	401,5	370,6	343,5
Differanse nrk vs aftenposten	119,5	228,1	333,5	481,5	578,4
Totaldekning nrk.no og aftenposten.no:					
Totaldekning nrk.no	21,6	23	26,3	29,5	30,9
Totaldekning aftenposten.no	18,8	17,8	18,7	18,7	18,1
Differanse nrk vs aftenposten (prosentpoeng)	2,8	5,2	7,6	10,8	12,8
Kilde: Kantar F&M 14/1, 15/1, 16/1, 17/1 og 18/1					

¹⁹ Rapporten, side 171.

²⁰ *Hvordan konkurransen fra NRK påvirker tilbudet til publikum. Betydningen for mediemangfoldet av at kommersielle mediehus møter NRK på nett.* Rapport nr: 2018_10, Oslo Economics.

https://fido.nrk.no/78567e429a6bb43769906757b503ed968523447a999f335d02827b780b5cec80/mediemangfold_nrk_konkurranseanalyse.pdf

²¹ Rapporten, side 177.

De første tallene viser at andelen av de som bruker nrk.no som også bruker aftenposten.no har gått ned fra 39,7% i 2013 (2014/1) til 33,9% i 2017 (2018/1).

Andelen av de som bruker aftenposten.no som også bruker nrk.no har derimot økt fra 45,5% (2014/1) til 57,9% (2018/1).

De tre neste datalinjene viser enedekning for nrk.no versus aftenposten.no. Her var det 562.000 brukere av nrk.no som ikke leste aftenposten.no i 2013 (2014/1), mens dette var økt til 922.000 i 2017 (2018/1).

Det var i 2013 443.000 brukere av aftenposten.no som ikke brukte nrk.no, tallet for 2017 var 344.000.

Totaldekningen for nrk.no var i rapporteringen for 2014/1 på 21,6%, økt til 30,9% i 2018/1. Aftenposten.no har i samme periode gått fra totaldekning på 18,8% til 18,1%.

Aftenposten.nos totaldekning var 2,8 prosentpoeng mindre enn nrk.nos i 2013 (2014/1), mens aftenposten.no i 2017 var 12,8 prosentpoeng mindre.

Dette viser klart at NRK har styrket sin posisjon mot Aftenposten på nett betydelig i perioden. I vedlegg finnes tabeller som viser det samme bildet for en lang rekke andre private mediehus; både nasjonale, regionale og lokale. Det er ingen tvil om at NRK, bare basert på tall for nrk.no, er blitt en vesentlig større konkurrent på lesemarkedet for de private mediehusene.

Svekkes tilbudet til publikum?

Utgangspunktet for rapporten kan, som vi har vist, nesten synes å være at de private mediehusene må tilpasse seg NRK. Det burde selvsagt vært motsatt.

«Uten konkurranse fra NRK ville de lokale avisene nærmest hatt monopol, noe som kan føre til høyere priser eller lavere kvalitet på innholdet. Menon vurderer at konsumentoverskuddet i disse markedene trolig ville blitt betydelig redusert i fraværet av NRK.»²²

NRK er ikke gitt mandat til å konkurrere med lokale, private mediehus. NRK skal ikke være et konkurranseinstrument på de ulike mediemarkedene. NRK skal levere innhold som markedet ikke leverer.

Situasjonen på abonnementsmarkedet fremover vil være at det blir stadig mer krevende å få brukere til tegne abonnement. Dersom NRK bidrar til at færre tegner abonnement, noe som er sannsynlig, vil dette være et bidrag til å svekke de private mediehusene i en situasjon hvor de som tidligere vist risikerer å måtte kutte kostnader med i hvert fall rundt to mrd. kr frem til 2022.

NRK trenger ikke være et tilnærmet perfekt substitutt for at mange brukere vil oppleve at de får det nyhetstilbudet de trenger fra NRK. Rapporten viser, som vi har pekt på, at NRKs tilbud har tilstrekkelig bredde og dybde til at brukere som mener de ikke trenger omfattende lokal eller regional dekning får nok gjennom NRK. For private mediehus av nasjonal karakter, som VG, Dagbladet, Nettavisen og Aftenposten, vil nrk.no for mange brukere være et tilnærmet likeverdig og fullgodt alternativ.

²² Rapporten, side 173.

