



HVA NÅ

NRK?

Innstilling fra et utvalg nedsatt av MBLs hovedstyre
22.10.2014



MEDIEBEDRIFTENE

Innholdsfortegnelse

I SAMMENDRAG OG MANDAT	4
Sammendrag	4
Mandat	7
Utvalget	7
II BAKGRUNN	8
Prinsipielt om statlig allmennkringkastings rolle i mediemarkedet	8
Mediebransjen er endret radikalt siden 2007	9
Allmennkringkasting og mediepolitiske mål	11
Regjeringens mediepolitiske mål	12
III OM NRK	14
NRK i tall	14
NRKs andel av landets journalister og redaktører	16
Kostnadseffektivitet	16
NRKs posisjon i mediemarkedet	19
NRKs egenpresentasjon	23
Er NRK konkurransevidende og innovasjonshindrende?	24
Undersøkelse om konkurransen med NRK	26
Hva mener medieledere om konkurransen med NRK?	27
IV VURDERINGER OG FORSLAG	30
Allmennkringkastingspolitikk i et endret mediemarked	30
Om statlig allmennkringkasting	30
Om NRKs allmennkringkastervirksomhet	33
Finansiering	34
Kontroll og styring	35
En moderne statlig allmennkringkasting	36
VEDLEGG	38
NRKs vedtekter	38
NRK-plakaten og NRKs vedtekter	43
MBLs syn 2010	49
MBLs høringsuttalelser om NRK	49
Allmennkringkasting i Sverige	50

Allmennkringkasting i Danmark	52
Allmennkringkasting i Tyskland	52
Tyskland: forbud mot at kringkastere tilbyr presselignende digitale tilbud	53

I SAMMENDRAG OG MANDAT

Sammendrag

Mediebransjen er i voldsom endring. Gamle sannheter faller, strategier som har virket i mange tiår er ikke lenger gyldige og inntekter er under sterkt press.

Aktører som tidligere i liten grad konkurrerte møtes nå på en felles arena: den digitale. Digital produksjon og distribusjon har snudd opp ned på publikums bruksmønstre, og dermed også på betalingsstrømmene i bransjen.

NRK er en gigant i det norske mediemarkedet. Styrkeforholdet mellom NRK og norske avishus er blitt radikalt endret på få år. I 2009 hadde for eksempel NRK inntekter som tilsvarte 32 prosent av avishusenes inntekter, mens dette nå er økt til 38 prosent, som følge av voksende lisensinntekter for NRK og fallende bruker- og annonseinntekter i avishusene. Samtidig er styrkeforholdet i antall redaksjonelle medarbeidere endret ved at NRKs andel sammenlignet med avishusene er gått 40 til 49 prosent. Mer enn en femtedel av alle norske journalister og redaktører er ansatt i NRK.

Medienes uttrykksformer konvergerer og blir stadig likere hverandre. Den eneste reelle forskjellen mellom NRKs nettavis, nrk.no, og mange avisers nettutgaver er at NRK har valgt å ikke ha reklame i sin nettavis. Styret i NRK innså at selv om NRK etter vedtektene har full anledning til det, ville reklame på nrk.no være i strid med hvordan NRKs rolle i medielandskapet må være. Dette i seg selv viser nødvendigheten av å revidere NRKs mandat slik dette i dag er beskrevet i NRK-plakaten og NRKs vedtekter.

En avklaring av hvordan en statlig finansiert allmennkringkaster kan leve side om side med private, kommersielt finansierte medier fremover er derfor nødvendig. Dersom det ikke skjer, kan NRK bidra til å redusere mediemangfoldet.

Det er imidlertid ikke snakk om å vingeklippe NRK, men om å klargjøre oppgavene og om å finne en nødvendig og god balanse mellom offentlig og privat medievirksomhet som sikrer mangfold og redaksjonell uavhengighet. NRK har og skal ha en viktig rolle og oppgave i det norske medielandskapet. NRK må sikres mer langsiktig og mer forutsigbar finansiering enn i dag for å kunne løse kjernen i sitt samfunnsoppdrag, samtidig som private medievirksomheter sikres gode og sunne konkurransevilkår. En mer forutsigbar finansiering for NRK vil kunne avhjelpe NRKs behov for å ha høyest mulig dekning for å legitimere lisensen, og bidra til at NRK i større grad kan fokusere på innhold andre aktører i mindre grad leverer. I dag er NRKs innholdsmessige profil for lik andre, kommersielle aktørers profil.

Dersom en slik avklaring ikke kommer, er det en reell fare for at gratistjenester kan utkonkurrere de betalte lokale og regionale nyhetstjenestene, som må finansieres av annonsører og brukere. Et NRK som inkluderer et gratis avislignende tilbud vil gjøre det svært vanskelig for private medievirksomheter å betjene dette markedet på en god måte.

Til syvende og sist berører disse temaene fundamentale forhold i et demokratisk samfunn, nemlig balansen mellom offentlig finansiert medievirksomhet i regi av staten og medievirksomhet drevet av private, uavhengige aktører i det kommersielle markedet.

Den opprinnelige begrunnelsen for statlig allmennkringkasting i Norge – og dermed også for NRKs virksomhet – har vært behovet for å sikre hele befolkningen et mangfoldig *radio- og tv-tilbud*. Vedtektene som ledsaget omdannelsen av NRK til statlig aksjeselskap i 1996, åpnet imidlertid for at NRK også kunne ha aktivitet på nye medieplattformer. Denne utvidelsen av den statlige allmennkringkasterens oppdrag ble ytterligere forsterket gjennom innføringen av NRK-plakaten i 2007, der NRK *pålegges* å utvikle et attraktivt, lisensfinansiert tilbud på nye medieplattformer.

Et sentralt premiss for Stortingets godkjenning av NRK-plakaten, var at det skulle foretas en vurdering av de konkurransemessige effektene av NRKs ekspansjon på nye plattformer. Dette skulle hindre at nye tilbud hemmet konkurransen og dempet investeringslysten i det kommersielle mediemarkedet.

En slik analyse ble aldri gjennomført, og da en godkjenningsordning for nye NRK-tilbud omsider ble innført i 2010, ble Medietilsynet instruert av departementet om *ikke* å vurdere konkurransemessige virkninger av nettsjenester NRK allerede hadde etablert. I mellomtiden hadde statskringkasteren opprettet et stort antall tilbud og tjenester på internett og mobile plattformer.¹

I det private mediemarkedet har perioden fra 2007 og frem til i dag vært preget av gjennomgripende, strukturelle endringer. Avisleserne migrerer til digitale plattformer og annonsørene velger i stadig økende grad å annonsere i ikke-redaksjonelle nettilbud. Brukerbetalt innhold taper terreng til aktører som leverer gratis innhold. I tillegg har NRK en omfattende nettavis som er lisensfinansiert. I det norske TV-markedet har nisjekanaler uten egenproduksjon av nyhets- og aktualitetsstoff gjort vesentlige innhugg de siste årene.

I sum fører disse utviklingstrekkene til at den uavhengige nyhets- og aktualitetsjournalistikken kommer under et stadig sterkere press samtidig som de kommersielle mediehusenes evne til å finansiere digital innovasjon begrenses.

Et sentralt hensyn bak utvidelsen av NRKs virkefelt i 2007 var å forhindre at NRK ble irrelevant som følge av en teknologisk utvikling der mediebrukerne søkte over på nye plattformer. Det sentrale spørsmålet i dag er derimot ikke om NRKs relevans er truet, men snarere om NRKs ekstremt sterke markedsposisjon og omfattende lisensfinansierte tilbud på tvers av medieplattformer, er en trussel mot mediemangfoldet i Norge.

I denne innstillingen dokumenteres det at NRKs samlede virksomhet på tvers av teknologiske plattformer, blant annet internett og mobil, har konkurransevidende og innovasjonshemmende effekter på det private mediemarkedet. Det omfattende tilbudet av lisensfinansierte tjenester på digitale plattformer har i utgangspunktet konkurransevidende effekt, så lenge alle andre aktører må ta betalt for å finansiere sin journalistiske virksomhet. NRK-plakatens sjettede hovedpunkt, at "NRK skal ha et attraktivt innholdstilbud på Internett, mobil-tv mv (§ 17 i vedtektene)" vil kunne oppfattes som en direkte oppfordring til konkurranse med private, kommersielle medieaktører.

¹ Se Medietilsynets rapport *Gjennomgang av NRKs eksisterende tjenester på nye medieplattformer (2010)*:

http://www.medietilsynet.no/Documents/Nyhetsdokumenter/Allmennkringkasting/300610_rapport_nrks_nettsjenester.pdf

Utvalget vil gå så langt som å si at den utvidelsen og manglende avgrensningen av NRKs oppdrag som ligger i NRKs vedtekter slik de ble gjennomført i 2007, er en trussel mot det utvalget mener bør være en av de mest sentrale målsettingene i norsk mediepolitikk – at det skal legges best mulig til rette for en sunn balanse mellom statlige og kommersielle medier og for et reelt mangfold av uavhengige aktører.

Utvalget mener derfor rammene for NRKs virksomhet bør revideres, og eierforhold, kontroll og styring tilpasses en moderne medievirkelighet.

Utvalget ser for seg at dagens NRK-plakat avvikles. Det er ikke naturlig at Stortinget skal detaljregulere rammene for NRKs virksomhet på det nivået som det har gjort gjennom NRK-Plakaten. Utvalget mener Stortinget bør begrense seg til å vedta noen overordnede hovedprinsipper for NRKs virksomhet. Disse hovedprinsippene må ligge til grunn for reviderte vedtekter, fastsatt av NRKs generalforsamling.

Utvalget mener det må skilles mellom eier/generalforsamling og kontrollfunksjonen, og mener derfor at disse rollene må innehas av to forskjellige departementer. Det må videre opprettes en reell kontrollfunksjon, som får ansvaret med å passe på at NRKs virksomhet ikke får negative virkninger for konkurransen på mediemarkedet. Denne funksjonen kan tillegges Konkurransetilsynet eller Medietilsynet.

Utvalget mener følgende prinsipper må ligge til grunn for de skisserte endringene:

1. NRK er en statlig allmennkringkaster som er opprettet for å gi hele landet et radio- og TV-tilbud, og er finansiert gjennom en statlig lisens på *tv-mottakere*. Det er derfor naturlig at det gjennom NRKs vedtekter foretas en avgrensning der det presiseres at NRKs kjernevirksomhet er produksjon og kringkasting av *radio- og tv-programmer*. NRK skal primært bruke nye medieplattformer til å gjøre sitt *radio- og tv-tilbud* tilgjengelig for et størst mulig publikum. Kompletterende virksomhet må understøtte kjernevirksomheten.
2. NRK skal ikke drive kommersiell virksomhet, og bør rendyrkes som en ikke-kommersiell aktør.
3. NRK skal ha et selvstendig ansvar for å bidra til det norske mediemangfoldet. NRK plikter selv aktivt å vurdere de konkurransemessige effektene av sitt tilbud, ikke bare i forbindelse med utvikling av eventuelle nye tjenester, men også innenfor kjernevirksomheten.

En slik tydeliggjøring av rammene for NRKs virksomhet, vil redusere behovet for den ekstreme detaljreguleringen av allmennkringkasteroppdraget.. Når det gjelder innholdsmessige føringer, er det etter utvalgets oppfatning tilstrekkelig å fastslå at allmennkringkastingstilbudet skal

1. sikre tilgang til viktig og uavhengig samfunnsinformasjon og mulighet for hele befolkningen til å ta del i demokratiske prosesser;
2. ivareta ytringsfrihet og ytringsmuligheter for borgerne;
3. ivareta norsk språk, identitet og kultur, og
4. ivareta sosiale og kulturelle behov i befolkningen som ikke i tilstrekkelig grad møtes på annen måte.

En mindre statisk og detaljert utforming enn de som kommer til uttrykk i dagens NRK-plakat vil dessuten gi NRK større frihet til å foreta selvstendige strategiske og redaksjonelle vurderinger av

hvordan allmennkringkasteroppdrag skal løses. Dette vil være helt i tråd med redaktørinstituttet og prinsippet om mediers redaksjonelle uavhengighet.

Kombinert med tydeligere grenseoppgang mot det kommersielle markedet og et formelt ansvar for å vurdere mediemangfold og de konkurransemessige effektene av NRKs virksomhet, mener utvalget at slike prinsipielle og fleksible vedtekter vil være et velegnet instrument for å sikre en fremtidig sunn balanse mellom statlig finansiert allmennkringkasting og private medieaktører. De kommersielle mediebedriftene vil dessuten få langt større forutsigbarhet i sine bestrebelser med å utvikle bærekraftige forretningsmodeller som sikrer et mangfold av uavhengige aktører – også på nye medieplattformer.

Utvalget vil også peke på andre, mulige tiltak:

Det kan vurderes om NRKs anledning til å etablere såkalte «presselignende tilbud» (i praksis nettaviser) i direkte konkurranse med privat virksomhet bør reguleres ved særskilt lovgivning, slik det er gjort i Tyskland.

Det kan vurderes om det for statlig kringkastingsvirksomhet bør etableres en ordning for sendingstillatelser som sikrer gjennomgang og revisjon av regulatoriske tiltak med jevne mellomrom, for eksempel hvert fjerde år.

Det kan vurderes om NRK skal pålegges å gå i dialog med den kommersielle delen av bransjen med sikte på å inngå en avtale som trekker opp grenser for NRKs internettvirksomhet, finner frem til fornuftig bruk av NRKs arkivmateriale og regulerer NRKs bruk av saker fra den kommersielle delen av bransjen.

Mandat

Bakgrunnen for utvalgsarbeidet er at regjeringen i regjeringserklæringen har nedfelt at den skal:

- Legge frem en stortingsmelding om NRK-lisens og alternative betalingsordninger.
- Øke andelen eksterne produksjoner i NRK.
- Begrense NRKs mulighet til å bruke sin robuste økonomi til å svekke frie institusjoners aktivitetsgrunnlag.

Kulturminister Widvey har uttalt at stortingsmeldingen vil favne vesentlig videre enn bare lisensspørsmålet. Stortingsmeldingen skal være ferdig i 2015.

Hovedstyret ga 7. februar 2014 utvalget i oppgave å formulere forslag til revidert NRK-policy for MBL. Hovedstyret ga ingen tidsfrist for arbeidet. Innstillingen ble overlevert hovedstyret 22. oktober 2014.

Utvalget

Utvalget har bestått av Bernt Olufsen (Schibsted) (utvalgsleder), John Arne Markussen (Dagbladet), Rune Indrøy (TV 2), Jo Christian Oterhals (VGTV), Stig Finslo (Amedia), Geir Engen (MBL) og Bjørn Wisted (MBL). Wisted har vært utvalgets sekretær. Oterhals deltok ikke på de siste møtene.

II BAKGRUNN

Prinsipielt om statlig allmennkringkastings rolle i mediemarkedet

I et demokratisk samfunn må statsfinansierte medieforetaks virksomhet balanseres opp mot privat, kommersiell medievirksomhet. Utgangspunktet må være at statsfinansierte medieforetak først og fremst skal dekke nødvendige behov som ikke dekkes av privat virksomhet, eller som ikke i tilstrekkelig grad dekkes. Det kan dreie seg om tilbud rettet mot mindre grupper, eller tilbud som et lite marked som det norske ikke kan bære i kommersiell regi. Det kan i noen tilfeller også dreie seg om tilbud som leveres av privat medievirksomhet, tilbud som er kritisk viktige for samfunnet, slik som undersøkende journalistikk.

Hvis statsfinansiert og statseid virksomhet skal ha grenseflater mot privat virksomhet må den være tydelig regulert gjennom lover, forskrifter og vedtekter. På dette område er det forskjell på statlig finansiert virksomhet og virksomhet hvor staten har eierandeler.

Gjennomgangen av NRKs virksomhet i kapittel III viser at NRK er i ferd med å bli for dominerende i den norske mediebransjen. Uavhengig av konjunkturer og medieøkonomiens utvikling er NRK i ferd med å innta en posisjon hvor medieegentene ikke lenger er i sunn konkurranse med private medievirksomheter, men faktisk kan komme til å bidra til å redusere mediemangfoldet.

Debatten om NRKs rammer handler derfor om mer enn NRK. Den handler om rammene for hele mediebransjen. Dette aspektet har i svært liten grad vært fremme i offentlige utredninger om NRK. Utvidelsene av NRKs rammer har vært inkrementell over mange år, uten at det har vært en grundig politisk diskusjon om konsekvensene for hele mediebransjen.

Mediepolitikken har alltid hatt spesifikke formål forankret i den norske demokrati-modellen. Den beste drøftingen av medienes rolle i det demokratiske systemet ble gitt i Ytringsfrihetskommisjonens innstilling (NOU 1999:27 *Ytringsfrihet bør finde Sted*). I arbeidet med den nye paragraf 100 i Grunnloven, drøftet professor Francis Sejersted og hans utvalg blant annet statens ansvar for borgernes faktiske ytringsmulighet.

Innstillingen påpekte statens ansvar for å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Vedlikehold og utvikling av det offentlige rom løftes fram som et viktig offentlig ansvar, og det ble i den sammenheng vist til allmennkringkasternes særlige oppgaver og forpliktelser.

I den nye paragraf 100, 6. ledd, uttrykkes det såkalte infrastrukturkravet, det vil si kravet om at staten aktivt skal medvirke til at individer og grupper har en faktisk ytringsmulighet:

«Det påligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale».

Statens oppgave ble i denne nye grunnlovsformuleringen utvidet fra passivt å avstå fra inngrep til aktivt å sikre borgernes ytringsmulighet. Infrastrukturkravet innebærer en forpliktelse til å legge til rette for kanaler og institusjoner og for en åpen og opplyst offentlig samtale, kort sagt et overordnet statlig ansvar for oppbyggingen av et offentlig rom.

Det er i dette lys man må forstå og forvalte mediepolitikken, herunder kringkastingspolitikken.

NRK har lenge vært et viktig instrument for myndighetene til å innfri dette infrastrukturkravet, men i praksis gjennom et monopol på kringkastingsområdet. Gjennom 80-tallet ble det i tillegg sterk fokus på «kringkastingsmonopol» og faren for ensretting, som en direkte trussel mot utøvelse av reell ytringsfrihet, slik den er beskrevet ovenfor. Opphevelsen av kringkastingsmonopolet først på 1980-tallet ble begynnelsen på en kringkastingsrevolusjon. Først gjennom opprettelsen av en rekke nær- og lokalradioer. I 1993 kom den første riksdekkende kommersielle radiokonkurrenten til NRK, kanalen P4.

Med etableringen av TV 2 i 1992 fikk NRK reell, riksdekkende konkurranse i TV-markedet. Slik ble selve forståelsen av allmennkringkasterbegrepet endret, fra å være utelukkende en offentlig eid og fullt ut offentlig finansiert kringkaster, til også å omfatte en privat eid og kommersielt finansiert allmennkringkaster med en viss beskyttelse gjennom særskilte privilegier (reklamemonopol, tilgang til frekvenser, etter hvert distribusjon). Motstykket var leveranser i form av et samfunnsoppdrag som svar på infrastrukturkravet, med særlig vekt på nyheter, aktualitet og debatt. Geografisk lokalisering utenfor Oslo ble også betraktet som viktig for økt mangfold og bredde i nyhetsdekningen og det offentlige ordskiftet. Flere stemmer skulle slippe til.

Allmennkringkasterbegrepet i Norge må fra det tidspunkt TV 2 begynte sine sendinger forstås i kraft av hva en kringkaster leverer og hvilken oppgave den fyller i det demokratiske systemet, like mye som ut fra eierskap og finansiering.

Det var bred politisk enighet om at reell ytringsfrihet i kringkastingsmarkedet i forståelsen fravær av monopol, først kom til Norge med TV 2 i 1992. Derfor var det også tilsvarende enighet om de privilegiene som ble gitt for å sikre finansieringen av den nye allmennkringkasteren. Den eksisterende allmennkringkasteren hadde mange privilegier, spesielt den rause lisensordningen. Det har gitt NRK muligheter til å holde høy kvalitet, og til å utvikle seg. I tillegg må man også si at den kanskje viktigste enkeltfaktoren som har bidratt til høy kvalitet i NRK, er den konkurransen kringkasteren etter hvert fikk fra mange andre aktører, i TV-markedet først og fremst fra TV 2.

Slik oppnådde man dobbel effekt. Ytringsfrihetens vilkår ble bedret gjennom at monopolet ble opphevet. Og den skjerpede konkurransen førte til økt kvalitet hos den eksisterende allmennkringkasteren, noe NRK selv har påpekt en rekke ganger.

Mediebransjen er endret radikalt siden 2007

Da den nåværende NRK-plakaten ble etablert i 2007 var det et sentralt hensyn å hindre at NRK ble irrelevant på grunn av teknologiutviklingen, og man utvidet derfor vedtektene på flere punkter, blant annet ble det innført en ny § 17 som pålegger NRK å utvikle et "attraktivt tilbud" på nye medieplattformer. NRK har benyttet seg av friheten de er gitt til å etablere en lang rekke tjenester som etter utvalgets syn ligger langt utenfor det som naturlig faller inn under et offentlig allmennkringkasteroppdrag. Mange av disse tjenestene leveres i konkurranse med private aktører. NRK benytter også sitt store apparat og gjennomslagskraft til å markedsføre sitt tilbud på tvers av plattformer. NRK har også i den samme perioden nytt godt av en betydelig vekst i lisensinntektene, dels gjennom økt lisensavgift, dels gjennom ny lovgiving som har økt antallet lisensbetalere, og har opparbeidet seg en unik posisjon i det norske markedet, både i kraft av antall journalister og andre medarbeidere, dekning og samlet publikumsoppslutning.

I løpet av den samme perioden er den norske mediebransjen skaket av de kraftigste strukturelle omveltninger den noensinne har stått overfor. Medievaner endres over så å si over natten, annonsekroner flyttes til nye mediekkanaler, og inntektene faller raskt i tradisjonelle mediebedrifter. Finansieringen av den samfunnsviktige kvalitetsjournalistikken er under press.

Mediebedrifter som gjennom mange år har eksistert side ved side i ulike markeder møtes nå på samme arena: den digitale. Det digitale mediekonsumet øker stadig. I 2008 gikk internett forbi avis som befolkningens viktigste nyhetskilde; for de mellom 12 og 19 år skjedde dette allerede i 2002. Svært mange bruker mye tid på tilbud som ikke fantes for få år siden, som Facebook, Instagram og Snapchat. Annonsepengene følger brukerne, og aktører som Google og Facebook har nå store annonseinntekter i Norge – uten å produsere så mye som en linje redaksjonelt stoff.

Også distributører som Telenor og NextGenTel finner digitale inntekter, mens forretningsmodellene til kommersielle medier som tradisjonelt har tatt ansvar for seriøs og undersøkende journalistikk kommer under stadig sterkere press. Mediebrukere velger i større grad bort det de må betale for, og stadig flere annonsører velger å annonsere i ikke-redaksjonelle nettilbud. Konsekvensen er at de som produserer brottdelen av det attraktive, redaksjonelle innholdet som driver internettrafikken, sitter igjen med en stadig mindre del av annonsekaken. Sammen med et stort opplagsfall for papiravisene, utfordrer dette disse mediehusenes evne til å finansiere digital innovasjon.

TV-bransjen gjennomgår også store endringer knyttet til fragmentering, endrete brukervaner og økt konkurranse fra globale aktører. Nisjekanaler uten egenproduksjon av nyhets- og aktualitetsstoff har gjort vesentlige innhugg i det norske tv-markedet de siste årene.

Mediebruken øker i dag mest på plattformer der innovasjon er særlig krevende og det finnes få eller ingen «ferdige» løsninger: mobil, nettbrett og PC. Det eneste som synes helt klart, er at ensidig annonsefinansiering av redaksjonelle produkter ikke er bærekraftig på noen plattform.

Denne utviklingen er selvsagt ikke særnorsk. Den finner sted over hele verden og drives i tillegg frem av sterke internasjonale aktører som Google, Apple og Facebook. Det er illustrerende at Googles globale annonseinntekter passerte de samlede inntektene i amerikanske aviser og magasiner allerede i 2012².

Spørsmålet i dag er derfor ikke om NRK som lisensfinansiert allmennkringkaster er truet, men tvert i mot om NRKs sterke markedsposisjon og brede lisensfinansierte "gratistilbud" på tvers av medieplattformer truer balansen mellom private og offentlige norske medier, og dermed utgjør en trussel mot mediemangfoldet.

De kommersielle mediene må selvsagt selv finne frem til bærekraftige inntektsmodeller i en digital medie verden, men det er ikke en statlig oppgave å utkonkurrere private mediebedrifter. Det er viktig av hensyn til det fremtidige mediemangfoldet at storting og regjering setter klare rammer for hvordan NRK kan bruke sine finansielle og redaksjonelle muskler – som er formidable. NRKs lisensinntekter i 2013 var på 5,1 mrd. kroner. NRK sysselsetter mer enn 1/5 av alle journalister og redaktører i Norge og når daglig ut til 90 prosent av befolkningen.

² Ifølge det tyske statistikkbyrået Statista. Se <http://www.statista.com/chart/709/googles-ad-revenue-since-2004/>

En helt grunnleggende forutsetning for kvalitetsjournalistikk er tilstrekkelige inntekter til å finansiere den. Det er uten tvil et betydelig misforhold mellom de inntektene nettet i dag genererer, og de redaksjonelle kostnadene som brukes på å frembringe original journalistikk. Gode rammebetingelser er derfor en viktig forutsetning for at mediebedriftene kan utføre sitt samfunnsoppdrag på en god måte. Å skulle konkurrere med et massivt, lisensfinansiert NRK-tilbud som for forbrukerne fremstår som gratis, vil gjøre jakten på levedyktige digitale inntektsmodeller vanskeligere enn strengt tatt nødvendig.

Allmennkringkasting og mediepolitiske mål

Allmennkringkastingsbegrepet er historisk knyttet til et mediepolitisk ønske om å sikre hele befolkningen et mangfoldig radio- og tv-tilbud. Det første forsøket på å konkretisere en formålsparagraf for NRK skriver seg antagelig fra Dæhlin-utvalget, som sto bak NOU 1975:7 *Kringkastingslov*. Utvalget foreslo følgende³:

- "1. Programvirksomheten i Norsk rikskringkasting skal bygge på grunnleggende menneskelige og demokratiske verdier.
2. Det skal i programvirksomheten legges vekt på ytrings- og informasjonsfriheten.
3. Programvirksomheten skal være preget av allsidighet, upartiskhet og saklighet.
4. Norsk rikskringkasting skal ha en særlig forpliktelse overfor samfunns- og kulturlivet i vårt land."

Da NRK ble omdannet til statlig aksjeselskap i 1996, ble det åpnet for at NRK ved siden av kjernevirksomheten kunne utvikle tilbud på nye medieplattformer. Denne utvidelsen av allmennkringkastingsoppdraget ble ytterligere forsterket gjennom den nye NRK-plakaten fra 2007, som pålegger NRK å utvikle et lisensfinansiert tilbud på nye medieplattformer.

Da Stortinget godkjente NRK-plakaten i 2007, var det under den klare forutsetning at NRKs ekspansjon på nye plattformer skulle kontrolleres gjennom en godkjenningsordning, slik at de nye tjenestene ikke fikk negativ innvirkning på konkurransen og investeringsviljen i markedet. Departementet fremhevet nettopp at det av konkurransehensyn ville bli etablert en slik ordning:

«Når det gjeld TV 2s merknad om omsynet til kommersielle kanalars høve til å konkurrere med NRK vil departementet vise til sitt forslag om å etablere ein formell prosedyre for godkjenning av nye NRK-tenester, jf. St. meld. nr. 30 (2006-2007), pkt. 7.7.2. Ein slik prosedyre er nettopp meint å ta vare på dei omsyna TV 2 viser til. Ei ordning med førehandsgodkjenning vil bli nedfelt i forskrifta til kringkastingslova. På bakgrunn av dette er formuleringa i plakaten tilstrekkeleg.»

Da ordningen omsider ble innført, tre år senere, hadde NRK allerede etablert et stort antall tjenester. Medietilsynet fikk i oppdrag å vurdere om de tjenestene som var etablert i denne mellomperioden lå innenfor allmennkringkasteroppdraget slik det var formulert i vedtektene. Basert på de forutsetninger som var presentert for Stortinget, skulle man anta at gjennomgangen også ville omfatte en vurdering av hvordan det store antallet nye tjenester påvirker konkurransen.

³ NOU 1975: 7 *Kringkastingslov*, side 84.

Medietilsynet ble derimot instruert av departementet om *ikke å vurdere de konkurransemessige virkningene* av NRKs eksisterende tjenester, noe Medietilsynet selv påpeker i sin rapport:

"Departementet uttalte i etatsstyringsmøte 20. november 2009 at Medietilsynet kun skal gjøre en vurdering av om NRKs tjenester kan sies å falle innenfor allmennkringkasteroppdraget, og at det ikke skal gjøres en vurdering av tjenestenes eventuelle konkurransebegrensende effekter."

Et sentralt premiss for Stortingets godkjenning av den nåværende NRK-plakaten, ble dermed aldri oppfylt, og de konkurransemessige effektene av NRKs omfattende utvidelse av tjenestetilbudet på nye plattformer er aldri undersøkt. En videreutvikling av disse tjenestene vil av samme grunn heller aldri falle inn under godkjenningsordningen, slik denne er utformet.

I forbindelse med evalueringen av NRK-plakaten er det derfor også nødvendig å rette opp mangelen i Medietilsynets gjennomgang, og foreta den konkurransemessige vurderingen som Stortinget ble forespeilet i 2007. I tillegg er det klart at vedtektene slik de i dag er utformet ikke i tilstrekkelig grad avgrenser NRKs virksomhet.

I sin gjennomgang i 2010 Medietilsynet fant at så godt som alle tjenestene måtte anses å ligge innenfor allmennkringkasteroppdraget, fordi de kunne forankres i vedtektene, ved at det var en "tilknytning" mellom tjenesten og NRKs redaksjonelle tilbud. Det ble i rapporten flittig vist til vedtektenes § 13 d) om at NRK skal "være til stede på og utvikle nye tjenester" på nye plattformer, og kravet i § 17 om å ha et "attraktivt innholdstilbud på internett". Her er det viktig å merke seg at som allmennkringkaster og tidligere monopolist på radio og TV, har NRK nødvendigvis dekket så godt som alle viktige samfunnsområder i sitt program- og informasjonstilbud, og står dessuten fritt til å etablere nye programmer på et hvilket som helst område. Vedtektenes avgrensning er derfor uten realitet.

Regjeringens mediepolitiske mål

Den politiske plattformen for dagens regjering, Sundvoldenerklæringen⁴, sier dette om medier:

"Digitalisering fører til en ny hverdag i mediebransjen. Premissene for publikums deltakelse, produktenes utforming og redaksjonenes arbeidsform endres hurtig. Regjeringen vil legge til rette for god nyhetsproduksjon og en bredt anlagt offentlig samtale i fremtidens digitale mediesamfunn. Mediepolitikken må derfor stimulere til nyskaping og innovasjon, samtidig som den frie pressens tradisjoner og grunnverdier ivaretas.

Regjeringen vil:

- Modernisere det mediepolitiske virkemiddelapparatet gjennom økt likebehandling av mediene, uavhengig av teknologisk plattform. Over tid skal pressestøtten omlegges og nivået reduseres.
- Tilpasse eierbegrensningene for medier til ønsket om å sikre mediemangfold, og la Konkurransetilsynet forvalte loven om medieeierskap.

⁴ <http://www.oslohoeyre.no/wp-content/uploads/2013/10/plattform.pdf>

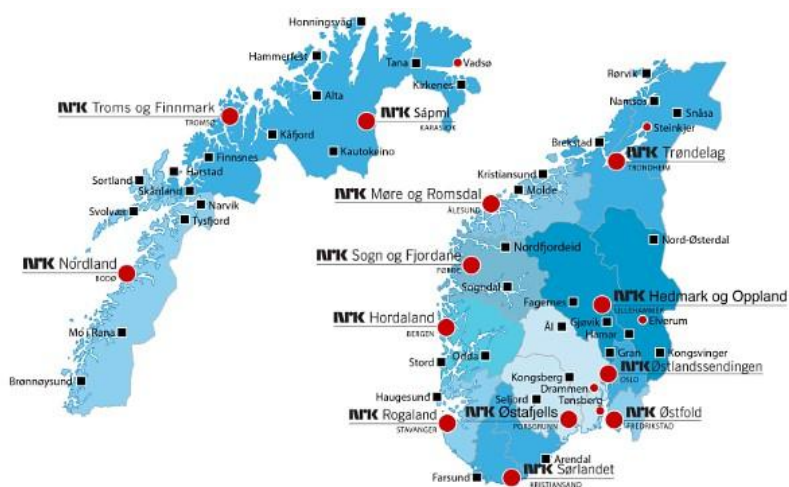
- Likestille papiraviser og e-aviser gjennom å etablere en felles, lav momssats.
- Legge frem en stortingsmelding om NRK-lisens og alternative betalingsordninger.
- Øke andelen eksterne produksjoner i NRK.
- Begrense NRKs mulighet til å bruke sin robuste økonomi til å svekke frie institusjoners aktivitetsgrunnlag."

III OM NRK

NRK i tall

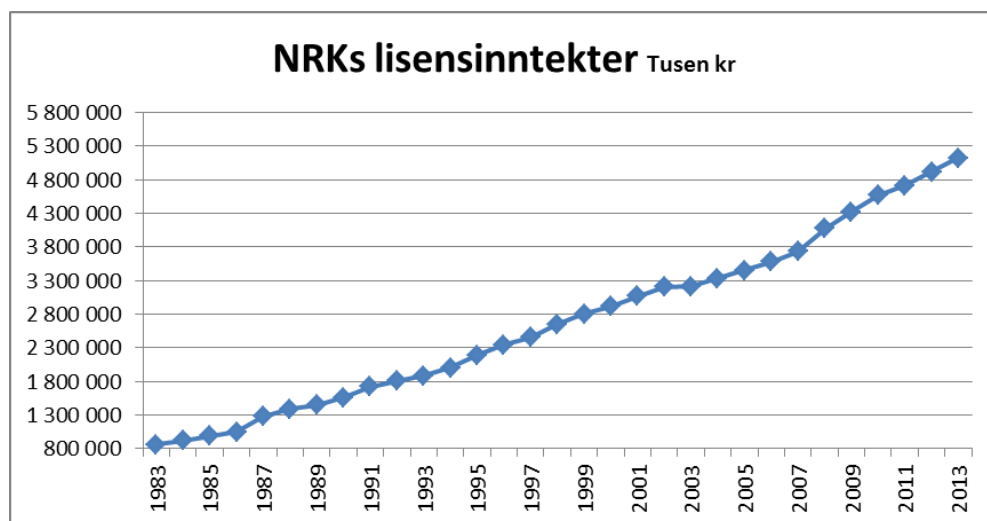
NRK har 56 avdelinger rundt om i Norge. Rundt 2000 arbeider i Oslo og 1500 andre steder i landet. I tillegg kommer i gjennomsnitt rundt 200 vikarer. Rundt 1000 er i distriktsdivisjonen (2012).

NRKs lisensinntekter i 2013 var ca. 5,1 mrd. kr.



Kilde: NRK.no

Lisensinntektene har økt gjennomsnittlig 4,4 prosent årlig i perioden 2000 til 2013. For 2014 økte avgiften med 45 kr, 15 kr mindre enn forslaget fra Stoltenberg-regjeringen og 45 kr mindre enn NRKs ønske.

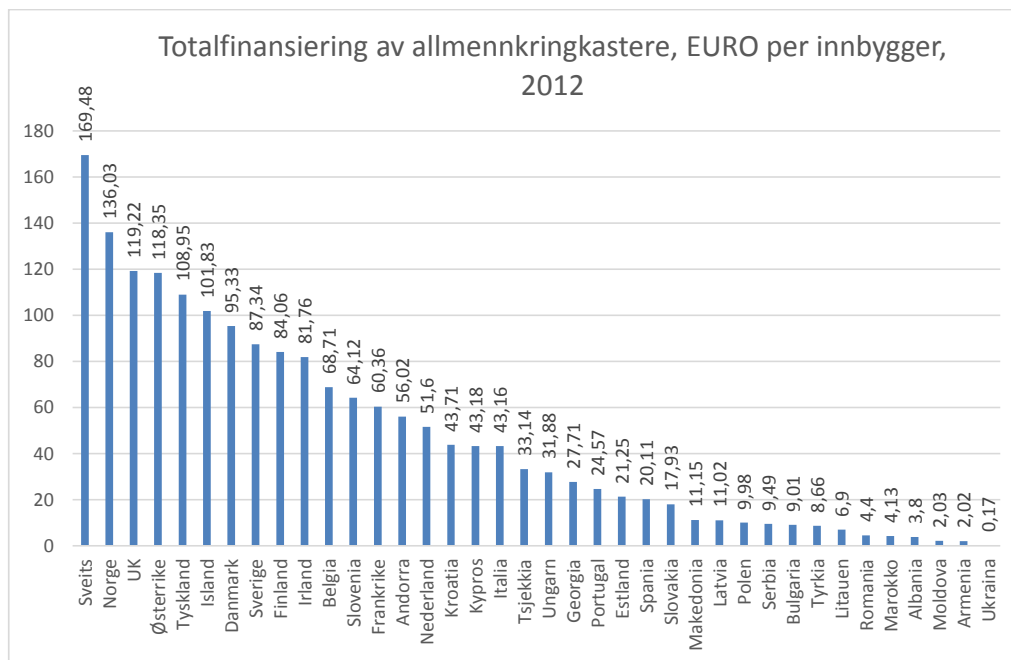


Sammenlignet med utviklingen for allmennkringkasterne i Europa for øvrig, fremstår økningen i NRKs lisensinntekter på 2000-tallet som svært solid. Tall Riksrevisjonen presenterte i 2012, viser at mens NRKs lisensinntekter nominelt økte med hele 26 prosent i perioden 2007-2011, var økningen for allmennkringkasterne SVT i Sverige og DR i Danmark nominelt på 5 prosent.

Tall fra Den europeiske kringkastingunionen (EBU), viser at i perioden 2007-2012 økte de europeiske allmennkringkasternes totale inntekter (hovedsakelig lisensinntekter eller annen form for offentlig finansiering) med beskjedne 1,3 prosent.⁵ Med inflasjonsjusterte tall, snakker vi faktisk om en inntektsnedgang på 9,8 prosent i samme periode.

Det er med andre ord grunnlag for å mene at NRKs inntektsutvikling de siste årene har vært i særklasse, både i et europeisk perspektiv og når vi sammenligner med våre nordiske naboland.

Ser vi på 2012 isolert, viser EBUs egen rapport *Funding of Public Service Media 2013* at Norge ligger godt foran alle andre europeiske land enn Sveits når det gjelder allmennkringkastingens inntekter per innbygger. Justerer man for kjøpekraft, vil bildet nyanseres noe, men Norge vil fortsatt ligge helt i toppsjiktet og vesentlig foran de landene det er mest naturlig å sammenligne seg med, som Danmark og Sverige.⁶



Kilde: EBU-MIS (2013): Funding of Public Service Media 2013.

⁵ Kilde: EBU-MIS (2013): Funding of Public Service Media 2013.

⁶ EBU oppga tidligere kjøpekraftjusterte sammenligninger (såkalte Purchasing Power Standard Figures), men har ikke inkludert slike i 2013-rapporten.