Oslo Economics' argumentasjon om at konkurranse gir lavere priser, noe som er bra for bruksmangfoldet²³ gir bare mening dersom konkurransen ikke er så hard at enkelte aktører svekkes i en slik grad at produktet svekkes vesentlig. Utviklingen i annonsemarkedet, kombinert med konkurranse fra NRK på lesermarkedet, kan gi slik effekt. Faktisk kan rapporten ha gitt belegg for at det skjer allerede:

«Analysen av de nasjonale nyhetsnettstedene viser at nrk.no over tid har fått økt oppslutning. Samtidig viser analysen at oppslutningen til de øvrige brede nyhetsnettstedene med nasjonalt nedslagsfelt, målt i bruk, dekning, tidsbruk, er forholdsvis lik som før veksten til NRK.»²⁴

Dette viser jo at NRK har styrket seg på bekostning av private nasjonale mediehus, og at disse ikke har fått økt oppslutning. Med andre ord har de ikke klart å få flere betalte brukere.

Konklusjonen må bli at NRK bidrar, eller er i ferd med å bidra til et svekket tilbud til publikum gjennom at NRKs tilbud hemmer de private mediehusenes mulighet til å øke sine brukerinntekter, noe som er nødvendig dersom de skal klare å opprettholde det journalistiske tilbudet fremover.

Danmark, Sverige og Finland

Debatten om statlig allmennkringkasting i våre nordiske naboland har et annet utgangspunkt enn i Norge. I både Sverige, Finland og Danmark er rammene for de statlige allmennkringkasterne gjenstand for kraftige diskusjoner, og det er enten besluttet å begrense deres virksomhet eller man arbeider med utredninger eller har politiske prosesser om konkrete tiltak. Også i andre europeiske land går debatten om hvor dominerende statlige allmennkringkastere skal kunne være.

I Danmark pågår forhandlinger om et mediepolitisk forlik, hvor alle partier er med og hvor en forutsetning fra regjeringens side er at Danmarks Radio (DR) skal få redusert sine inntekter med 20 prosent i forlikperioden. Tiltak rettet mot private medier skal styrkes.

I Sverige kommer Public Service-komiteén trolig ikke til å foreslå reduksjon i finansieringen av SVT og SR, men vil ifølge en artikkel i bransjeavisen Resumé 2. mai i år foreslå kraftige innstramminger i nettaktiviteten:²⁵

«SVT ska fokusera på rörlig bild och på sina tjänster online – inte skriva fristående artiklar. Utredningen har uppenbarligen tagit intryck av den massiva kritik som kommit från flera tidningskoncerner, att SVT expanderar på nätet med text som enligt kritikerna slagit hårt mot de lokala tidningarna. På samma sätt ska SR fokusera online på radio.»

I Finland er nivået for finansiering av YLE låst i tre år. Den finske bransjeforeningen, Sanomalehtien Liitto (Tidningarnas Förbund), har levert klage til EU-kommisjonen hvor man argumenterer for at YLEs nettvirksomhet innebærer ulovlig statsstøtte. Klagen er under behandling.

²³ Rapporten, side 175.

²⁴ Rapporten, side 176.

²⁵ <https://www.resume.se/nyheter/artiklar/2018/05/02/tonen-skarps-mot-public-service--flera-forslag-begransar-svts-och-srs-frihet/>

Fremtidig mediemangfoldsrapportering

Basert på de svakhetene vi har påpekt kan fremtidig mediemangfoldsrapportering ikke baseres på metodikken i rapporten. Det må etableres en ny mal, basert på høringsuttalelsene fra bransjen.

Konklusjon

Gjennomgangen av rapporten viser at den har vesentlige svakheter, både når det gjelder analysen av mediemarkedet, konkurranseanalysen og substituttanalysen.

NRK bidrar, eller er i ferd med å bidra til et svekket tilbud til publikum gjennom at NRKs tilbud hemmer de private mediehusenes mulighet til å øke sine brukerinntekter, noe som er nødvendig dersom de skal klare å opprettholde det journalistiske tilbudet fremover.

MBL har tidligere uttalt, og står fast ved, at NRK gir viktige bidrag til mediemangfoldet. Innenfor det tradisjonelle allmenkringkastingsområdet har NRK et viktig oppdrag som institusjonen løser på en utmerket måte.

Det er imidlertid en stor utfordring for private mediehus at NRK konkurrerer om brukerne med samme type innhold i en situasjon hvor disse mediehusene er nødt til å øke sine brukerinntekter kraftig for å unngå dramatiske kostnadsreduksjoner fremover – reduksjoner som uten tvil vil gå ut over mediemangfoldet landet rundt. Samtidig styrker NRK gjennom sin publiseringspraksis konkurrentene på det digitale annonsemarkedet, særlig Facebook.