NRKs andel av landets journalister og redaktører

Basert på tall fra Norsk Journalistlag og Norsk Redaktørforening var NRKs andel av journalister og redaktører i 2008 (som var året med det største samlede antall journalister og redaktører) og nå⁷ slik:

Journalister og redaktører 2008 og 2014					
	2008	Andel 2008	2014	Andel 2014	Endring 2008-2014
NRK	1 650	18 %	1 845	22 %	12 %
Avis	4168	46 %	3 772	46 %	-10 %
Andre	3255	36 %	2656	32 %	-18 %
Totalt	9073	100 %	8273	100 %	-9 %

Tabellen viser at NRKs andel har økt fra 18 prosent til 22 prosent, og at antallet journalister og redaktører i NRK har økt med 12 prosent. Til sammenligning har dette antallet sunket med 10 prosent i avisene⁸. Det totale antall journalister og redaktører i Norge har sunket med 9 prosent.

I en periode hvor andre mediebedrifter må nedbemanne på grunn av sviktende inntekter kan altså NRK oppbemanne kraftig. På denne måten styrker NRK sin posisjon ytterligere i konkurransen med kommersielle medier. Mer enn hver femte journalist og redaktør er i dag ansatt i NRK.

Kostnadseffektivitet

Mot et bakteppe der NRK har økt sine inntekter kraftig samtidig som den kommersielle delen av mediebransjen har store utfordringer knyttet til fortsatt finansiering av sin redaksjonelle virksomhet, er det høyst relevant i et konkurranseperspektiv å spørre om NRKs drift er kostnadseffektiv.

Riksrevisjonen vurderte dette spørsmålet i en rapport som ble offentliggjort i 2012.⁹ Formålet med undersøkelsen var å vurdere i hvilken grad driften og forvaltningen av NRKs virksomhet var i samsvar med målet om effektiv ressursbruk. Formålet ble belyst gjennom følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad er NRKs drift kostnadseffektiv?
2. I hvilken grad følger Kulturdepartementet opp at NRKs drift er kostnadseffektiv?

Alle beregninger og analyser av NRK er gjort for perioden fra og med 2003, da NRK ble innlemmet i merverdiavgiftssystemet, til og med 2011. Videre er NRK sammenlignet med Danmarks Radio (DR) og Sveriges Television (SVT). Selv om det er forskjeller i oppdrag og organisering mellom de tre selskapene, mente Riksrevisjonen at forskjellene var av en slik art at en sammenligning var både

⁷ NRs tall er pr. 30. april 2014, NJs er ved utgangen av 2013. Pensjonister og studenter/skoleelever er tatt ut av NJs tall.

⁸ Tallet for journalister er de som omfattes av NJ/MBLs tariffområder for Avis og for Digitale medier, tilslutningsavtaler på disse områdene, registrerte aviser uten tariffavtale og direkteavtaler i Nettavisen, ABC Nyheter og DN Nye medier.

⁹ Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2011. Dokument 3:2 (2012–2013)

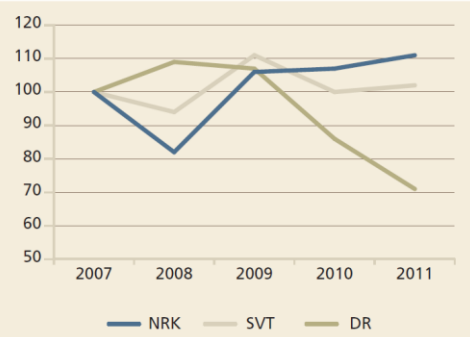
mulig og relevant. I analysene er informasjonen fra DRs og SVTs regnskaper justert slik at de i størst mulig grad skal være sammenlignbare med analysene av NRK. Alle beregninger og analyser av DR og SVT er gjort fra og med 2007 til og med 2011.

For NRK har antall lisensbetalere økt hvert år siden 2003, og samlet sett med 11 prosent fra 2003 til 2011. Årlige økninger i kringkastingsavgiften kombinert med økningen i antall lisensbetalere har ført til at NRKs brutto lisensinntekter nominelt har økt med 47 prosent fra 3,2 mrd. kroner i 2003 til 4,7 mrd. kroner i 2011. Lisensavgiften er hovedinntekten også for SVT / Sveriges Radio (SR) og DR. I 2011 utgjorde lisensinntektene til SVT og SR til sammen 5,9 mrd. norske kroner, mens lisensinntekten til DR var ca. 3,7 mrd. norske kroner. Lisensinntektene til DR og SVT/SR har siden 2007 økt nominelt med 5 prosent, mens lisensinntektene til NRK i samme periode har økt nominelt med 26 prosent.

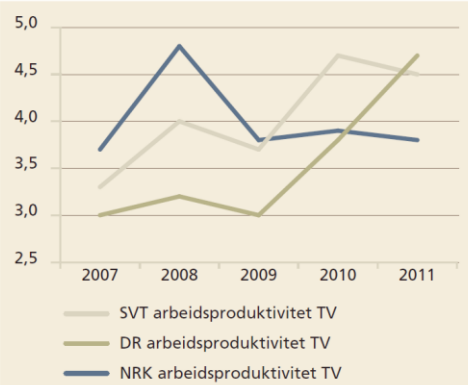
Riksrevisjonen sammenligner i rapporten den indekserte kostnadsutviklingen per sendte førstegangstime TV i NRK, DR og SVT, med 2007 som basisår. Beregningene gjengitt i figur 5 nedenfor, viser at NRK lå best an i 2008, men at i årene etter steg kostnadene slik at NRK i 2011 lå høyest med en indeksverdi på noe over 100. SVT lå da på noe over 100, mens DR lå på noe over 70.

Riksrevisjonens beregninger av arbeidsproduktivitet – definert som sendte førstegangstimer¹⁰ TV delt på årsverk knyttet til TV-produksjon – er gjengitt i figur 6 nedenfor. Etter å ha vært mest produktiv av de tre selskapene i 2008, ligger NRK lavest i 2011. Vesentlig lavere enn DR, mens forskjellen til SVT er betydelig mindre.

Figur 5 Kostnadsutviklingen per sendte førstegangstime TV i NRK, DR og SVT, basert på nominelle tall, 2007–2011. Basisåret er 2007



Figur 6 Arbeidsproduktivitet sendte førstegangstimer TV delt på årsverk knyttet til TV-produksjonen i NRK,¹¹ DR¹² og SVT¹³ i perioden 2007–2011



Riksrevisjonen peker på at "Ulikheter i produktivitetsutviklingen kan være et resultat av at selskapene har ulikt effektiviseringspotensial i startåret."

Rapportens figur 3, som er gjengitt på neste side, viser andel egenproduksjon og annet som andel av sendte timer TV. NRK hadde i 2011 lavere andel egenproduksjon enn SVT, men høyere enn DR. Andelen har imidlertid sunket vesentlig siden 2007, uten en tilsvarende økning av øvrig produksjon. Andelen repriser har i perioden økt med rundt ti prosentpoeng.

¹⁰ Sendte timer TV uten reprise og svisj.

Figur 3 viser at repriseandelen de siste tre årene har ligget rundt 60 prosent for SVT og NRK, og på vel 70 prosent for DR. SVT har i hele perioden fra 2007 til 2011 hatt en egenproduksjonsandel på litt under 30 prosent av total produksjon. For NRK har egenproduksjonsandelen gått ned fra 28 prosent i 2007 til under 19 prosent i 2011. DR har redusert andelen egenproduksjon fra 26 prosent i 2007 til 12 prosent i 2011. I sine kommentarer til undersøkelsen viser Kulturdepartementet til at endringene i vært et resultat av bevisste redaksjonelle valg. Departementet skriver at NRK valgte å erstatte morgen- og formiddagssendingene på TV i 2008 med repriser og rimeligere programmer, og fra 2009 heller bruke de frigjorte ressursene på mer påkostet innhold i beste sendetid.

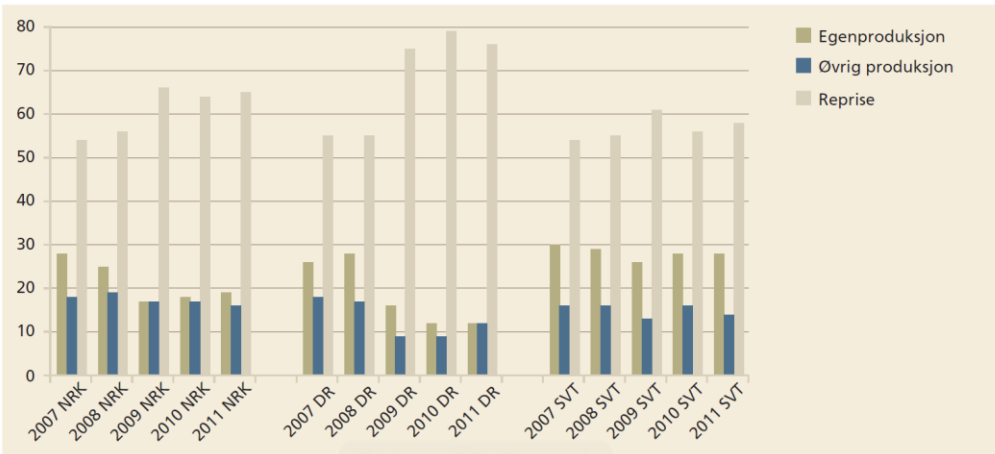
Riksrevisjonen uttaler følgende i rapporten:

"På bakgrunn av utviklingen i produktivitet og sammensetningen av programtyper som sendes, kan [...] stilles spørsmål ved om NRK har hatt tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot å redusere kostnader og øke produktiviteten i TV-produksjonen de siste årene."

I sin tilbakemelding til Riksrevisjonens rapport uttaler Kulturdepartementet at en analyse av kostnadseffektivitet ikke kan løsrives fra en vurdering av om NRK tilbyr allmennkringkasting i samsvar med samfunnsoppdraget, og om tilbudet har god oppslutning i befolkningen. Kulturdepartementet mener at disse tre dimensjonene samlet vil kunne si noe om hvorvidt kringkasteren driver effektivt.

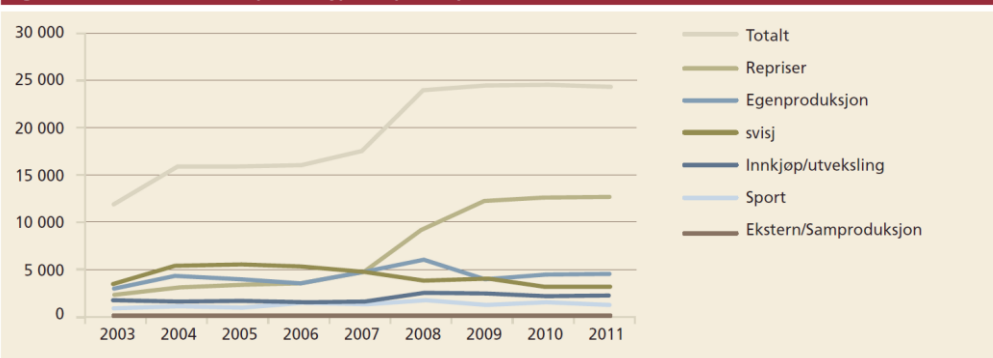
NRKs produktivitet i TV-produksjonen ble kraftig forbedret fra 2003 til 2008. Etter 2008 har produktiviteten blitt redusert, samtidig som andelen sendte programmer med høye produksjonskostnader har gått ned.

Figur 3 Andel egenproduksjon, øvrig produksjon og reprise av totalt antall sendte timer TV i NRK, DR og SVT, 2007–2011



Figur 2 viser at NRK fra 2007 til 2008 hadde en kraftig økning i sendte timer TV.

Figur 2 Sendte timer TV fordelt på ulike typer TV-produksjon 2003–2011



Det er verdt å huske på at disse tallene ikke forteller hele historien. En rekke faktorer kan spille inn. Et eksempel er dette: Da DRs nye bygg ble oppført midt på 2000-tallet endte kostnadene på 5,5 mrd. danske 2007-kroner, noe som innebar en budsjettoverskridelse på 34 prosent. Dette førte til kutt på 300 millioner kroner i året. I alt ble 521 stillinger nedlagt i DR i kjølvannet av byggeskandalen. Dette kan selvsagt ha innvirkning på DRs kurve i figurene 5 og 6.

Utvalget registrerer for øvrig at NRK i desember 2013, etter å ha fått en lavere økning i lisensen for 2014 enn man ønsket, velger å kutte 38 årsverk i nyhetsdivisjonen – selve kjernen i NRKs samfunnsoppdrag. I følge Aftenposten¹¹ er de tre hovedområdene som kuttet morgennytt, kulturnytt og tekst-TV. NRKs morgensendinger er lagt ned en rekke ganger de siste tiårene, påpeker Aftenposten. NRK har i 2014 lisensinntekter på 5,1 mrd.kr, og velger å kutte kraftig i nyhetsdivisjonen når man må redusere budsjettet med under tre prosent. Denne prioriteringen er ikke selvforklarende for noen som sitter på utsiden av NRK.

NRKs posisjon i mediemarkedet

NRK driver tre riksdekkende tv-kanaler, tre riksdekkende radiokanaler og en rekke radiokanaler i DAB-nettet. Statskanalen har en svært omfattende virksomhet på nye medieplattformer, først og fremst gjennom NRK.no, NRK Mobil og yr.no. NRK har naturlig nok et omfattende audiovisuelt tilbud på nett, men allmennkringkasterens samlede digitale tilbud gir på ingen måte inntrykk av at hovedoppgaven er å skape størst mulig spredning av programmer eller innslag som er produsert for radio og tv. Tilbudet er i stor grad tekstbasert og primærprodusert for nett og mobil. Både form- og innholdsmessig er produktene til forveksling lik tilbudene fra de kommersielle mediehusene. Tall fra NRK viser at det på NRK.no publiseres mer enn 80 000 tekstartikler årlig.

¹¹ <http://www.aftenposten.no/kultur/NRK-legger-ned-Morgennytt-7405013.html>

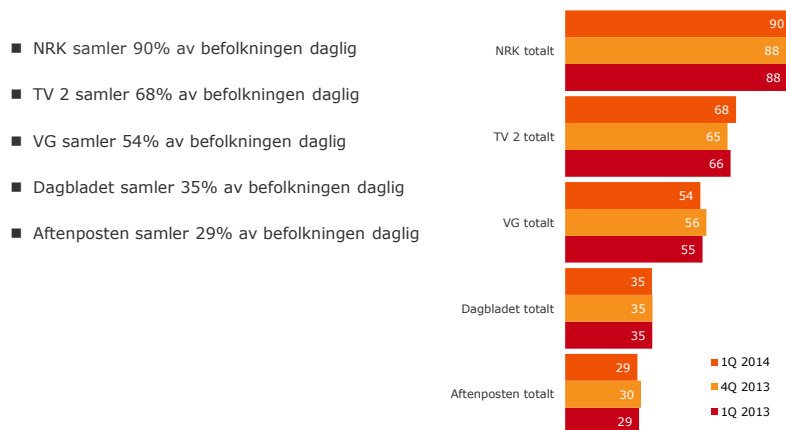
ANTALL PUBLISERTE ARTIKLER PER TJENESTE 2012

Tallene inkluderer ikke programinformasjon, valgresultater, skattelister og lignende databasegenerert innhold.

	2011	2012
NRK.NO	87690	88326
UT.NO	692	649
YR.NO	700	750
NRKBETA.NO	271	228
NRKSKOLE.NO	900	1314
P3.NO	5200	3839
NRKSUPER.NO	1700	2104

KILDE: NRK STATISTIKK

Daglig dekning for mediehusene totalt



TNS Gallup
Daglig dekning - Nasjonale mediehus
© TNS

Forbruker & Media Q1-14

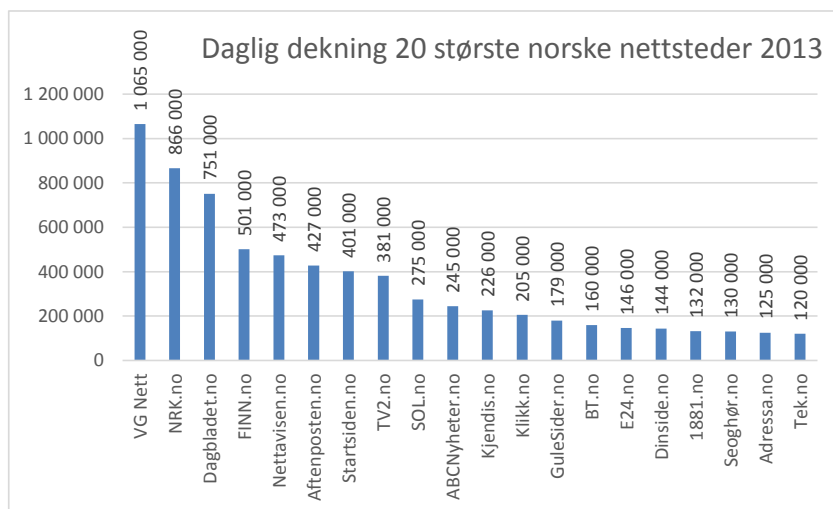


1

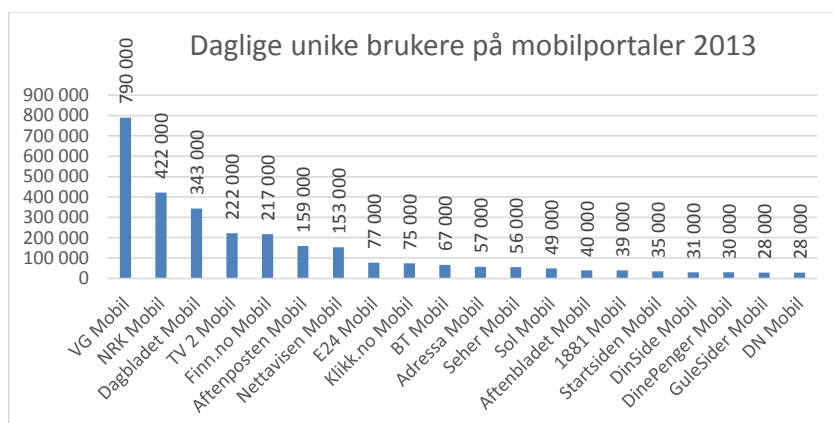
I 2013 – seks år etter at digitaliseringen av bakkesendernetttet ga tilnærmet riksdekning for et høyt antall tv-kanaler – var NRKs andel av tv-seingen i Norge 41,3 prosent. NRKs andel av radiolyttingen lå på 64 prosent.

TNS Gallups *Årsrapport internettbruk 2013* viser at NRK har en sterk posisjon også på nye medieplattformer. NRK.no er Norges nest største nettsted, med 865 000 daglige brukere i snitt i 2013, mot VG Netts 1 065 000. NRK har også etablert landets nest største mobilportal, med 422 000 unike daglige brukere i snitt i 2013. VG Nett var også her størst, med 790 000 brukere. NRK var derimot suverent størst på antall daglig startede strømmer på internett og på daglig strømmetid til Mac og PC.

Det må være rimelig å konkludere med at NRK har etablert seg sterkt på plattformer der utviklingskostnadene kan oppleves som svært tunge for mange av de kommersielle konkurrentene, ikke minst for de mindre mediehusene. Det er ellers verdt å merke seg at mobil og nettbrett allerede genererer henholdsvis 37 og 15 prosent av "nettrafikken" i Norge. Det er også på disse plattformene det er mest kostbart å utvikle nye, konkurransedyktige løsninger.



Kilde: TNS Gallup. Norsk InternettPanel 2013. Aldersgruppe 12+. Omfatter *ikke* nettbrett og mobil.



Kilde: TNS Gallup (TNS Mobile). Tall ekskl. såkalt "native" APP-trafikk.

NRKs egenpresentasjon

NRK er en offentlig finansiert allmennkringkaster, men går stadig tydeligere i direkte konkurranse med kommersielle aktører på det kommersielle markedets premisser. For store deler av NRKs tilbud blir det også stadig vanskeligere å se hvor NRK differensierer seg fra de kommersielle konkurrentene.

NRK presenterer sitt tilbud slik¹²:

Fjernsynstilbudet:

- NRK1 - bredt og variert programtilbud. Norges største tv-kanal.
- NRK2 - fordypningskanalen. Bakgrunns-, dokumentar og nyhetskanal.

¹² <http://www.nrk.no/nokkeltall/nrks-arsrapport-og-arsregnskap-1.6519947>

- NRK3/NRK Super - den tredje kanalen tilbyr et barnetilbud på dagtid og et tilbud for unge voksne med serier, humor og film på kveldstid.

Spesialtilbud fjernsyn:

- NRK1 Tegnspråk - TV-tilbud for døve seere med tolking av NRK1s sendinger.

Radiotilbudet:

Hovedkanalene:

- NRK P1 - Den brede kanalen for folk flest. Norges største radiokanal. Bredt distriktstilbud.
- NRK P2 - Kulturkanalen med kunst, kultur, nyheter, debatt og samfunnsstoff.
- NRK P3 - Ungdomskanal med mye pop og rock-musikk, humor og skreddersydde nyheter for de unge.

Hovedkanalene kan du høre både på FM-radio og på flere digitale plattformer - som nettradio på PC og håndholdte medier, på DAB-radio og via det digitale bakkenettet.

I tillegg til de tre hovedkanalene byr NRK på et mangfold av kanaler for spesielle målgrupper. NRK Alltid Nyheter, NRK Klassisk og NRK mP3 er blant disse.

Nettilbudet – nrk.no

NRKs nettsted – nrk.no – gir mange brukerne et bredt og vidt tilbud. Nett-tv, nett-radio, nyheter, bakgrunnsinformasjon, bildegallerier, værtjenesten Yr.no (i samarbeid med Meteorologisk Institutt) og mye annet.

Som landets største aktør innenfor både radio og tv og med Norges nest største nettsted, har NRK muligheter for krysspromotering som ingen andre norske mediehus er i nærheten av. Disse mulighetene brukes flittig og profesjonelt av en egen avdeling på Marienlyst som har promotering som eneste oppgave. Også disse ressursene gir NRK store fortrinn i konkurransen om fremtidens mediebrukere.

Er NRK konkurransevidende og innovasjonshindrende?

Når NRK ved hjelp av lisensinntekter bygger opp tilbud på nye medieplattformer – løsrevet fra den innholdsproduksjonen som skjer i radio og tv – innebærer det en sterk konkurransevidning i favør av et statlig eid og offentlig finansiert mediehus.

Generelt vil NRKs virksomhet på internett, mobil og nettbrett fungere konkurransevidende. Dette innholdet er finansiert gjennom lisensen, men fremstår som gratis for forbrukerne. Også forbrukere som ikke betaler lisens, kan benytte seg av NRKs gratis nyhetstilbud på nett, brett og mobil.

Når nyheter levert av NRK ikke koster forbrukerne noe, skjer to ting. For det første blir det vanskeligere for private tilbydere å ta betalt dersom forbrukerne opplever NRKs tilbud som tilstrekkelig. Samtlige norske kommersielle mediehus kan skrive under på at den som satser på betalingsløsninger for nyheter, risikerer å miste en stor del av leserne. For det andre presses oppfatningen av hva som er et akseptabelt prisnivå ned for de som likevel velger å ta betalt. NRKs gratistilbud senker dermed det samlede inntektspotensialet i markedet betydelig. Dette er både markedsforvrengning og vanskeliggjør den fremtidige finansieringen av uavhengig journalistikk.

Hva så med eventuelle effekter på innovasjon? At NRKs gratistilbud presser betalingsnivået for hele nyhetssegmentet nedover, kan i seg selv være innovasjonshemmende. Det koster å utvikle for eksempel en god nyhetsapp for mobil, og for mange private medier vil en investeringsbeslutning sitte langt inne fordi man vet at man uansett konkurrerer med gratistjenester fra NRK.

Når NRK bruker sin redaksjonelle tyngde og sine utviklerressurser på et område som i utgangspunktet er godt egnet for utvikling av attraktive kommersielle tjenester, avskjæres også i praksis andre aktører fra dette feltet. Det er vanskelig å forsvare store utviklingskostnader for tjenester som må konkurrere med gratistilbud fra NRK. Yr.no er et godt eksempel på hvordan NRKs satsing har begrenset andre aktørers innovasjon.

ECON Pöyry laget i 2011 en rapport på bestilling fra MBL, hvor man ble bedt om å vurdere om mulige effekter av NRKs lisensfinansierte satsing på nye digitale plattformer.

Her er rapportens sammendrag:

"Mediebrukernes vaner er i stadig endring. Bruken av medietjenester på nye digitale plattformer har økt voldsomt de siste årene. [...] Inntjeningen knyttet til tradisjonelle papirmedier faller og for medieaktørene et sterkt behov for å utvikle levedyktige forretningsmodeller tilpasset nye vaner.

Denne utviklingen er også Norsk Rikskringkasting (NRK) en del av. NRKs allmennkringkasteroppdrag omfatter i tillegg til TV og radio selskapets tilbud på nye digitale plattformer. Det aller meste av NRKs satsning på nye digitale plattformer som Internett, smarttelefoner og nettbrett (iPad og lignende) finansieres derfor gjennom kringkastingsavgiften.

At NRKs tilbud finansieres gjennom kringkastingsavgiften medfører at dere tilbud på nye digitale plattformer fremstår som reklamefritt og gratis for eventuelle brukere i motsetning til alternativer fra kommersielle aktører som enten må finansieres gjennom brukerbetaling, annonseinntekter eller en kombinasjon av disse. Dette medfører en konkurransevidning i favør av NRK fremfor øvrige konkurrenter. Når NRK tilbyr stadig flere og bedre tjenester som er gratis tilgjengelig på nye plattformer, blir det derfor mer utfordrende for kommersielle medieaktører å finansiere konkurrerende tjenester selv om disse kvalitetsmessig kan være minst like gode.

Denne konkurransevidningen kan i seg selv redusere omfanget av tilbudet fra kommersielle aktører. Konkurransevidende rammebetingelser kan imidlertid også redusere omfanget av innovasjon i markedene. Om de ulike mediehusene ønsker å utvikle nytt innhold eller tilrettelegge innhold på nye plattformer, avhenger av om de tror det er sannsynlig at inntektene enten fra annonser eller fra brukerbetalte tjenester vil overstige utviklingskostnadene.

Hvorvidt en innholdsleverandørs tjenester blir en kommersiell suksess er avhengig av hvor mange brukere som benytter seg av tilbudet. Den kommersielle risikoen består i at innholdsleverandørene ikke vet om deres tjenester vil bli valgt i konkurransen med de andre leverandørene. NRKs lisensfinansierte tjenester forringer markedspotensialet for andre aktører. Brukerne vil gjennom NRK allerede ha et reklamefritt tilbud som fremstår som gratis.

Kommersielle aktører som vurderer å satse på utvikling av nye tjenester må ta hensyn til NRKs tilstedeværelse i markedene. På tjenestekområdene der NRK har utviklet tjenester vil forbrukerne vurdere bruk av tjenester fra kommersielle aktører opp mot tilsynelatende gratis og reklamefrie tjenester fra NRK. Dette reduserer sannsynligheten for at andre aktører vil vinne frem i konkurransen. Måten NRK er finansiert på har dermed en utestengende effekt,

og vil kunne redusere andre aktørers incentiver til innovasjon. På sikt vil derfor effektene av NRKs lisensfinansierte satsning på nye digitale plattformer kunne føre til mindre mangfold og kvalitet i markedene."

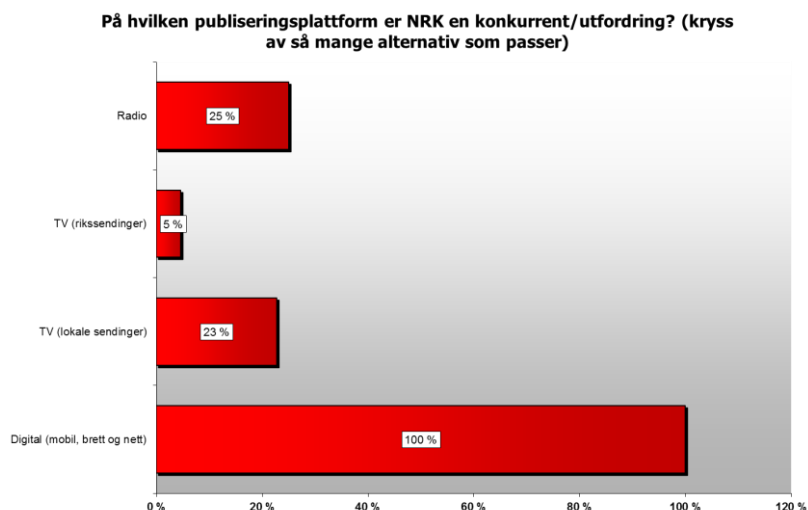
Undersøkelse om konkurransen med NRK

Utvalget har kartlagt hvordan mediehus som er medlemmer i MBL vurderer konkurransen med NRK. Kartleggingen ble gjennomført gjennom en websurvey, og 62 bedrifter svarte. Dett er en enkel undersøkelse, men den gir noen indikasjoner på hvordan de private mediehusene opplever konkurransen med NRK.

Hovedresultatene kan oppsummeres slik:

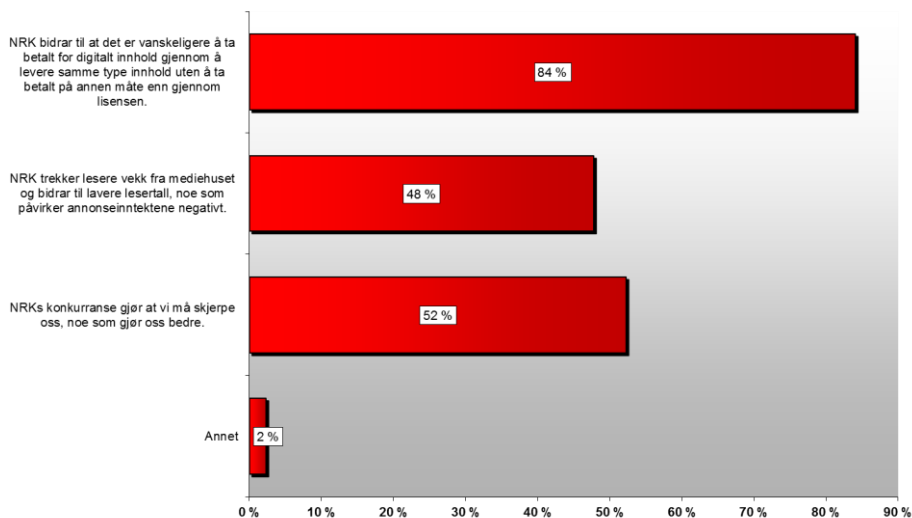
- 7 av 10 opplever at NRK er en konkurrent til/utfordring for mediehuset.
 - 100 prosent av disse mener NRK er en konkurrent/utfordring på digitale flater.
 - 93 prosent av disse mener NRK bidrar til at det er vanskeligere å ta betalt for digitalt innhold.
- Dersom man ikke opplever NRK som en konkurrent er det i hovedsak fordi NRK i liten grad oppfattes å dekke mediehusets geografiske område.

Det er liten tvil om at NRK oppleves som en sterk konkurrent for den private medieindustrien. Figuren under viser at det er på digitale flater, hvor fremtiden skal skapes, at konkurransen oppleves hardest.



Konkurransen med NRK virker også skjerpene, men mediehusene peker på at NRK også trekker lesere bort fra mediehuset gjennom sitt tilbud. Det mest kritiske er imidlertid at NRK bidrar til å gjøre det vanskeligere å ta betalt for digitalt innhold.

På hvilken måte er NRK en konkurrent/utfordring? (kryss av så mange alternativ som passer)



Hva mener medieledere om konkurransen med NRK?

I undersøkelsen som er omtalt i forrige kapittel ble respondentene bedt om å gi eksempler på hvordan NRK, særlig på internett, konkurrerer med eller er en utfordring for mediehuset. Tema som går igjen er at NRK bruker mediehusenes saker i sine egne radiosendinger og på NRK.no, og at de svekker muligheten til å innføre en betalingsmodell på nett gjennom sitt omfattende gratistilbud.

Det betyr ikke at respondentene angriper NRKs rett til å sitere andres saker. Sitering er et legitimt journalistisk verktøy. Undersøkelsen avdekker imidlertid at det er problematisk at NRK i mange tilfeller tar lokale mediers beste saker, for så å publisere disse på NRK.no der publikum opplever at sakene er gratis. Tidligere, når NRK omtalte saker på radio og TV, kunne lokale medier oppleve at publikum gikk til disse mediene for å få mer stoff. I dag, når publiseringen skjer tekstbasert på NRK.no, og NRK også ofte bruker sakene som et springbrett til å ta saken videre, opplever publikum i langt større grad at de får nok om sakene hos NRK. Dermed svekkes finansieringsgrunnlaget for lokale og regionale mediers virksomhet.

Under er noen av svarene fra undersøkelsen.

"NRK konkurrerer på vårt stoffområde, og bruker svært ofte våre saker som utgangspunkt for egne saker - til og med ofte uten å sitere. Vi har betalt nettsted, og opplever det svært frustrerende at nrk.no konkurrerer oss med fritt stoff på fiskeri- og havbruk."

"NRK Ytring og nrk.no dekker mange av saker vi også dekker. NRK er mye større enn vår avis, men siden de har så mye ressurser og tilbyr alt gratis blir vi nødt til å strekke oss mye lenger selv om økonomien ikke er tilstrekkelig."

"Saker som vi har bak betalingsmur, legger de åpne når de videreformidler dem på nett på sine sider."

"De plukker de beste nyhetene fra avisene rundt om i fylket og presenterer en miks som appellerer til leserne. Noen ganger kan de mistenkes for å bruke våre egensaker som tips for selv å lage eget stoff uten da å kreditere avisene."

"Saker som vi vil skal være unike til de som betaler abonnement, bruker de opp før vi får dem ut. Ergo så må vi gi fra oss saker gratis på vår nettside, noe som gjør at færre vil betale abonnementspenger til oss."

"Saker vi har lagt ut til abonnenter eller betalende, kan bli lagt ut som sitatsak - og gratis - på nrk.no. Dette svekker salgsargumentet vårt overfor nye og gamle lesere, og dermed på sikt annonsører, når de opplever å kunne lese de samme nyhetene kostnadsfritt på andre nettsteder."

"Først og fremst gjennom på hente saker fra vår papiravis inn på sine nettbaserte plattformer, lage grundige versjoner og publisere dette gratis for alle - lenge før me publiserer saka på vår website. Det er heilt ok med sitering av saker i radio og på TV - men nettsatsinga til NRK, den som er basert på andre sin journalistikk, er drepende. Spesielt for publikums digitale betalingsvilje..."

"Ved å legge våre saker åpne ut på NRKs egne digitale kanaler. Selv om de viser til oss som kilde omgår de vår betalingsløsning og gjør stoffet gratis tilgjengelig for våre brukere."

"NRK Møre og Romsdal er fylkets største redaksjonelle miljø. Med sin økte digitale satsing er de på nå på samme plattform som oss, noe de ikke var tidligere da vi hadde bare papir. Det er særlig mulighetene for å ta betalt for redaksjonelt innhold på nett, som vanskeliggjøres av NRKs digitale satsing."

Sitatene over viser at mediehusene opplever at når NRK bruker sakene på egne flater, har det andre og mye mer alvorlige konsekvenser i en digital verden enn da NRK kun var radio og TV. Denne praksisen bidrar til å gjøre det vanskelig for mediehusene å ta betalt, både på papir og digitalt.

"Det handler først og fremst om ressurser og bemanning. NRK trenger ikke forholde seg til virkelighetens verden i de aller fleste mediehus, der det spares inn og kuttes i redaksjonelle ressurser. NRK har god bemanning på alle plattformer, og kan dermed oppdatere sine nettsider i en grad de fleste små lokalaviser ikke har mulighet til."

"NRKs distriktskontor er en konkurrent på lik linje med fylkesavisene. Forskjellen er at mens fylkesavisene har de samme utfordringene som oss (distribusjonskostnader, digital transformasjon, leserbetaling på nett etc), har NRK med sine lisensinntekter alle muligheter til å holde nettet åpent også i årene framover. Dette vil trolig bli mest tydelig i de større sakene, ettersom NRK stort sett er fraværende i mindre lokalsaker."

"NRK Nordland konkurrerer hver dag med blv.no om lokale nyheter. Fint med konkurranse, men ikke så greit når konkurrenten er statssubsidiert."

"NRKs distriktskontor bygger opp antall ansatte i vårt nærområde, og blir således en konkurrent om både rekruttering av personell og en sterk digital konkurrent med sine ressurser og sine muskler i både innhold og presentasjon. Vi anser konkurransen som sunn, men ser samtidig at betalingstjenester blir en utfordring når NRK samtidig kan tilby lokalt stoff på nett gratis. I tillegg

til ordinær dekning av nyhetsflommen, vil dette også kunne gjelde for interaktivitet, streaming og bildegalleri på nett."

Disse kommentarene peker på problemet NRKs finansiering utgjør når man konkurrerer på samme plattform. NRK kan bli en trussel for mangfoldet.

"NRK Hordaland er aktive i å lage "sitatsaker" av betalt innhold / NRK Hordaland er aktive i å lage "sitatsaker" av åpent innhold, som vi trenger for å rekruttere nye lesere og få betalt i form av annonser / NRKs tjeneste- og nettilbud blir så massivt at det gjør eksperimentering og prototyping svært krevende, og gjør risiko/avkastning mindre attraktivt fordi NRK plutselig kan komme med en altoverskyggende satsing som slår benene under noe [vi] har i emning."

"På internett er NRK forbløffende like helkommersielle aktører. De bruker sin lisensfinansiering til å styrke posisjoner på bekostning av kommersielle aktører."

"Så langt har NRK i liten grad utnyttet teknologiske muligheter for lokal eller individuell tilpasning, men når det generelle publikum får gratis brukertilpasset innhold (geografisk eller innholdsmessig) så vil konkurransen bli ytterligere skjerpet."

"Som lokalavis er ikke NRK den fremste konkurrenten, men de utgjør et problem ved at deres inntekter fra lisens gjør at betalingsmodell på nettet blir svekket. Det er vesentlig for bransjen samlet at betalingsprinsippet ligger til grunn, det uthules med NRK. De er sterke på alle formater som vi skal bli flinkere på, men som sagt: Alt leveres gratis fordi de har lisensen. På sikt er dette en trussel mot mediemangfoldet på en måte som vi ikke så da radio og tv i tur og orden kom som konkurrenter til papiravisen. På nettet er vi like: Vi produserer innhold i tekst, bilde og video uansett om vi er lokalaviser eller NRK."

Her peker kommentarene på at NRK er innovasjonshindrende, fordi man aldri kan være trygg på at NRK ikke går i gang med tilsvarende prosjekter og med sine store ressurser lager gratisprodukter som utkonkurrerer mediehusene.

IV VURDERINGER OG FORSLAG

Allmennkringkastingspolitikk i et endret mediemarked

Det er uten tvil behov for en ny allmennkringkastingspolitikk som først og fremst er prinsipiell, men som også tar hensyn til endringene i mediemarkedet. Det viser gjennomgangen utvalget har foretatt. I utformingen av en slik politikk er det viktig å være oppmerksom på de negative konsekvensene det kan få for de private medienes evne til innovasjon og til å finansiere sitt samfunnsoppdrag dersom det ikke settes klare, prinsipielle rammer for NRKs handlefrihet.