I en slik situasjon må NRKs virksomhet vurderes med bakgrunn i føre-var-prinsippet. Det er ikke et formål med NRK å skape et konkurransepress som innebærer at private mediehus svekkes, selv om det på kort sikt kan gi økt konsumentvelferd gjennom at det blir mer innhold. På mellomlang og lang sikt vil en slik konkurranse redusere tilgjengelig innhold fordi private mediehus vil få svekket sin økonomi ytterligere, på toppen av inntektsreduksjonene som følge av endringene på annonsemarkedet og nedgangen i opplagene for papiraviser.

MBL kan ikke anbefale at rapportens konklusjoner brukes til å utforme fremtidig mediepolitikk.

Vennlig hilsen

MEDIEBEDRIFTENES LANDSFORENING



Randi S. Øgrey

Adm. dir.

Vedlegg: Utviklingen i dekning på nett mellom NRK og private mediehus 2013 - 2017

Vedlegg

Utviklingen i dekning på nett mellom NRK og private mediehus 2013 - 2017

Kilde: Kantar F&M 14/1, 15/1, 16/1, 17/1 og 18/1.

På grunn av spørreteknikk før 01.01.2018 vil tallene for .no kunne inneholde bruk fra både desktop, tablet og mobil. Dobbeldekning: Oppgitt i prosent. Enedekning: Oppgitt i 1.000 brukere. Totaldekning: Oppgitt i prosent.

NRK vs Tønsbergs Blad					
Univers: Vestfold	14/1	15/1	16/1	17/1	18/1
Dobbeldekning nrk.no og tb.no:					
Andel lesere av nrk.no som også leser tb.no	na	29,7	28,5	26,9	25,1
Andel lesere av tb.no som også leser nrk.no	na	34,5	38,5	42,4	39,6
Enedekning nrk.no og tb.no:					
Lesere av nrk.no som ikke leser tb.no	na	29,2	34,5	39,2	42,7
Leser av tb.no som ikke leser nrk.no	na	23,4	21,9	19,6	21,9
Differanse nrk vs tb	na	5,7	12,6	19,6	20,8
Totaldekning nrk.no og tb.no:					
Totaldekning nrk.no	na	20,0	23,1	25,3	26,7
Totaldekning tb.no	na	17,2	17,0	16,0	16,9
Differanse nrk vs tb (prosentpoeng)	na	2,8	6,1	9,3	9,8

NRK vs Fredriksstad Blad					
Univers: Østfold	14/1	15/1	16/1	17/1	18/1
Dobbeldekning nrk.no og f-b.no:					
Andel lesere av nrk.no som også leser f-b.no	na	25,7	26,0	25,8	24,8
Andel lesere av f-b.no som også leser nrk.no	na	30,7	35,2	41,8	42,6
Enedekning nrk.no og f-b.no:					
Lesere av nrk.no som ikke leser f-b.no	na	33,4	39,5	43,8	48,0
Leser av f-b.no som ikke leser nrk.no	na	26,2	25,5	21,2	21,3
Differanse nrk vs f-b	na	7,2	14,0	22,6	26,6
Totaldekning nrk.no og f-b.no:					
Totaldekning nrk.no	na	18,3	21,5	23,6	25,4
Totaldekning f-b.no	na	15,4	15,9	14,6	14,8
Differanse nrk vs f-b (prosentpoeng)	na	2,9	5,6	9,0	10,6

NRK vs Drammens Tidende					
Univers: Buskerud	14/1	15/1	16/1	17/1	18/1
Dobbeldekning nrk.no og dt.no:					
Andel lesere av nrk.no som også leser dt.no	na	32,9	28,9	28,6	31,1
Andel lesere av dt.no som også leser nrk.no	na	33,3	35,1	38,9	45,0
Enedekning nrk.no og dt.no:					
Lesere av nrk.no som ikke leser dt.no	na	30,8	38,9	44,3	48,3
Leser av dt.no som ikke leser nrk.no	na	30,4	29,3	27,9	26,7
Differanse nrk vs dt	na	0,5	9,7	16,4	21,7
Totaldekning nrk.no og dt.no:					
Totaldekning nrk.no	na	19,7	23,2	26,1	29,2
Totaldekning dt.no	na	19,5	19,1	19,2	20,2
Differanse nrk vs dt (prosentpoeng)	na	0,2	4,1	6,9	9,0