En ny allmennkringkastingspolitikk burde ideelt sett ha vært gjennomført for flere år siden. Det haster derfor med å få på plass endringer nå, slik at mediemarkedet kan utvikle seg slik at mangfoldet ivaretas til beste for demokratiet over hele landet.

Om statlig allmennkringkasting

Den opprinnelige begrunnelsen for statlig allmennkringkasting i Norge – og dermed også for NRKs virksomhet – har vært behovet for å sikre hele befolkningen et mangfoldig *radio- og tv-tilbud*. Vedtektene som ledsaget omdannelsen av NRK til statlig aksjeselskap i 1996, åpnet imidlertid for at NRK også kunne ha aktivitet på nye medieplattformer. Denne utvidelsen av den statlige allmennkringkasterens oppdrag ble ytterligere forsterket gjennom innføringen av NRK-plakaten i 2007, der NRK *pålegges* å utvikle et attraktivt, lisensfinansiert tilbud på nye medieplattformer.

Et sentralt premiss for Stortingets godkjenning av NRK-plakaten, var at det skulle foretas en vurdering av de konkurransemessige effektene av NRKs ekspansjon på nye plattformer. Dette skulle hindre at nye tilbud hemmet konkurransen og dempet investeringslysten i det kommersielle mediemarkedet.

En slik analyse ble aldri gjennomført, og da en godkjenningsordning for nye NRK-tilbud omsider ble innført i 2010, ble Medietilsynet instruert av departementet om *ikke* å vurdere konkurransemessige virkninger av nettsjenester NRK allerede hadde etablert. I mellomtiden hadde statskringkasteren opprettet et stort antall tilbud og tjenester på internett og mobile plattformer.¹³

I det private mediemarkedet har perioden fra 2007 og frem til i dag vært preget av gjennomgripende, strukturelle endringer. Avisleserne migrerer til digitale plattformer og annonsørene velger i stadig økende grad å annonsere i ikke-redaksjonelle nettilbud. Mediebrukerne velger i stor grad bort betalingstjenester til fordel for gratistilbud fra internasjonale aktører som selv ikke produserer redaksjonelt stoff – og fra NRK som har et omfattende lisensfinansiert tilbud. I det norske TV-markedet har nisjekanaler uten egenproduksjon av nyhets- og aktualitetsstoff gjort vesentlige innhugg de siste årene.

¹³ Se Medietilsynets rapport *Gjennomgang av NRKs eksisterende tjenester på nye medieplattformer (2010)*:

http://www.medietilsynet.no/Documents/Nyhetsdokumenter/Allmennkringkasting/300610_rapport_nrks_nettsjenester.pdf

I sum fører disse utviklingstrekkene til at den uavhengige nyhets- og aktualitetsjournalistikken kommer under et stadig sterkere press samtidig som de kommersielle mediehusenes evne til å finansiere digital innovasjon begrenses.

Et sentralt hensyn bak utvidelsen av NRKs virkefelt i 2007 var å forhindre at NRK ble irrelevant som følge av en teknologisk utvikling der mediebrukerne søkte over på nye plattformer. Det sentrale spørsmålet i dag er derimot ikke om NRKs relevans er truet, men snarere om NRKs ekstremt sterke markedsposisjon og omfattende lisensfinansierte tilbud på tvers av medieplattformer, er en trussel mot mediemangfoldet i Norge.

I denne innstillingen dokumenteres det at NRKs samlede virksomhet på tvers av teknologiske plattformer, blant annet internett og mobil, har konkurransevridende og innovasjonshemmende effekter på det private mediemarkedet. Det omfattende tilbudet av lisensfinansierte tjenester på digitale plattformer har i utgangspunktet konkurransevridende effekt, så lenge alle andre aktører må ta betalt for å finansiere sin journalistiske virksomhet. NRK-plakatens sjette hovedpunkt, at "NRK skal ha et attraktivt innholdstilbud på Internett, mobil-tv mv (§ 17 i vedtektene)" vil kunne oppfattes som en direkte oppfordring til konkurranse med private, kommersielle medieaktører.

Utvalget vil gå så langt som å si at den utvidelsen og manglende avgrensningen av NRKs oppdrag som ligger i NRKs vedtekter slik de ble gjennomført i 2007, er en trussel mot det utvalget mener bør være en av de mest sentrale målsettingene i norsk mediepolitikk – at det skal legges best mulig til rette for en sunn balanse mellom statlige og kommersielle medier og for et reelt mangfold av uavhengige aktører.

Samfunnet trenger mediemangfold. Mediemangfold kjennetegnes av at alle syn kommer frem i viktige saker, at alle grupper slipper til i debattene og at mediene utfører sin rolle som den fjerde statsmakt lokalt, regionalt og nasjonalt.

For at mediene skal kunne fylle denne rollen er de avhengig av robust økonomi. Mediene står selv ansvarlig for dette, men myndighetenes mediepolitikk må legge til rette for at mediene kan oppnå en robust økonomi.

Det er bare med grunnlag i en solid økonomi at mediene vil ha økonomisk mulighet til å bruke ressurser på krevende journalistikk. Utvalget mener derfor rammene for NRKs virksomhet bør revideres og eierforhold, kontroll og styring tilpasses en moderne medievirkelighet.

Utvalget ser for seg at dagens NRK-plakat avvikles, men at Stortinget vedtar noen overordnede hovedprinsipper for NRKs virksomhet. Disse hovedprinsippene må ligge til grunn for reviderte vedtekter, fastsatt av NRKs generalforsamling.

Utvalget mener det må skilles mellom eier/generalforsamling og kontrollfunksjonen, og mener derfor at disse rollene må innehas av to forskjellige departementer. Det må videre opprettes en reell kontrollfunksjon, som får ansvaret med å passe på at NRKs virksomhet ikke får negative virkninger for konkurransen på mediemarkedet. Denne funksjonen kan tillegges Konkurransetilsynet eller Medietilsynet.

Utvalget mener følgende prinsipper må ligge til grunn for de skisserte endringene:

1. NRK er en statlig allmennkringkaster som er opprettet for å gi hele landet et radio- og TV-tilbud, og er finansiert gjennom en statlig lisens på *tv-mottakere*. Det er derfor naturlig at det gjennom NRKs vedtekter foretas en avgrensning der det presiseres at NRKs kjernevirksomhet er produksjon og kringkasting av *radio- og tv-programmer*. NRK skal primært bruke nye medieplattformer til å gjøre sitt *radio- og tv-tilbud* tilgjengelig for et størst mulig publikum. Kompletterende virksomhet må understøtte kjernevirksomheten.
2. NRK skal ikke drive kommersiell virksomhet, og bør rendyrkes som en ikke-kommersiell aktør.
3. NRK skal ha et selvstendig ansvar for å bidra til det norske mediemangfoldet. NRK plikter selv aktivt å vurdere de konkurransemessige effektene av sitt tilbud, ikke bare i forbindelse med utvikling av eventuelle nye tjenester, men også innenfor kjernevirksomheten.

En slik tydeliggjøring av rammene for NRKs virksomhet, vil redusere behovet for den ekstreme detaljreguleringen av allmennkringkasteroppdraget som kommer til uttrykk i dagens NRK-vedtekter – som likevel aldri vil kunne være uttømmende. Når det gjelder innholdsmessige føringer, er det etter utvalgets oppfatning tilstrekkelig å fastslå at allmennkringkastingstilbudet skal

1. sikre tilgang til viktig og uavhengig samfunnsinformasjon og mulighet for hele befolkningen til å ta del i demokratiske prosesser;
2. ivareta ytringsfrihet og ytringsmuligheter for borgerne;
3. ivareta norsk språk, identitet og kultur, og
4. ivareta sosiale og kulturelle behov i befolkningen som ikke i tilstrekkelig grad møtes på annen måte.

En mindre statisk og detaljert utforming av vedtektene vil dessuten gi NRK større frihet til å foreta selvstendige strategiske og redaksjonelle vurderinger av hvordan allmennkringkasteroppdrag skal løses. Dette vil være helt i tråd med redaktørinstituttet og prinsippet om mediers redaksjonelle uavhengighet.

Kombinert med tydeligere grenseoppgang mot det kommersielle markedet og et formelt ansvar for å vurdere mediemangfold og de konkurransemessige effektene av NRKs virksomhet, mener utvalget at slike prinsipielle og fleksible vedtekter vil være et velegnet instrument for å sikre en fremtidig sunn balanse mellom statlig finansiert allmennkringkasting og private medieaktører. De kommersielle mediebedriftene vil dessuten få langt større forutsigbarhet i sine bestrebelser med å utvikle bærekraftige forretningsmodeller som sikrer et mangfold av uavhengige aktører – også på nye medieplattformer.

Utvalget vil også peke på andre tiltak:

Det kan vurderes om NRKs anledning til å etablere såkalte «presselignende tilbud» (i praksis nettaviser) i direkte konkurranse med privat virksomhet bør reguleres ved særskilt lovgivning, slik det er gjort i Tyskland. Der er det en traktat mellom alle seksten delstater som gir like regler for kringkastere over hele Tyskland. Traktaten har lovs form. Den forbyr¹⁴ i § 11 d (2) 3 kringkastere å ha presselignende tilbud.

Dette defineres i § 2 Abs. 2 Nr. 20¹⁵:

¹⁴ "[...] nichtsendungsbezogene presseähnliche Angebote sind nicht zulässig [...]."

¹⁵ "Ein presseähnliches Angebot (sind) nicht nur elektronische Ausgaben von Printmedien, sondern alle journalistisch-redaktionell gestalteten Angebote, die nach Gestaltung und Inhalt Zeitungen und Zeitschriften entsprechen."

Et presselignende produkt/tilbud (er) ikke bare digitale versjoner av trykte medier, men alle journalistiske og redaksjonelle produkter/tilbud som i utforming og innhold tilsvarer aviser og blader.

Lovgiver har altså definert «presselignende» til å omfatte ikke bare digitale utgaver av trykte medier, altså pdf-utgaver og e-avis, men også alle andre digitale produkter med innhold og utforming som gjør dem lik aviser og blader.

Det kan vurderes om det for NRK bør etableres en ordning som sikrer gjennomgang og fornyelse av regulatoriske tiltak med jevne mellomrom, for eksempel hvert fjerde år. I Danmark revideres medielovgivningen hvert fjerde år. I Sverige gis det «sändningstillstånd» som gjelder for seks år. I begge disse landene ligger et politisk forlik i bunnen av reguleringene.

Det kan vurderes om NRK skal pålegges å gå i dialog med den kommersielle delen av bransjen med sikte på å inngå en avtale som trekker opp grenser for NRKs internettvirksomhet, finner frem til fornuftig bruk av NRKs arkivmateriale og regulerer NRKs bruk av saker fra den kommersielle delen av bransjen.

Utvalget anbefaler at tiltakene gjennomføres så raskt som mulig.

Om NRKs allmennkringkastervirksomhet

Begrepet «statlig allmennkringkasting» har – helt i det stille – fått et vesentlig utvidet innhold de siste 20 årene. I de nokså spede tilløpene vi har hatt til debatt om allmennkringkastingens rammer her hjemme, har det fra flere hold blitt fremlagt nærmest som en naturlov at en allmennkringkaster må være til stede i alle de mediekanalene der forbrukerne er. Dette synet er fremtredende blant annet i St. meld. nr. 30 (2006-2007) *Kringkasting i en digital fremtid*.

Etter utvalgets syn er dette en alvorlig feilslutning. Bak denne feilslutningen må det nødvendigvis ligge en grunntanke om at staten skal være en vesentlig medieaktør på alle teknologiske plattformer – uavhengig av om det allerede finnes et kommersielt mediemarked som selv er i stand til å opprettholde et nødvendig mangfold. Tilstedeværelsen av en sterk, statlig aktør blir i praksis en begrunnelse i seg selv.

Med en slik logikk beveger man seg svært langt fra allmennkringkastingens opprinnelige begrunnelse, som var å sikre hele befolkningen et mangfoldig radio- og tv-tilbud samt sørge for en samfunnsøkonomisk fornuftig forvaltning av knappe frekvensressurser.

En historisk parallell kan være illustrerende. Dersom det virkelig skulle være NRKs oppgave alltid å være til stede der forbrukerne er – uavhengig av teknologisk plattform – burde NRK allerede fra starten av ha etablert en statsfinansiert avis i direkte konkurranse med den egenfinansierte dagspressen. Den enkle begrunnelsen ville rett og slett ha vært at det først og fremst var i avismarkedet at mediebrukerne befant seg gjennom store deler av 1900-tallet.

De fleste vil være enige i at en slik begrunnelse ikke ville holdt mål – en NRK-inntreden i papiravismarkedet ville naturlig nok blitt oppfattet som dypt urimelig. Da er det grunn til å merke seg at i våre dager er det nettopp det etablerte, kommersielle markedet for nyhets- og samfunnsjournalistikk NRK har gått inn på gjennom vesentlige deler av sin virksomhet på internett og mobil. Dette fullstendige bruddet med NRKs opprinnelige allmennkringkastingsoppdrag er bare ikke

så synlig – hverken for forbrukere eller politikere – fordi det skjer samtidig med at dagspressen selv gjennomgår en teknologisk transformasjon fra papir til digitale medier.

Det er i denne sammenheng viktig at man i den politiske debatten evner å skille mellom to fundamentalt forskjellige posisjoner som i norsk offentlighet i stor grad har blitt sauset sammen: 1) allmennkringkasteren NRKs legitime ønske om å bruke ny teknologi til å nå ut med sine radio- og tv-produksjoner, og 2) carte blanche for NRK til å etablere nye medietilbud i nye mediekkanaler løsrevet fra radio- og tv-produksjon og uavhengig av om NRKs virksomhet forstyrrer et etablert marked.

Den klassiske begrunnelsen for NRK har som nevnt vært å bidra til et mangfoldig radio- og tv-tilbud. I dag kan NRKs virksomhet på digitale plattformer dessverre bidra til å ødelegge et eksisterende mediemangfold. Et omfattende gratistilbud produsert med statlige midler blir markedsforstyrrende uansett hvordan man vrir og vender på det så lenge alle andre må ta betalt for å finansiere sin virksomhet.

Utvalget ser det som naturlig at NRK konsentrerer seg om sin tradisjonelle kjernevirksomhet – radio og TV. I et marked der brede publikumsinteresser ivaretas av private aktører, bør NRK dyrke innholdsmessig kvalitet i større grad enn populær oppslutning. Det er svært krevende å produsere audiovisuelt innhold i et lite marked som det norske. Derfor har NRK en viktig rolle å spille når det gjelder innhold av stor verdi for samfunnet; innhold som ellers ikke ville blitt produsert på grunn av manglende økonomisk grunnlag. NRKs store økonomiske ressurser må derfor sees i sammenheng med den private, kommersielle delen av mediebransjen, slik at samfunnet får mest mulig original journalistikk og innhold ut av NRK. Allmennkringkastingens fremtidige styrke kan ikke komme av at man blir stadig mer lik de kommersielle konkurrentene. Den må komme av at man tilbyr noe annet, noe som er vesensforskjellig fra det man finner i markedet for øvrig.

NRK bør se det som sin oppgave å styrke norsk språk, kultur og identitet fremfor å gå de kommersielle aktørene i næringsen. NRK bør i større grad fokusere på å ivareta smale publikumsinteresser som ikke får sine behov dekket i et kommersielt marked. NRK bør konsentrere seg om å bidra til en opplyst samfunnsdebatt sammen med de kommersielle aktørene – først og fremst gjennom å bruke sine redaksjonelle ressurser til å dyrke en kritisk og uavhengig journalistikk på radio og tv.

Utvikling av kommersielle tjenester bør under ingen omstendigheter være en oppgave for en statlig allmennkringkaster.

Finansiering

Fortsatt offentlig finansiering av NRK må være helt avhengig av at allmennkringkasteren drives uten kommersielle konkurranseflater som begrenser mulighetene til å drive privat medievirksomhet.

Dersom det innføres strammere rammer for NRKs virksomhet, ser utvalget det som naturlig at man fortsetter med en form for lisensfinansiering. Direkte overføring via statsbudsjettet anbefales ikke, da det kan ha en rekke prinsipielt betenkelige sider, først og fremst gjennom å minske avstanden mellom staten og politikerne og NRK. Utvalget mener også at det er viktig at lisensordningen oppfattes som rettfærdig i befolkningen. Kringkastingsavgiften bør derfor knyttes til faktisk mottak eller konsum; innføring av en flat husstandsskatt anbefales ikke.

Det er videre fullt mulig å tenke seg at dagens lisensordning utvides til å omfatte alle typer skjermbasert elektronikk som kan vise NRKs audiovisuelle produkter.

Kontroll og styring

NRK må i dag søke Medietilsynet om forhåndsgodkjenning av nye tjenester "som utgjør en vesentlig endring av allmennkringkastingstilbudet". Denne forhåndsgodkjenningen fungerte for så vidt etter intensjonen i behandlingen av NRKs planer om å utvikle en trafikkportal, men ordningen har tre åpenbare svakheter.

For det første er det allmennkringkasterens eget ansvar å melde inn nye tjenester til vurdering. Sverige innførte en lignende ordning i 2010 med etableringen av *Myndigheten för radio och tv*, og i skrivende stund har ikke dette organet fått oversendt én eneste sak til vurdering. MBLs søsterorganisasjon i Sverige, *Tidningsutgivarna*, mener at en nyhetsapp SVT lanserte i desember 2013, definitivt burde ha vært til vurdering. Bare fire dager etter lansering var appen på førsteplass i Apples App store og ble et av de mest populære tilbudene på mobil og nettbrett i Sverige.

Hvem som kan bringe saker inn for en vurdering er derfor viktig. Det kan ikke bare være den statlige allmennkringkasteren selv. Også berørte mediebedrifter må kunne bringe saker til vurdering.

For det andre legger formuleringen "vesentlig endring av allmennkringkastingstilbudet" listen alt for høyt når det gjelder hvilke endringer som skal forhåndsgodkjennes. Når vedtektene er så vage som i dag, vil vilkåret ikke være effektivt, da så godt som alle nye tjenester kan anses "forankret" eller som en videreutvikling av NRKs eksisterende tilbud. En innstramming av NRKs vedtekter vil derimot bidra til å gjøre ordningen mer effektiv.

Utvalget stiller seg sterkt tvilende til om de tilsynsoppgaver Medietilsynet her er opplagt, er tilstrekkelig for å ivareta den fremtidige balansen mellom statlige og private medieinteresser. Sannsynligvis bør det utarbeides et langt tydeligere regulatorisk rammeverk og etableres et overvåkingsorgan eller en klageinstans som ikke bare forholder seg til søknader fra NRK. Myndigheten til å drive selvstendig markedsovervåking bør nedfelles i en særskilt forskrift. Utvalget har ikke sterke meninger om hvorvidt dette organet bør være en del av Medietilsynet eller Konkurransetilsynet.

Det er også avgjørende at NRK får et selvstendig ansvar for å ivareta mediemangfold og vurdere konsekvensene for private aktører, som beskrevet ovenfor.

I dag er ansvaret for å legge mediepolitiske premisser og ansvaret for å eie NRK og samtidig føre tilsyn med NRKs drift tillagt én og samme person: kulturministeren. Det kan anføres mange tunge argumenter – blant annet knyttet til habilitet og upartiskhet – for at dette ansvaret bør deles mellom instanser som er uavhengige av hverandre.

Det bør derfor overveies om et annet departement enn Kulturdepartementet – f. eks. Nærings- og fiskeridepartementet – skal være eier av og generalforsamling for NRK.

En moderne statlig allmennkringkasting

Avgrensningen av den statlige allmennkringkastingen i et moderne, demokratisk samfunn bør være både prinsipiell og fleksibel. Den bør være prinsipiell hva angår allmennkringkastingens formål og grensene mot det kommersielle mediemarkedet, men samtidig fleksibel nok til å kunne håndtere endringer i et dynamisk mediemarked uten at man hele tiden må ty til nye detaljreguleringer. Den bør også være utformet på en måte som gir allmennkringkasteren redaksjonelt rom til selv å vurdere hvordan oppdraget skal løses innenfor de tydelige og prinsipielle rammer som er gitt.

Utvalget mener at rammene for den statlige allmennkringkastingen – og følgelig også NRKs virksomhet – bør revideres etter følgende prinsipper:

1. Kjernevirksomheten for en statlig allmennkringkaster er produksjon og kringkasting av radio- og tv-programmer.

Det bør gjeninnføres i NRK-vedtektene en avgrensning av virksomheten der det presiseres at NRKs kjernevirksomhet fortsatt er programvirksomhet slik det tradisjonelt har vært formidlet via radio og tv. Så fremt det ikke virker negativt for mediemangfoldet, er utvalget imidlertid positiv til at NRK skal kunne gjøre sitt programtilbud tilgjengelig på nye medieplattformer gjennom f. eks. strømming, tidsforskjøvet TV og podcast på internett. Det vil dermed ikke være behov for noen egen vedtektsbestemmelse knyttet til innhold på «nye medieplattformer» og følgelig heller ikke for vedtektenes § 17. Vedtektenes § 14 d) må også presiseres til å gjelde NRKs kjernevirksomhet. Det er radio- og tv-programmer som skal tilgjengeliggjøres, ikke nye tjenester. Utvalget mener også at før vedtektene får sin endelige utforming, må det gjøres en vurdering av de konkurransemessige virkningene av tjenester NRK allerede tilbyr på nye plattformer.

2. En statlig allmennkringkaster skal som hovedregel ikke ha kommersielle aktiviteter

Det er et viktig prinsipp at statlige midler ikke skal brukes til å utkonkurrere private medier eller påvirke konkurransen på et kommersielt marked. Gjennom lisensordningen har NRK i dag en god og forutsigbar inntekt. Det er stor aksept i befolkningen både for finansieringsordningen og for nivået på lisensen. Fortsatt oppslutning om denne ordningen vil være avhengig av at rendyrker sin profil som ikke-kommersiell aktør. Formuleringen i dagens vedtekter om at lisensmidler ikke skal subsidiere kommersielle aktiviteter, bygger på en tvilsom forutsetning om at det er mulig å trekke et skille mellom kommersielle og ikke-kommersielle aktiviteter i et svært sammenvevd og sammensatt mediemarked. Det bør derfor presiseres i NRK-vedtektene at NRK ikke skal være finansiert av kommersielle inntekter eller drive kommersiell virksomhet.

3. En statlig allmennkringkaster må ha et selvstendig ansvar for å bidra til å sikre mediemangfoldet

En statlig allmennkringkaster bør utøve sin virksomhet med et svært bevisst forhold til hvilke konkurransemessige effekter denne virksomheten har på det kommersielle markedet. Det ville være betenkelig om statlig medievirksomhet skulle utkonkurranse private medieaktører som er viktige for demokratiet. I dag er ikke NRK pålagt å ta slike hensyn. Utvalget mener derfor at det bør inntas i vedtektene en ny bestemmelse som gjør det til en plikt for NRK å selv aktivt vurdere de konkurransemessige virkningene av sitt tilbud, ikke bare ved eventuell etablering av nye tjenester, men også innenfor kjernevirksomheten.

Gjennom å stadfeste disse prinsippene i NRKs vedtekter, fjernes behovet for den ekstreme detaljreguleringen av allmennkringkasteroppdraget som kommer til uttrykk i dagens NRK-plakat og NRK-vedtekter. Det er utvalgets klare oppfatning at slike detaljerte reguleringer verken er fleksible nok til å håndtere et marked i hurtig endring, uttømmende nok til å dekke alle relevante tema eller tar tilstrekkelig hensyn til hva som vil være et naturlig redaksjonelt handlingsrom for en allmennkringkaster i et moderne demokrati.

NRK er ikke en ordinær mediebedrift. NRK er et statlig verktøy, riktignok fritt og uavhengig redigert, som ble opprettet for å gi et tilbud ingen andre dengang kunne gi. Når utvalget mener at NRK skal ha et selvstendig ansvar for å vurdere egen virksomhets innvirkning på mediemangfoldet er det på denne bakgrunnen. Det må utvikles en egnet metodologi for slike vurderinger. Her kan trolig Konkurransetilsynet bidra. Dette tilsynet har lang erfaring i å vurdere ulike markeder, også mediemarkeder. Det gjorde Konkurransetilsynet for eksempel da A-pressen kjøpte Edda Media, og oppkjøpet skulle vurderes etter medieeierskapsloven.

Mener så utvalget at NRK ikke skal kunne ha populære tilbud? Selvsagt ikke. Utvalget er imidlertid kritisk til en svært kommersiell tenkning man kan se i NRKs prioriteringer. Denne tenkningen har utgangspunkt i at høye brukertall må til for å legitimere NRK og lisensen. Da er det enkleste svaret å kopiere kommersielle suksesser. Det langt mer krevende svaret vil være å utvikle publikumssuksesser på egne premisser som en offentlig finansiert statlig allmennkringkaster, som ikke behøver å ta kommersielle hensyn.

Utvalget mener at Stortinget må foreta en tydeligere prioritering på overordnet nivå, slik at NRK bedre settes i stand til å oppfylle hovedformålet. NRK vil med en tydeligere prioritering ikke oppleve å måtte svare på et hvert populært tilbud fra andre aktører. En slik prioritering vil gi NRK trygghet til å gjøre valg som utvider mangfoldet i stedet for å innsnevre det gjennom å tilby mer av det samme som publikum får fra andre aktører. Så lenge en tydeligere grenseoppgang mot det kommersielle markedet gjennomføres som beskrevet over, vil det være tilstrekkelig at plakat/vedtekter fastslår at den statlige allmennkringkastingen skal:

1. sikre tilgang til viktig og uavhengig samfunnsinformasjon og mulighet for hele befolkningen til å ta del i demokratiske prosesser;
2. ivareta ytringsfrihet og ytringsmuligheter for borgerne;
3. ivareta norsk språk, identitet og kultur, og
4. ivareta sosiale og kulturelle behov i befolkningen som ikke i tilstrekkelig grad møtes på annen måte.

VEDLEGG

NRKs vedtekter

Da NRK ble omdannet til statlig aksjeselskap i 1996 fikk selskapet egne vedtekter, som etter flere revisjoner sa dette om virksomheten:

"§ 3-2 NRKs virksomhet

NRKs allmennkringkastingsvirksomhet skal utgjøre:

Kjernevirksomhet i form av fjernsynskanalene NRK1 og NRK2 og radiokanalene P1, P2 og P3. Annen redaksjonell virksomhet som omfatter tekst-tv, Internett og andre medieplattformer som egner seg til formidling av redaksjonelt innhold. Selskapet kan i tillegg drive kommersiell virksomhet med formål å skape inntekter til allmennkringkastingsvirksomheten, jf. kringkastingsloven § 6-4.

§ 3-3 Overordnede krav til NRKs allmennkringkastingstilbud

Det samlede allmennkringkastingstilbud skal via fjernsyn, radio og interaktive medier eller liknende sikre den norske befolkning et bredt tilbud av programmer og tjenester. I tilbudet skal det tilstrebes høy kvalitet, allsidighet og mangfold. I tilbudet skal det legges avgjørende vekt på hensynet til informasjons- og ytringsfrihet og de demokratiske grunnverdier. Ved informasjonsformidlingen skal det legges vekt på saklighet, analytisk tilnærming, redaksjonell uavhengighet og upartiskhet. Virksomheten skal sikre befolkningen adgang til vesentlig samfunnsinformasjon og debatt. Den skal bidra til å styrke norsk språk, identitet og kultur. Virksomheten skal preges av høy etisk standard og over tid være balansert.

§ 3-4 NRKs kjernevirksomhet

I sin kjernevirksomhet skal NRKs programtilbud:

- ha tematisk og sjangermessig bredde, både når det gjelder sammensetning av programkategorier og sammensetning innenfor den enkelte programkategori.
- inneholde programmer som er informerende og utviklende, og som øker befolkningens allmennkunnskap.
- ha et innhold som appellerer til brede lag av befolkningen og som ivaretar interessene til minoriteter og særskilte grupper.
- i hovedsak bestå av norskspråklige sendinger. Begge de offisielle målformene skal benyttes. Minst 25 pst. av verbalinnslagene skal være på nynorsk.
- samlet ha en bred samfunnsmessig dekning og således avspeile mangfoldet av kultur, livssyn og levevilkår som finnes i de forskjellige delene av landet.

NRK skal holde et fast orkester som dekker et bredt repertoar fra underholdningsmusikk til symfonisk musikk.

NRK skal i sin kjernevirksomhet legge særlig vekt på sin rolle som utvikler og formidler av norsk og samisk kunst og kultur.

Allmennkringkastingstilbudet i fjernsyn skal gjøres tilgjengelig for døve og hørselshemmede ved at NRK skal ta sikte på at alle programmene skal tekstes.

§ 3-5 Programkrav

NRKs samlede riksdekkende programtilbud skal både i radio og fjernsyn i det minste inneholde:

- a) Daglige egenproduserte nyhetssendinger.
- b) Daglige norskspråklige programmer for barn under 12 år.
- c) Daglige sendinger for den samiske befolkning
- d) Jevnlige aktualitets- og dokumentarprogrammer
- e) Jevnlige norskspråklige programmer for unge.
- f) Jevnlige programmer for barn og unge på samisk.

- g) Programmer for nasjonale og språklige minoriteter
- h) Programmer som gjenspeiler mangfoldet i norsk kulturliv.
- i) Livssynsprogrammer og religiøse programmer.
- j) Formidling og produksjon av drama som gjenspeiler norsk språk, identitet og kultur.
- k) Formidling og produksjon av norsk musikk. Minst 35 pst. av sendingene skal bestå av norsk musikk.
- l) Underholdningsprogram.
- m) Sportssendinger som dekker både bredden i norsk idrettssliv – herunder funksjonshemmedes idrettsutøvelse – og store idrettsbegivenheter.
- n) Formidling av scenekunst og musikk fra statlig finansierte kulturinstitusjoner.
- o) Regional programvirksomhet, herunder daglige egenproduserte distriktssendinger."¹⁶

Det er verdt å merke seg at samtidig som § 3-2 åpner for "[...] redaksjonell virksomhet som omfatter tekst-tv, Internett og andre medieplattformer [...]", forstås kjernevirksomheten fortsatt som radio og tv. De detaljerte kravene i § 3-4 og 3-5 gjelder for "sendinger" og "programmer".

Allmennkringkastingen har under skiftende regjeringer vært ansett som et viktig virkemiddel for å sikre overordnede mediepolitiske målsettinger. I St.meld. nr. 30 (2006-2007) *Kringkasting i en digital fremtid* peker Kulturdepartementet på at allmennkringkasting ikke er et statisk begrep:

"Samtidig må allmennkringkasterne hele tiden forholde seg dynamisk og fleksibelt til kontinuerlige endringer i den underliggende teknologien og i samfunnet for øvrig. Etter departementets syn er det derfor verken ønskelig eller mulig å nå fram til en endelig og autoritativ definisjon av allmennkringkastingsbegrepet."¹⁷

Samme sted legger departementet vekt på at et økt kommersielt tilbud ikke uten videre betyr at behovet for en sterk allmennkringkaster blir mindre:

"Økt tilfang av nye kanaler har ikke redusert betydningen av NRKs rolle som allmennkringkaster. Kommersielle kringkastere er avhengige av reklame- og abonnementsinntekter, og størrelsen på disse inntektene påvirkes av lytter- og seeroppslutning. Dette medfører en fare for at smale tilbud kan bli marginalisert på grunn av lav lønnsomhet. Nye kanaltilbud gir ingen garanti for et økt mediemangfold. Fortsatt vil det være et sterkt behov for en troverdig kilde til informasjon og underholdning på norsk og med grunnlag i norsk kultur og tradisjon."

Stortingsmeldingen pekte på at drøftingen i meldingen "har avdekket et behov for en revisjon av NRKs allmennkringkastingsforpliktelser slik disse er nedfelt i vedtektene. Dagens vedtekter er først og fremst konsentrert om NRKs tradisjonelle programvirksomhet. De reflekterer ikke i tilstrekkelig grad den teknologiske og markedsmessige utviklingen samt endringer i publikums mediebruk."¹⁸

¹⁶ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/regpubl/stmeld/2006-2007/Stmeld-nr-30-2006-2007-/16.html?id=466449>

¹⁷ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/regpubl/stmeld/2006-2007/Stmeld-nr-30-2006-2007-/4.html?id=466284> (4.1 Allmennkringkastingsbegrepet).

¹⁸ Kap. 9.1.

I meldingen har departementet også en kort drøfting av hva som bør være NRKs rolle på internett¹⁹:

"Det er etter departementets syn nødvendig at NRK gis mulighet til å videreutvikle sitt allmennkringkastingstilbud og tilpasse dette til den nye medievirkeligheten. NRK skal ta i bruk de nye medieplattformene og utvikle nye tjenester som appellerer til alle grupper i befolkningen. Det er særlig tre forhold som gjør dette viktig.

For det første bruker en voksende del av befolkningen stadig mer tid på Internett. Dersom NRK skulle bli avskåret fra å utvikle en attraktiv tilstedeværelse på Internett, er det en fare for at NRK på sikt vil bli marginalisert i publikums bevissthet. Det er avgjørende for NRKs framtidige posisjon som vesentlig medieaktør at selskapet gis mulighet til å følge sitt publikum over på de nye medieplattformer.

For det andre gir Internett en mulighet til supplerende distribusjon av radio- og fjernsynsprogrammer. Ved å gjøre programmer tilgjengelige for individuell nedlastning øker publikums bruk av tjenestene. Derved får publikum mer igjen for kringkastingsavgiften. I tillegg representerer Internett en mulighet for å supplere og utdype programmene med redaksjonelt tilleggsstoff.

For det tredje er det viktig at det også på de nye plattformene finnes aktører som baserer sin virksomhet på de klassiske allmennkringkasteridealene. Internett er preget av et overveldende mangfold av innhold. Likevel er det viktig at en allmennkringkaster som NRK har en synlig tilstedeværelse. NRK skal basere sin virksomhet på grunnleggende verdier som redaksjonell integritet, høy kvalitet og uavhengighet fra kommersiell påvirkning. Dette må også gjelde NRKs nett-tilbud."

Departementet peker altså her på at NRK må gis anledning til å tilpasse seg en ny medievirkelighet. Utvalget støtter dette utgangspunktet. Videre peker departementet på at internett gir mulighet til å distribuere NRKs innhold på nye måter. Også dette støtter utvalget. Dette handler om å ta i bruk de mulighetene som ny teknologi gir til å gi publikumtilgang til NRKs tradisjonelle programtilbud.

Departementet fremhever²⁰ videre at

"Departementet er samtidig opptatt av at selskapet tilstreber å ha en tydelig og gjenkjennelig profil som allmennkringkaster på Internett. Noe av begrunnelsen for at NRK skal kunne bruke lisensmidler på nettsatsingen, ligger nettopp i at selskapets kan representere et verdifullt alternativ til mangfoldet av kommersielle tjenester på nettet."

I dag ser vi at NRK.no har fjernet seg svært langt fra dette, i det nettstedet i dag til forveksling ligner på en nasjonal nettavis uten annonser. Det er dermed ikke et alternativ til kommersielle tjenester,

¹⁹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/regpubl/stmeld/2006-2007/Stmeld-nr-30-2006-2007-/7/4.html?id=466367>

²⁰ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/regpubl/stmeld/2006-2007/Stmeld-nr-30-2006-2007-/7/6.html?id=466375>

men en direkte konkurrent. Utviklingen av NRK.no kan illustreres ved å se på hvordan departementet beskriver nettstedet i meldingen²¹:

"Mye av NRKs nettilbud har tilknytning til NRKs ordinære radio- og fjernsynstilbud. Dette omfatter blant annet programoversikter og tilleggsinformasjon tilknyttet en mengde radio- og tv-programmer. I tillegg gir NRK på sitt nettsted tilgang til mange av programmene som sendes i ordinær radio og fjernsyn.

Det aller meste av det programtilbud NRK legger ut på Internett er gratis tilgjengelig for publikum. Dette gjelder de delene av programtilbudet som sendes i sanntid (NRK1) og mye av arkivstoffet. Ved å betale en månedlig abonnementsavgift på 60 kroner kan man få tilgang til nett-tv-programmer som ligger i den såkalte «Plusspakka». I denne pakka ligger det en del programmer som har vært vist på fjernsyn, samt noe eksklusivt innhold (førpremierer og egne nettsendinger). Enkelte av programmene inneholder en kort reklamevideo som vises før selve programinnslaget avspilles.

Nettradiotilbudet til NRK er gratis og omfatter sanntidssendinger og arkivopptak. NRK tilbyr også podcasting, det vil si nedlastning av radioprogrammer som publikum kan overføre til mp3-spillere. Også dette tilbudet er gratis, men bredden i tilbudet er foreløpig noe begrenset. Dette har bl.a. sammenheng med at NRK ikke kan tilby musikk som nedlastningstjeneste pga. manglende rettighetsklarering.

Av nett-tilbud som ikke direkte er relatert til NRKs ordinære radio- og fjernsynstilbud kan bl.a. nevnes NRKs nettbutikk, som selger et bredt spekter av kommersielle produkter, herunder bøker, klær, musikk, spill, leker, film/dvd, DAB-radioer med mer. NRKs nettsider inneholder en del reklame for eksterne annonsører, og markedsføring av NRKs egne produkter.

Videre har NRK relativt nylig lansert nettstedet «Hilsen Norge». På dette nettstedet kan publikum laste opp sine egne videoer, eller laste ned filmer andre har lagt inn, samt diskutere egne og andres videoer. Redaksjonen velger ukentlig ut de beste videoene, som senere blir vist på tv. På NRKs nettsider finner også Urørt, som ble opprettet i 2000 som en webtjeneste hvor nye norske artister kan dele musikken sin med hverandre og få sjansen til å bli spilt i radio og tv og delta i konkurranser, jf. omtale i pkt. 2.2.6.

Det øvrige tilbudet på NRKs nettportal består av bl.a. spill, interaktive tjenester, diskusjonsfora og chattersider."

Beskrivelsen gir en sterk indikasjon på at NRKs nettsted har gjennomgått en dramatisk utvikling i retning av å bli en tradisjonell nettavis siden dette ble skrevet.

Kulturdepartementet tar også opp i meldingen for "behovet for et nytt overordnet politisk styringsinstrument – en allmennkringkastingsplakat – der hovedelementene i NRKs samfunnsoppdrag nedfelles."²² Departementet begrunner behovet slik:

²¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/regpubl/stmeld/2006-2007/Stmeld-nr-30-2006-2007-/7/4.html?id=466367>

²² Kap. 9.1.

"Den politiske styringen av NRK og NRKs samfunnsoppdrag bør skje ut fra en overordnet og prinsipiell tilnærming. Departementet er kommet til at dette best kan skje ved at de overordnede kravene til NRKs allmennkringkastingstilbud nedfelles i et eget dokument. Dette dokumentet bør være overordnet og prinsipielt, og bør reflektere de krav og forventninger staten stiller til NRK. Dokumentet bør også ta hensyn til den digitale virkelighet som NRK skal operere i. Dette dokumentet, en allmennkringkastingsplakat, vil danne grunnlag for Stortingets og regjeringens styring av NRKs samfunnsoppdrag. Dokumentet bør også danne grunnlaget for en mer presis og detaljert utforming av NRKs vedtekter."²³

Når det gjelder nye tjenester skriver departementet:

"De spesifikke programkravene til NRKs tradisjonelle programvirksomhet er nedfelt i vedtektene § 3-5. Disse reflekterer etter departementets mening fremdeles på en god måte de forventninger til bredde og mangfold som bør stilles til NRKs programvirksomhet. Det er imidlertid behov for å fastsette spesifikke krav også til NRKs nye tjenester, tilsvarende de spesifikke krav til bredde og mangfold som stilles til den tradisjonelle programvirksomheten i radio og fjernsyn."²⁴

Om en allmennkringkastingsplakat skriver departementet:

"Allmennkringkastingsplakaten må komme til anvendelse for hele NRKs allmennkringkastingsvirksomhet. Med allmennkringkastingsvirksomhet menes hele NRKs programvirksomhet i radio og fjernsyn samt alle nye tjenester i tekstfjernsyn, på Internett og mobile plattformer mv., og som finansieres helt eller delvis ved kringkastingsavgift.