NRK vs Nordlys					
Univers: Troms	14/1	15/1	16/1	17/1	18/1
Dobbeldekning nrk.no og nordlys.no:					
Andel lesere av nrk.no som også leser nordlys.no	na	55,7	52,7	48,0	46,2
Andel lesere av nordlys.no som også leser nrk.no	na	40,6	41,6	46,5	46,4
Enedekning nrk.no og nordlys.no:					
Lesere av nrk.no som ikke leser nordlys.no	na	15,3	18,3	22,5	24,0
Leser av nordlys.no som ikke leser nrk.no	na	28,1	28,7	23,9	23,7
Differanse nrk vs nordlys	na	-12,8	-10,4	-1,4	0,3
Totaldekning nrk.no og nordlys.no:					
Totaldekning nrk.no	na	24,6	27,5	30,5	31,0
Totaldekning nordlys.no	na	33,8	34,9	31,5	30,9
Differanse nrk vs nordlys (prosentpoeng)	na	-9,2	-7,4	-1,0	0,1

NRK vs Firda					
Univers: Sogn og Fjordane	14/1	15/1	16/1	17/1	18/1
Dobbeldekning nrk.no og firda.no:					
Andel lesere av nrk.no som også leser firda.no	na	36,1	33,4	30,4	27,2
Andel lesere av firda.no som også leser nrk.no	na	60,3	61,6	59,6	63,0
Enedekning nrk.no og firda.no:					
Lesere av nrk.no som ikke leser firda.no	na	21,0	23,1	25,5	29,0
Leser av firda.no som ikke leser nrk.no	na	7,8	7,2	7,5	6,4
Differanse nrk vs firda	na	13,2	15,8	17,9	22,7
Totaldekning nrk.no og firda.no:					
Totaldekning nrk.no	na	35,1	37,1	39	42,1
Totaldekning firda.no	na	21	20,1	19,9	18,1
Differanse nrk vs firda (prosentpoeng)	na	14,1	17,0	19,1	24,0

NRK vs Bergens Tidende					
Univers: Hordaland	14/1	15/1	16/1	17/1	18/1
Dobbeldekning nrk.no og bt.no:					
Andel lesere av nrk.no som også leser bt.no	na	64,9	61,1	57,7	53,8
Andel lesere av bt.no som også leser nrk.no	na	39,8	43	45,8	47,9
Enedekning nrk.no og bt.no:					
Lesere av nrk.no som ikke leser bt.no	na	38,8	48,0	60,2	67,7
Leser av bt.no som ikke leser nrk.no	na	108,8	100,1	97,4	85,8
Differanse nrk vs bt	na	-70,0	-52,1	-37,2	-18,0
Totaldekning nrk.no og bt.no:					
Totaldekning nrk.no	na	25,8	28,4	32,4	33
Totaldekning bt.no	na	42,1	40,4	40,9	37,1
Differanse nrk vs bt (prosentpoeng)	na	16,3	12	8,5	4,1

NRK vs Bergensavisen					
Univers: Hordaland	14/1	15/1	16/1	17/1	18/1
Dobbeldekning nrk.no og ba.no:					
Andel lesere av nrk.no som også leser ba.no	na	38,9	38,4	37,8	30,0
Andel lesere av ba.no som også leser nrk.no	na	38,6	42,9	46,4	48,9
Enedekning nrk.no og ba.no:					
Lesere av nrk.no som ikke leser ba.no	na	67,6	76,1	88,6	102,6
Leser av ba.no som ikke leser nrk.no	na	68,6	63,1	62,0	45,8
Differanse nrk vs ba	na	-1,0	13,0	26,6	56,8
Totaldekning nrk.no og ba.no:					
Totaldekning nrk.no	na	25,8	28,4	32,4	33,0
Totaldekning ba.no	na	26,0	25,4	26,4	20,2
Differanse nrk vs ba (prosentpoeng)	na	-0,2	3,0	6,0	12,8

NRK vs Avisa Nordland					
Univers: Nordland	14/1	15/1	16/1	17/1	18/1
Dobbeldekning nrk.no og an.no:					
Andel lesere av nrk.no som også leser an.no	na	33,0	27,9	29,1	26,2
Andel lesere av an.no som også leser nrk.no	na	39,5	38,3	42,6	44,3
Enedekning nrk.no og an.no:					
Lesere av nrk.no som ikke leser an.no	na	31,2	36,9	40,0	45,6
Leser av an.no som ikke leser nrk.no	na	23,5	23,0	22,1	20,4
Differanse nrk vs an	na	7,7	13,8	17,9	25,3
Totaldekning nrk.no og an.no:					
Totaldekning nrk.no	na	22,3	24,4	26,8	29,2
Totaldekning an.no	na	18,7	17,8	18,3	17,3
Differanse nrk vs an (prosentpoeng)	na	3,6	6,6	8,5	11,9