Det grunnleggende utgangspunkt for NRKs virksomhet – og dermed utformingen av allmennkringkastingsplakaten – må være mediepolitikken overordnede mål om yttingsfrihet, demokrati, mediemangfold og kvalitet samt styrking av norsk språk og kultur. Videre legges til grunn at NRK i sin programvirksomhet skal etterstrebe høy kvalitet og mangfold og være nyskapende. NRKs tilbud skal være ikke-kommersielt og allment tilgjengelig.

Med dette som utgangspunkt vil departementet, samtidig med at denne stortingsmeldingen fremmes, sende på høring et utkast til en allmennkringkastingsplakat for NRK."²⁵

Allmennkringkastingsplakaten ble vedtatt i 2008 – uten at så veldig mange tok notis av det.²⁶ Sammenlignet med vedtektene fra 1996, inneholder plakaten likevel substansielle endringer når det gjelder forståelsen av allmennkringkasteroppdraget. Det tidligere skillet mellom "kjernevirksomhet" (forstått som radio og tv) og tilbud i nye mediekanaler er borte. Av plakaten pkt. 6 fremgår det:

"6 NRK skal ha et attraktivt innholdstilbud på Internett, mobil-tv mv.
a. NRKs tjenester på Internett skal samlet i levende bilder, lyd og tekst i det minste inneholde et løpende oppdatert tilbud av:

²³ Kap. 9.2.

²⁴ Kap. 9.2.

²⁵ Kap. 9.4.

²⁶ Allmennkringkastingsplakaten og NRKs vedtekters beskrivelse av allmennkringkastingsoppdraget er gjengitt i sin helhet fra side XX i denne innstillingen.

- Nasjonale og internasjonale nyheter
- Et eget regionalt nyhets- og innholdstilbud
- Egenutviklet innhold for barn og unge
- Fakta- og bakgrunnsinformasjon for nyheter, debatt og aktuelle samfunnsspørsmål
- Kunst og kultur
- Sport og underholdning
- Tjenester og spill som stimulerer til interaktiv deltakelse"

Her slås det i praksis fast at NRK ikke bare kan, men skal utvikle et svært omfattende tilbud på et område som ligger langt fra allmennkringkastingens klassiske begrunnelse – og på et marked der de egenfinansierte aktørene i norsk mediebransje allerede befinner seg i tøff konkurranse. Dette skjer uten noen forutgående prinsipiell debatt eller grundig politisk drøfting av allmennkringkastingens rolle i en digitalisert medievirkelighet.

Plakatens pkt. 2, bokstav d, gir uttrykk for et mer avgrenset siktemål med NRKs aktivitet i nye mediekkanaler:

"d. selskapet skal være til stede på, og utvikle nye tjenester på alle viktige medieplattformer **for å nå bredest mulig ut med sitt samlede programtilbud.**" (vår utheving)

Her betraktes nye medieplattformer først og fremst som et middel til å nå bredere ut med det tradisjonelle programtilbudet. En rimelig tolkning av denne lille uoverensstemmelsen kan kanskje være at den nye og den gamle tid ikke er riktig forsonet i dette dokumentet?

Plakaten setter visse grenser for NRKs kommersielle virksomhet, men tillater reklame på Internett. NRK har – foreløpig – besluttet ikke å benytte seg av denne muligheten. Det som er vel så interessant, er formuleringen i plakaten pkt. 5, bokstav e:

"e. NRKs allmennkringkastingstilbud, både i tradisjonell programvirksomhet **og i form av nye medietjenester**, skal hovedsakelig finansieres ved kringkastingsavgift." (vår utheving)

Her slås det fast at redaksjonelle tilbud som NRK utvikler for internett, mobil, nettbrett o.l. – produkter som altså går direkte i clinch med kommersielle initiativ fra en bransje som stadig leter etter bærekraftige digitale forretningsmodeller – skal finansieres med lisensmidler. Utvalget stiller seg tvilende til om det er fornuftig å bruke offentlige midler til å gjøre den digitale transformasjonen enda vanskeligere for private mediebedrifter som utfører viktige samfunnsoppdrag og som sammen med NRK utgjør et mediemangfold Norge med rette kan være stolt av.

NRK-plakaten og NRKs vedtekter

NRKs virksomhet er regulert gjennom Kringkastingsloven, NRK-vedtektene og NRK-plakaten. Plakaten ble innført som en ytterligere presisering av allmennkringkasteroppdraget i 2007/2008, hovedsakelig som et resultat av nye europeiske retningslinjer for statsstøtte til allmennkringkastere. Plakaten er vedtatt av Stortinget, mens vedtektene fastsettes av generalforsamlingen, det vil si kulturministeren.

Kulturdepartementet skriver i høringsnotatet om NRK-plakaten følgende²⁷:

²⁷ http://www.regjeringen.no/upload/KUD/Kulturvern/avdelingen/Maalbruk/Hoeringsnotat_NRK_plakaten.pdf

"Plakaten ble innført i 2007, og har siden blitt endret flere ganger. Plakaten inneholder de overordnede krav og forventninger staten har til NRKs allmennkringkastingstilbud og er følgelig et uttømmende uttrykk for NRKs samfunnsoppdrag. Plakaten er i sin helhet tatt inn i NRKs vedtekter, slik at den også er formelt bindende for NRK."

Om EØS-avtalen/statsstøtterettslige forhold står det samme sted dette:

"I henhold til EFTAs overvåkningsorgan ESAs retningslinjer for statsstøtte til allmennkringkastere skal allmennkringkastingsoppdraget formuleres så presist som mulig. Retningslinjene slår imidlertid fast at den enkelte medlemsstat har et relativt vidt rom til å ivareta allmennkringkasterens redaksjonelle uavhengighet. Hvor detaljert NRKs allmennkringkastingsoppdrag EØS-rettslige sett må utformes vil derfor måtte avgjøres konkret under departementets arbeid med den kommende NRK-meldingen. EFTAs overvåkningsorgan har imidlertid slått fast at den gjeldende NRK-plakaten er tilstrekkelig presist formulert. Det kan derfor legges til grunn at dagens detaljnivå er i tråd med statsstøtteregele."

NRK-plakaten og de delene av NRK-vedtektene som omhandler allmennkringkasteroppdraget er svært like. De få substansielle forskjellene som foreligger, er markert i rødt.

Plakat

Vedtekter (allmennkringkastingsoppdraget)

<u>1. NRK skal understøtte og styrke demokratiet</u> a. NRKs samlede allmennkringkastingstilbud skal ha som formål å oppfylle demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet. b. NRK skal bidra til å fremme den offentlige samtalen og medvirke til at hele befolkningen får tilstrekkelig informasjon til å kunne være aktivt med i demokratiske prosesser. c. NRK har som oppgave å avdekke kritikkverdige forhold og bidra til å beskytte enkeltmennesker og grupper mot overgrep eller forsømmelser fra offentlige myndigheter og institusjoner, private foretak eller andre. d. NRK skal være redaksjonelt uavhengig. NRK skal verne om sin integritet og troverdighet for å kunne opptre fritt og uavhengig i forhold til personer eller grupper som av politiske, ideologiske, økonomiske eller andre grunner vil øve innflytelse på det redaksjonelle innholdet. Virksomheten skal preges av høy etisk standard og over tid være balansert. Saklighet, analytisk tilnærming og nøytralitet skal etterstrebes, jf. bl.a. prinsippene i Redaktørplakaten, Vær Varsom-plakaten og Tekstreklameplakaten.	§12 NRK skal understøtte og styrke demokratiet a. NRKs samlede allmennkringkastingstilbud skal ha som formål å oppfylle demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet. b. NRK skal bidra til å fremme den offentlige samtalen og medvirke til at hele befolkningen får tilstrekkelig informasjon til å kunne være aktivt med i demokratiske prosesser. NRK skal ha en bred og balansert dekning av politiske valg. Samtlige partier og lister over en viss størrelse omtales normalt i den redaksjonelle valgdekningen. c. NRK har som oppgave å avdekke kritikkverdige forhold og bidra til å beskytte enkeltmennesker og grupper mot overgrep eller forsømmelser fra offentlige myndigheter og institusjoner, private foretak eller andre. d. NRK skal være redaksjonelt uavhengig. NRK skal verne om sin integritet og sin troverdighet for å kunne opptre fritt og uavhengig i forhold til personer eller grupper som av politiske, ideologiske, økonomiske eller andre grunner vil øve innflytelse på det redaksjonelle innholdet. Virksomheten skal preges av høy etisk standard og over tid være balansert. Saklighet, analytisk tilnærming og nøytralitet skal etterstrebes, jf. bl.a. prinsippene i Redaktørplakaten, Vær Varsom-plakaten og Tekstreklameplakaten.
---	--

<u>2. NRK skal være allment tilgjengelig</u> a. NRKs tre hovedkanaler for hhv. radio og fjernsyn skal være tilgjengelige for hele befolkningen. NRK skal søke en bredest mulig distribusjon av sitt øvrige programtilbud. b. Det skal som utgangspunkt ikke kreves betaling for NRKs allmennkringkastingstilbud. NRKs tre hovedkanaler for hhv. radio og fjernsyn skal være gratis tilgjengelige for alle lisensbetalere på minst én distribusjonsplattform. c. Ved utformingen av NRKs tilbud må det tas hensyn til funksjonshemmede, bl.a. gjennom teksting av fjernsynsprogrammer. d. Selskapet skal være til stede på, og utvikle nye tjenester på alle viktige medieplattformer for å nå bredest mulig ut med sitt samlede programtilbud. e. NRK bør så langt som mulig benytte åpne standarder, så fremt ikke økonomiske eller kvalitative hensyn taler imot dette. <u>3. NRK skal styrke norsk språk, identitet og kultur</u> a. NRK skal reflektere det geografiske mangfoldet i Norge og ha et godt lokalt tilbud og lokal tilstedeværelse. b. NRK skal bidra til å styrke norsk og samisk språk, identitet og kultur. En stor andel av tilbudet skal ha norsk forankring og speile norske virkeligheter. NRK skal ha et tilbud for minoriteter. c. NRK skal formidle kunnskap om, og speile mangfoldet i det norske samfunnet. NRK skal skape arenaer for debatt og informasjon om Norge som et flerkulturelt samfunn. d. NRKs tilbud skal i hovedsak bestå av norskspråklig innhold. Begge de offisielle målformene skal benyttes. Minst 25 pst. av innholdet skal være på nynorsk. e. NRK plikter å formidle innhold som enten er produsert i, eller som tar det innholdsmessige utgangspunkt i, distriktene.	§13 NRK skal være allment tilgjengelig a. NRKs tre hovedkanaler for hhv. radio og fjernsyn skal være tilgjengelige for hele befolkningen. NRK skal søke en bredest mulig distribusjon av sitt øvrige programtilbud. b. Det skal som utgangspunkt ikke kreves betaling for NRKs allmennkringkastingstilbud. NRKs tre hovedkanaler for hhv. radio og fjernsyn skal være gratis tilgjengelig for alle lisensbetalere på minst én distribusjonsplattform. c. Ved utformingen av NRKs tilbud må det tas hensyn til funksjonshemmede, bl.a. skal NRK ta sikte på at alle fjernsynsprogrammer er tekstet. d. NRK skal være til stede på, og utvikle nye tjenester på alle viktige medieplattformer for å nå bredest mulig ut med sitt samlede programtilbud. e. NRK bør så langt som mulig benytte åpne standarder, så fremt ikke økonomiske eller kvalitative hensyn taler imot dette. § 14 NRK skal styrke norsk språk, identitet og kultur a. NRK skal reflektere det geografiske mangfold i Norge og ha et godt lokalt tilbud og lokal tilstedeværelse. b. NRK skal bidra til å styrke norsk og samisk språk, identitet og kultur. En stor andel av tilbudet skal ha norsk forankring og speile norske virkeligheter. NRK skal ha programmer for nasjonale og språklige minoriteter. NRK skal ha daglige sendinger for den samiske befolkning. c. NRK skal formidle kunnskap om ulike grupper og om mangfoldet i det norske samfunnet. NRK skal skape arenaer for debatt og informasjon om Norge som et flerkulturelt samfunn. d. NRKs tilbud skal i hovedsak bestå av norskspråklig innhold. Begge de offisielle målformene skal benyttes. Minst 25 pst. av innholdet skal være på nynorsk. e. NRK plikter å sende innhold som enten er produsert i, eller som tar det innholdsmessige utgangspunkt i, distriktene. NRK skal ha
---	--

f. NRK skal formidle norsk kultur og en bred variasjon av norske kunstuttrykk fra mange ulike kunstnere, uavhengige miljøer og offentlige kulturinstitusjoner. g. NRK skal formidle og produsere norsk musikk og drama. NRK skal formidle norsk film og stimulere det norske filmmiljøet. Minst 35 pst. av musikken som spilles skal være norsk. NRK skal holde et fast orkester. h. NRK skal formidle kulturarven i Norge. Arkivene til NRK er en del av denne. Selskapet skal arbeide for å digitalisere og tilgjengeliggjøre disse arkivene for befolkningen. Arkivtilbudet skal i hovedsak være gratis tilgjengelig. i. NRK skal gjenspeile Norges religiøse arv og mangfoldet av livssyn og religioner i det norske samfunnet. <u>4. NRK skal etterstrebe høy kvalitet, mangfold og nyskaping</u> a. NRK skal tilby tjenester som kan være kilde til innsikt, refleksjon, opplevelse og kunnskap gjennom programmer av høy kvalitet. b. NRK skal være nyskapende og bidra til kvalitetsutvikling. c. NRK skal kunne formidle samme type tilbud som også tilbys av kommersielle aktører, men bør etterstrebe å tilføye sitt tilbud et element av økt samfunnsverdi i forhold til det kommersielle tilbudet. d. NRKs tilbud skal ha tematisk og sjangermessig bredde. e. NRK skal tilby nyheter, aktualiteter og kulturstoff for både smale og brede grupper. Tilbudet skal gjenspeile det mangfoldet som finnes i befolkningen. Blant annet skal NRKs samlede tilbud appellere til alle aldersgrupper. f. NRK skal bidra til økt kunnskap om	distriktssendinger alle hverdager. f. NRK skal formidle norsk kultur og en bred variasjon av norske kunstuttrykk fra mange ulike kunstnere, uavhengige miljøer og offentlige kulturinstitusjoner. g. NRK skal formidle og produsere norsk musikk og drama. NRK skal formidle norsk film og stimulere det norske filmmiljøet. Minst 35 pst. av musikken som spilles skal være norsk, med vekt på norskspråklig og/eller norskkomponert musikk. NRK skal holde et fast orkester som dekker et bredt repertoar fra underholdningsmusikk til symfonisk musikk. h. NRK skal formidle kulturarven i Norge. Arkivene til NRK er en del av denne. NRK skal arbeide for å digitalisere og tilgjengeliggjøre disse arkivene for befolkningen. Arkivtilbudet skal i hovedsak være gratis tilgjengelig. i. NRK skal gjenspeile Norges religiøse arv og mangfold av livssyn og religion i det norske samfunnet. j. NRK skal ha sportssendinger som dekker både bredden i norsk idrettsliv, herunder funksjonshemmedes idrettsutøvelse, og store idrettsbegivenheter. § 15 NRK skal etterstrebe høy kvalitet, mangfold og nyskaping a. NRK skal tilby tjenester som kan være kilde til innsikt, refleksjon, opplevelse og kunnskap gjennom programmer av høy kvalitet. b. NRK skal være nyskapende og bidra til kvalitetsutvikling. c. NRK skal kunne formidle samme type tilbud som også tilbys av kommersielle aktører, men bør etterstrebe å tilføye sitt tilbud et element av økt samfunnsverdi i forhold til det kommersielle tilbudet. d. NRKs tilbud skal ha tematisk og sjangermessig bredde. e. NRK skal tilby nyheter, aktualiteter og kulturstoff for både smale og brede grupper, herunder egne kulturprogrammer. Tilbudet skal gjenspeile det mangfoldet som finnes i befolkningen. Blant annet skal NRKs samlede tilbud appellere til alle
--	--

internasjonale forhold. g. NRK skal formidle innhold fra Norden og bidra til kunnskap om nordiske samfunnsforhold, kultur og språk. h. NRK skal bidra til utdanning og læring. i. NRK skal fremme barns rett til ytringsfrihet og informasjon, og skjerme barn mot skadelige former for innhold. <u>5. NRKs allmennkringkastingstilbud skal være ikke-kommersielt</u> a. NRKs redaksjonelle avgjørelser skal ikke være styrt av kommersielle hensyn. b. NRKs allmennkringkastingstilbud på radio, fjernsyn og tekst-tv skal være reklamefritt og skal ikke inneholde spesielle salgsfremmende henvisninger til konsernets kommersielle tjenester og produkter. c. NRK kan ha reklame på Internett, med unntak for nettsider som har barn som målgruppe. NRK skal tilstrebe et tydeligst mulig skille mellom allmennkringkastingstilbudet og kommersielle tjenester tilbudt på Internett. Nedlastingstjenester som tilbys innenfor allmennkringkastingstilbudet skal ikke inneholde reklameinnslag. d. Lisensmidler og andre offentlige inntekter skal ikke subsidiere kommersielle aktiviteter. Det skal være et klart regnskapsmessig og driftsmessig skille mellom NRKs kommersielle aktiviteter og allmennkringkastingsvirksomheten. e. NRKs allmennkringkastingstilbud, både i tradisjonell programvirksomhet og i form av nye medietjenester, skal hovedsakelig finansieres ved kringkastingsavgift. f. NRK skal kunne videreutvikle kommersielle tjenester som genererer overskudd som bidrar til å finansiere allmennkringkastingstjenester. Den forretningsmessige virksomheten skal være forenelig med de krav til kvalitet og integritet som	aldersgrupper. f. NRK skal bidra til økt kunnskap om internasjonale forhold. g. NRK skal formidle innhold fra Norden og bidra til kunnskap om nordiske samfunnsforhold, kultur og språk. h. NRK skal bidra til utdanning og læring, herunder tilby innhold tilrettelagt for skoleverket. i. NRK skal fremme barns rett til ytringsfrihet og informasjon, og skjerme barn mot skadelige former for innhold. NRK skal ha daglige norskspråklige programmer for barn under 12 år, jevnlig norskspråklige programmer for unge, og jevnlig programmer for barn og unge på samisk. § 16 NRKs allmennkringkastingstilbud skal være ikke-kommersielt a. NRKs redaksjonelle avgjørelser skal ikke være styrt av kommersielle hensyn. b. NRKs allmennkringkastingstilbud på radio, fjernsyn og tekst-tv skal være reklamefritt og skal ikke inneholde spesielle salgsfremmende henvisninger til konsernets kommersielle tjenester og produkter. c. NRK kan ha reklame på Internett, med unntak for nettsider som har barn som målgruppe. NRK skal tilstrebe et tydeligst mulig skille mellom allmennkringkastingstilbudet og kommersielle tjenester tilbudt på Internett. Nedlastingstjenester som tilbys innenfor allmennkringkastingstilbudet skal ikke inneholde reklameinnslag. Det bør utvises særlig varsomhet med å tilby innhold som utsetter publikum for kommersielt press. Dette gjelder særlig for programmer rettet mot barn og unge. d. Lisensmidler og andre offentlige inntekter skal ikke subsidiere kommersielle aktiviteter. Det skal være et klart regnskapsmessig og driftsmessig skille mellom NRKs kommersielle aktiviteter og allmennkringkastingsvirksomheten. e. NRKs allmennkringkastingstilbud, både i tradisjonell programvirksomhet og i form av nye medietjenester, skal hovedsakelig finansieres ved kringkastingsavgift. f. NRK skal kunne videreutvikle kommersielle tjenester som genererer overskudd som bidrar til å finansiere allmennkringkastingstjenester. Den
---	--

gjelder for NRK. <u>6 NRK skal ha et attraktivt innholdstilbud på Internett, mobil-tv mv.</u> a. NRKs tjenester på Internett skal samlet i levende bilder, lyd og tekst i det minste inneholde et løpende oppdatert tilbud av: • Nasjonale og internasjonale nyheter • Et eget regionalt nyhets- og innholdstilbud • Egenutviklet innhold for barn og unge • Fakta- og bakgrunnsinformasjon for nyheter, debatt og aktuelle samfunnsspørsmål • Kunst og kultur • Sport og underholdning • Tjenester og spill som stimulerer til interaktiv deltakelse b. NRK skal gjøre flest mulig av sine radio- og fjernsynsprogrammer tilgjengelig på Internett, både ved samtidig distribusjon og som arkivtjeneste for nedlasting og/eller individuell avspilling. NRK skal herunder minimum gjøre tilgjengelig hele sin egenproduserte sendeflate fra de siste sju dager som arkivtjeneste, forutsatt at dette ikke innebærer uforholdsmessig høye kostnader. NRK skal etterstrebe at også mest mulig av den øvrige sendeflaten fra siste sju dager gjøres tilgjengelig som arkivtjeneste. c. NRKs programtilbud på Internett skal som hovedregel være gratis. Bruksavhengige kostnader som knyttes til programtilbudet skal likevel kunne kreves dekket ved brukerbetaling. d. Bestemmelsene i forrige ledd skal ikke være til hinder for at NRK tilbyr programmer som kommersielle utgivelser. Slike utgivelser er ikke å anse som del av allmennkringkastingstilbudet og skal ikke ha et omfang som undergraver hovedprinsippet om at NRKs programtilbud på Internett skal være gratis. e. NRK skal stimulere til kunnskap, forståelse og bruk av andre medieplattformer blant brukere i alle aldre.	forretningsmessige virksomheten skal være forenelig med de krav til kvalitet og integritet som gjelder for NRK. <u>§ 17 NRK skal ha et attraktivt innholdstilbud på Internett, mobil-tv mv.</u> a. NRKs tjenester på Internett skal samlet i levende bilder, lyd og tekst i det minste inneholde et løpende oppdatert tilbud av: • Nasjonale og internasjonale nyheter • Et eget regionalt nyhets- og innholdstilbud • Egenutviklet innhold for barn og unge • Fakta- og bakgrunnsinformasjon for nyheter, debatt og aktuelle samfunnsspørsmål • Kunst og kultur • Sport og underholdning • Tjenester og spill som stimulerer til interaktiv deltakelse b. NRK skal gjøre flest mulig av sine radio- og fjernsynsprogrammer tilgjengelig på Internett, både ved samtidig distribusjon og som arkivtjeneste for nedlasting og/eller individuell avspilling. NRK skal herunder minimum gjøre tilgjengelig hele sin egenproduserte sendeflate fra de siste sju dager som arkivtjeneste, forutsatt at dette ikke innebærer uforholdsmessig høye kostnader. NRK skal tilstrebe at også mest mulig av den øvrige sendeflaten fra siste sju dager gjøres tilgjengelig som arkivtjeneste. c. NRKs programtilbud på Internett skal som hovedregel være gratis. Bruksavhengige kostnader som knyttes til programtilbudet skal likevel kunne kreves dekket ved brukerbetaling. d. Bestemmelsene i forrige ledd skal ikke være til hinder for at NRK tilbyr programmer som kommersielle utgivelser. Slike utgivelser er ikke å anse som del av allmennkringkastingstilbudet og skal ikke ha et omfang som undergraver hovedprinsippet om at NRKs programtilbud på Internett skal være gratis. e. NRK skal stimulere til kunnskap, forståelse og bruk av andre medieplattformer blant brukere i alle aldre.
---	---

MBLs syn 2010

MBLs mediepolitiske utvalg (Finslo-utvalget) la frem sin innstilling i juni 2010. Utvalget diskuterte NRK:

- Lisensfinansieringen forutsetter at NRK er ikke-kommersiell. Enhver selvstendig kommersiell aktivitet i NRKs egen regi må derfor opphøre.
- NRK kan ikke finansiere sine egne produksjoner og tilbud ved hjelp av sponsorinntekter, eller gi sponsorer anledning til å eksponere seg med ordinær reklame på nett. NRK må imidlertid ikke bli fratatt muligheten til å sende internasjonale programmer (idrett, underholdning) som det er knyttet sponsorer til som del av tilbudet.
- NRK kan ikke bli gitt spesielle fordeler og privilegier fra andre statlige institusjoner. Offentlig informasjon og offentlige tjenester må bli gjort tilgjengelig for alle medieaktører på like vilkår.
- NRKs oppgave er knyttet til radio- og tv-markedet, og allmennkringkastingsoppdrag må være begrenset til dette markedet. Formidling av innhold skapt med utgangspunkt i og som direkte konsekvens av programvirksomheten i radio og tv, kan også formidles og gjøres tilgjengelig i andre kanaler.
- NRK kan ikke etablere seg i nye markeder med selvstendige, frittstående redaksjoner, og produkter som blir finansiert av lisensinntektene.

Konklusjonen ble slik:

"Utvalget mener det må innføres ny lovgivning for NRK som lisensfinansiert allmennkringkaster. NRK kan ikke ha adgang til å hente inn kommersielle inntekter i markedet gjennom reklame og sponning i ulike kanaler. NRK kan heller ikke ha adgang til å etablere nye frittstående lisensfinansierte nettredaksjoner og -tjenester løst fra radio- og tv-virksomheten."

Dette ble på årsmøtet i 2010 stadfestet som MBLs standpunkt, og er ikke endret senere.

MBLs høringsuttalelser om NRK

Medietilsynet la 29. juni 2010 fram rapporten "Gjennomgang av NRKs eksisterende tjenester på nye medieplattformer". I MBLs høringsuttalelse står dette:

"Etter vårt syn verken skal eller kan et lisensfinansiert NRK bygge opp nye selvstendige, frittstående tilbud på nye plattformer, løst fra den innholdsproduksjonen som skjer med utgangspunkt i oppdraget knyttet til radio- og fjernsynsvirksomhet. Selvsagt må NRK kunne benytte internett til å formidle sine tjenester, men vi trenger en grunnleggende debatt og politisk avklaring av om allmennkringkastingsoppdraget skal gjelde så uavgrenset på nettet som rapporten gir indikasjoner om. Dersom Medietilsynets fortolkning er korrekt, betyr det at det legges opp til en massiv forskjellsbehandling av medieaktørene i Norge, og en sterk konkurransevridding i favør av offentlig medieeierskap.

MBL kan ikke se at det foreligger et sterkt samfunnsmessig behov for å utvide allmennkringkastingsoppdraget på nye plattformer slik rapporten påviser faktisk skjer, og tar derfor til orde for at NRKs vedtekter må revideres på en måte som tydeliggjør NRKs rolle som en ikke-kommersiell offentlig finansiert allmennkringkaster."

I MBLs høringsuttalelse i 2011 om medietilsynets rådgivende uttalelse vedrørende NRKs søknad om å innlemme trafikkportalen i allmennkringkastingsoppdraget er oppsummeringen slik:

- "Både Medietilsynet og Konkurransetilsynet konkluderer med at NRK ikke kan gis anledning til å etablere trafikkportalen. Vi støtter tilsynenes vurderinger og konklusjon.
- Vi mener trafikkportalen er løsrevet fra den innholdsproduksjonen som skjer med utgangspunkt i oppdraget knyttet til radio- og fjernsynsvirksomhet, og at den representerer en utvidelse av allmennkringkastingsoppdraget.
- Det er overveiende sannsynlig at NRKs inntreden på et felt i praksis vil avskjære andre fra feltet, fordi det ligger i sakens natur at NRK vil/må lage tjenester for hele landet og for alle deler av befolkningen.
- NRK-tjenester som trafikkportalen vil kunne virke innovasjonshindrende i den del av bransjen som lever av bruker- og annonseinntekter.
- Vi mener prinsipielt at NRKs vedtekter gir for vide rammer for virksomheten på internett, og at vedtektene derfor må endres.
- Vi anmoder departementet om å bidra til å finne en god mediepolitisk løsning vedrørende tilgjengeliggjøring av offentlige rådata."

NRK trakk seg i 2013 ut av Trafikkportalen.

Allmennkringkasting i Sverige

SVT styres gjennom "tillstånd för Sveriges Television AB att sända tv och sökbar text-tv."²⁸ Internett nevnes ikke i tillståndet, men ligger i begrepet sökbar text-tv. I radio- og tv-lagen defineres dette slik²⁹:

"sökbar text-tv: en sändning via elektroniska kommunikationsnät som huvudsakligen består av text, grafik eller stillbilder, med eller utan ljud, som

- a) en leverantör av medietjänster tillhandahåller,
- b) är riktad till allmänheten,
- c) är avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel, och
- d) låter användaren själv välja vilken del av innehållet som han eller hon vill ta del av och vid vilken tidpunkt det ska ske."

Tillståndets § 8 sier dette om SVTs nyhetsvirksomhet:

"Nyhetsverksamheten i SVT ska bedrivas så att en mangfald i nyhetsurval, analyser och kommentarer kommer till uttryck i olika program.

SVT ska meddela nyheter, stimulera till debatt, kommentera och belysa händelser och skeenden och därvid ge den allsidiga information som medborgarna behöver för att vara orienterade och ta ställning i samhälls- och kulturfrågor.

SVT ska granska myndigheter, organisationer och företag som har inflytande på beslut som rör medborgarna samt spegla verksamheten inom sådana organ och inom andra maktsfärer.

Nyhetsförmedling och samhällsbevakning ska ha olika perspektiv, så att händelser speglas utifrån olika geografiska, sociala och andra utgångspunkter.

SVT ska sända regionala nyhetsprogram."

²⁸ Dette er et "regeringsbeslut". Seneste versjon er datert 2013-12-19, og gjelder fra 1. januar 2014 til 31. desember 2019.

²⁹ 3 kap. Definitioner, 1 § nr. 16.

Svenske myndigheter skal undersøke hvordan allmennkringkastingen i Sverige påvirker mediemarkedet. Rapporten skal legges frem senest 1. september 2015. Saken beskrives slik av Kulturdepartementet:

"Myndigheten för radio och tv får idag i uppdrag att analysera hur SR, SVT och UR påverkar mediemarknaden. Bland annat ska konkurrenssituationen och marknadens utveckling i stort undersökas.

- En viktig uppgift för mediepolitiken är att skapa goda förutsättningar för kommersiella och ideella aktörer på mediemarknaden. Därför finns behovet av att se hur verksamheter inom public service påverkar konkurrensen på mediemarknaden, säger kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth.

Förutom att analysera hur SR, SVT och UR påverkar mediemarknadens konkurrenssituation och utveckling i stort, ska Myndigheten för radio och tv (MRTV) även undersöka utvecklingen av programföretagens så kallade kompletterande verksamheter. Kompletterande verksamheter är verksamheter som ger mervärde åt kärnverksamheten, till exempel kan det handla om interaktiva funktioner eller extramaterial kopplat till de sända programmen.

I propositionen Bildning och tillgänglighet - radio och tv i allmänhetens tjänst (prop. 2012/13:164) uttrycks hållningen att det behövs både en självständig och oberoende radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst och en livskraftig kommersiell sektor. De kommersiella och ideella aktörerna är viktiga för ett brett medieutbud med olika infallsvinklar."

Förvaltningsrätten i Luleå slo sommeren 2013 fast at personlige datamaskiner utløser det svenskene kaller tv-avgift.

"Många ser på tv via internet. "Även en dator måste därför enligt domstolen anses vara en sådan teknisk utrustning som är avsedd att ta emot utsändning eller vidaresändning av tv-program. Den är därför avgiftspliktig", enligt domstolen.

Det spelar ingen roll om man inte använder sin dator till att se på tv-program. Huruvida man måste betala en tv-avgift även för läsplattor och mobiltelefoner är ännu oklart.

-Vi har ju bara prövat datorer ännu, säger Anna Renvall, handläggare på förvaltningsrätten i Luleå. Frågan om surfplattor och mobiltelefoner är inte riktigt avgjord än, men vi har ju närmare 200 mål som ligger öppna. "

[...] Det är dock sannolikt att rätten kommer till samma slutsats vad gäller läsplattor och mobiltelefoner då de redan avgjorda fallen har motiverats med att definitionen av en tv-mottagare ska vara teknikneutral och följa utvecklingen."

<http://www.svt.se/nyheter/sverige/datorinnehav-kraver-tv-avgift>)

Feltkode endret

På spørsmål til Tidningsutgiverna om det er problematisert at SVT driver omfattende nyhetsformidling på nett uten at dette er definert i tilstanden, svarer foreningen slik:

"Ja, det er riktig at tilstanden inte konkret säger något om detta och detta är i högsta grad problematisert. Vi har haft – och har – riktat mycket kritik mot detta och även uppvaktat kulturdepartementet om saken. SVT ska/får bedriva "kärnverksamhet" och "kompletterande verksamhet", men det är i praktiken upp till dem själva att definiera vad som ingår i detta.

En följd av den kritik vi riktade blev att regeringen nu gett Myndigheten för Radio och TV att – tillsammans med Konkurrensverket – dels utreda vilken marknadspåverkan public service har, dels utreda systemet med förhandsprövning av nya tjänster (som inte fungerar eftersom det är public service själva som avgör om det ska anmäla sådana tjänster och hittills har de inte anmält en enda tjänst). Utredningarna ska vara klara i september 2015."

Allmennkringkasting i Danmark

Danske Medier har en kampanje kalt "Styr på statens medier", og beskriver denne slik:

"Så længe statens medier bidrager til en afbalanceret mangfoldighed, udgør de et positivt bidrag til mediebildet. Men situationen efter det seneste medieforlig er ændret, og Danske Medier konstaterer, at DR og de regionale TV 2-stationer nu er styrket så meget, at det har betydet en svækkelse af de private medier. Tiden er inde til besindelse hos de politikere, som bestemmer over statens medier og definerer kravene til public service."

Danske Mediers kritikk oppsummeres i fem punkter:

1. Balancen mellem statens medier og de private medier er tippet.
2. DR's webaktiviteter er vokset uacceptabelt.
3. DR's brug af de private mediers stof er for omfattende.
4. DR's og de regionale TV 2-stationers tv-tilbud skader annoncemarkedet.
5. Værdi- og markedstesten er aldrig slået igennem.

Danske Mediers fem forslag relaterer seg til disse punktene:

1. Plads til de private medier.
2. Web efter intentionerne i Tyskland.
3. Styr på redaktionelt lån og ran.
4. Reduktion af presset på reklamemarkedet.
5. Forbedring af værdi- og markedstesten.

Danske Medier vil at dette skal inngå i de politiske medieforhandlingene i 2014.

Allmennkringkasting i Tyskland

Tyske PSBer³⁰ finansieres hovedsakelig av statsstøtte fra lisens, som beløper seg til ca 7,5 mrd € pr år. I tillegg kommer reklameinntekter på ca 500 mill. € pr år. Fra 2013 betaler hver husstand og bedrift en lisens på 17,98 € pr måned, uansett om husstanden eller bedriften har en mottaker eller ikke.

Som en direkte konsekvens av EU-kommisjonens sak mot Tyskland vedrørende statsstøtte til PSB ble det i 2008 innført en såkalt tre-trinns-test (public value test). For nye eller vesentlig endrede tjenester som ikke er programrelatert må det godtgjøres at disse faller inn under PSBenes vedtekter, og det må dessuten redegjøres for følgende:

1. I hvilket omfang er tilbudet i overensstemmelse med de demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet.
2. I hvilket omfang bidrar tilbudet til redaksjonell konkurranse (mediemangfold) i kvalitativ forstand.
3. Hvilke finansielle omkostninger påløper for å levere tilbudet.

³⁰ Public Service Broadcaster. ARD, som er en sammenslutning av offentlige radio- og tv-stasjoner og består av ni lokale medlemmer og Deutscher Welle (DW), ZDF (Zweites Deutsches Fernsehen) og Deutschlandradio.

PSBene kan ha kommersielle aktiviteter, under forutsetning av at det skjer på markedsvilkår. Slike aktiviteter skal skje gjennom uavhengige datterselskap, medmindre det er snakk om aktiviteter med begrenset innvirkning på markedet. I slike tilfeller skal det føres eget regnskap for aktivitetene.

BDZV³¹, MBLs tyske søsterorganisasjon, er uenige i både gjennomføringen og resultatene av tre-trinns-testen. BDZV mener dette ikke har hindret urimelig konkurranse mellom PSBene og de private mediene. Et eksempel er at forbudet mot "ikke-programrelaterte, presselignende tjenester" forstås av PSBene dithen at det kun forhindrer skrevne presselignende tjenester, mens audiovisuelt innhold i en tjeneste alltid gjør denne ikke-presselignende. Ifølge BDZV er det dermed ingen hindringer for PSB-tjenester som kan sammenlignes med de trykte medienes internett- og mobilutgaver. BDZV mener at presselignende tjenester er tjenester som primært er tekstbaserte.

BDZV mener også at forbudet mot at PSBer har reklame- og sponsorinntekter på nettet har liten effekt. Etter deres oppfatning tar PSBenes nyhetstjenester på nettet i stadig større grad brukere vekk fra private medier, med de negative effekter det har på annonseinntektene.

Tyskland: forbud mot at kringkastere tilbyr presselignende digitale tilbud

I Tyskland er det en traktat mellom alle seksten delstater som gir like regler for kringkastere over hele Tyskland. Traktaten har lovs form. Den forbyr³² i § 11 d (2) 3 kringkastere å ha presselignende tilbud.

Dette defineres i § 2 Abs. 2 Nr. 20³³:

Et presselignende produkt/tilbud (er) ikke bare digitale versjoner av trykte medier, men alle journalistiske og redaksjonelle produkter/tilbud som i utforming og innhold tilsvarer aviser og blader.

Lovgiver har altså definert presselignende til å omfatte ikke bare digitale utgaver av trykte medier, altså pdf-utgaver og e-avis, men også alle andre digitale produkter med innhold og utforming som gjør dem lik aviser og blader.

Åtte tyske avisutgivere gikk til sak om lovligheten af ARDs nyhetsapp "Tagesschau-App". I september 2012 fikk utgiverne medhold i at ARDs app var en presselignende tjeneste, som ikke var tillatt. ARD sa da at man ville begrense det skrevne ord og i stedet fokusere på audiovisuelt innhold.

Oberlandesgericht i Köln reverserte like før jul 2013 avgjørelsen i første rettsinstans.

³¹ Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger.

³² "[...] nichtsendungsbezogene presseähnliche Angebote sind nicht zulässig [...]."

³³ "Ein presseähnliches Angebot (sind) nicht nur elektronische Ausgaben von Printmedien, sondern alle journalistisch-redaktionell gestalteten Angebote, die nach Gestaltung und Inhalt Zeitungen und Zeitschriften entsprechen."



MEDIEBEDRIFTENES LANDSFORENING

**Mediebedriftenes Landsforening – Kongens gt 14, 0153 Oslo - Telefon: 22 86 12 00 - Telefaks: 22 42
26 11/22 86 12 02 - post@mediebedriftene.no - www.mediebedriftene.no**