NRK vs Nettavisen					
Univers: Norge	14/1	15/1	16/1	17/1	18/1
Dobbeldekning nrk.no og nettavisen.no:					
Andel lesere av nrk.no som også leser nettavisen.no	na	19,9	19,4	20,8	18,6
Andel lesere av nettavisen.no som også leser nrk.no	na	43,2	48,3	52,9	54,2
Enedekning nrk.no og nettavisen.no:	14/1	15/1	16/1	17/1	18/1
Lesere av nrk.no som ikke leser nettavisen.no	na	805,7	934,7	1043,6	1135,2
Leser av nettavisen.no som ikke leser nrk.no	na	263,2	241,7	243,3	219,3
Differanse nrk vs nettavisen	na	542,5	693,0	800,3	915,8
Totaldekning nrk.no og nettavisen.no:	14/1	15/1	16/1	17/1	18/1
Totaldekning nrk.no	na	23	26,3	29,5	30,9
Totaldekning nettavisen.no	na	10,6	10,6	11,6	10,6
Differanse nrk vs nettavisen (prosentpoeng)	na	12,4	15,7	17,9	20,3

NRK vs Dagbladet					
Univers: Norge	14/1	15/1	16/1	17/1	18/1
Dobbeldekning nrk.no og dagbladet.no:					
Andel lesere av nrk.no som også leser dagbladet.no	na	50,1	48,3	46,4	43,1
Andel lesere av dagbladet.no som også leser nrk.no	na	40,6	45,3	49,3	51,6
Enedekning nrk.no og dagbladet.no:	14/1	15/1	16/1	17/1	18/1
Lesere av nrk.no som ikke leser dagbladet.no	na	502,4	600,1	705,4	793,4
Leser av dagbladet.no som ikke leser nrk.no	na	736,3	676,6	628,0	564,5
Differanse nrk vs dagbladet	na	-233,9	-76,6	77,4	228,9
Totaldekning nrk.no og dagbladet.no:	14/1	15/1	16/1	17/1	18/1
Totaldekning nrk.no	na	23	26,3	29,5	30,9
Totaldekning dagbladet.no	na	28,4	28	27,8	25,9
Differanse nrk vs dagbladet (prosentpoeng)	na	-5,4	-1,7	1,7	5

NRK vs VG					
Univers: Norge	14/1	15/1	16/1	17/1	18/1
Dobbeldekning nrk.no og vg.no:					
Andel lesere av nrk.no som også leser vg.no	na	63,9	61,6	62,9	60,9
Andel lesere av vg.no som også leser nrk.no	na	32,7	37,2	41,2	43
Enedekning nrk.no og vg.no:	14/1	15/1	16/1	17/1	18/1
Lesere av nrk.no som ikke leser vg.no	na	362,9	445,9	488,4	544,6
Leser av vg.no som ikke leser nrk.no	na	1320,8	1205,8	1183,0	1124,5
Differanse nrk vs vg	na	-957,9	-759,9	-694,7	-579,9
Totaldekning nrk.no og vg.no:	14/1	15/1	16/1	17/1	18/1
Totaldekning nrk.no	na	23	26,3	29,5	30,9
Totaldekning vg.no	na	45	43,5	45,1	43,8
Differanse nrk vs vg (prosentpoeng)	na	-22	-17,2	-15,6	-12,9

NRK vs Aftenposten					
Univers: Norge	14/1	15/1	16/1	17/1	18/1
Dobbeldekning nrk.no og aftenposten.no:					
Andel lesere av nrk.no som også leser aftenposten.no	39,7	36,4	36,7	35,3	33,9
Andel lesere av aftenposten.no som også leser nrk.no	45,5	47,1	51,4	55,6	57,9
Enedekning nrk.no og aftenposten.no:	14/1	15/1	16/1	17/1	18/1
Lesere av nrk.no som ikke leser aftenposten.no	562,0	640,0	735,0	852,1	921,9
Leser av aftenposten.no som ikke leser nrk.no	442,5	411,9	401,5	370,6	343,5
Differanse nrk vs aftenposten	119,5	228,1	333,5	481,5	578,4
Totaldekning nrk.no og aftenposten.no:	14/1	15/1	16/1	17/1	18/1
Totaldekning nrk.no	21,6	23	26,3	29,5	30,9
Totaldekning aftenposten.no	18,8	17,8	18,7	18,7	18,1
Differanse nrk vs aftenposten (prosentpoeng)	2,8	5,2	7,6	10,8	12,8