

Saksnr 2006/00881-033

Fra: Tor Fuglevik
E-Post: tor.fuglevik@mtg-norge.no
Sendt: 11.10.2010 08:12:26
Mottatt: 11.10.2010 08:12:34
Til: Økland Nina
Emne: HØRING VEDRØRENDE MEDIETILSYNETS GJENNOMGANG AV NRKS EKSISTERENDE TJENESTER PÅ NYE MEDIEPLATTFORMER
Kopimottaker:Postmottak KUD

Kulturdepartementet,

Medieavdelingen

Jeg sender med dette inn nedenstående høringsuttalelse på vegne av MTG Norge v/Hein Espen Hattestad. Jeg beklager at vi på grunn av en misforståelse ikke har fått sendt inn denne høringsuttalelsen før i dag. Jeg håper den likevel kan komme med i den videre saksbehandlingen.

1 Bakgrunn

Det vises til Kulturdepartementets høringsbrev av 23. august 2010 vedrørende Medie-tilsynets rapport av juni 2010 om NRKs eksisterende tjenester på nye medieplatt-former ("Rapporten"). I rapporten har Medietilsynet, på oppdrag av departementet, vurdert hvor-vidt NRKs tjenester på de nye plattformene - dvs. internett, mobile plattformer, digital-radio og digital-tv - er i samsvar med allmennkringkaster-oppdraget slik det er definert i NRKs vedtekter.

Bakgrunnen for Medietilsynets oppdrag er en sak mellom EFTAs overvåkningsorgan ("ESA") og Norge vedrørende finansieringen av NRK. ESA har konkludert med at finansieringen av NRK ikke var i tråd med EØS-avtalens statsstøtteregler. For at stats-støtte til allmennkringkasting skal være lovlig må en rekke vilkår være oppfylt, bl.a. "må det være etablert en klar offisiell definisjon av hvilke tjenester som omfattes av allmennkringkasteroppdrag".

I ESA-prosessen godtok departementet ESAs pålegg om at Medietilsynet skulle foreta en gjennomgang av NRKs eksisterende tjenester på nye plattformer i forhold til all-menn--kring--kasteroppdrag slik dette er definert i NRKs vedtekter.

Med bakgrunn i ovennevnte har Kulturdepartementet, i brev av 20. oktober 2009, bedt Medietilsynet å foreta en gjennomgang av NRKs eksisterende tjenester på nye platt-former i forhold til NRKs allmennkringkasteroppdrag. Det fremgår av Rapporten at Kulturdepartementet har pålagt Medietilsynet ikke å gjøre en vurdering av NRK-tjenestenes eventuelle konkurransebegrensende effekter.

NRKs vedtekter definerer NRKs allmennkringkasteroppdrag. Medietilsynet finner at de fleste av NRKs tjenester på nye medieplattformer kan inngå i allmennkringkaster-oppdraget som definert i vedtektene, og dermed finansieres med NRKs lisensinntekter.

Dog finner Medie-tilsynet av UT.no, som er et samarbeid mellom NRK og Den Norske Turistforening om et nettsted som bl.a. inneholder en turplanleggingstjeneste, ikke faller inn under allmennkringkaster-oppdraget med mindre det foretas justeringer. Tilsynets begrunnelse er at en selvstendig turplanleggingstjeneste har lav relevans for vedtektene og i tillegg er vesensforskjellig fra NRKs tradisjonelle allmennkringkastervirksomhet. Dessuten finner tilsynet at samarbeidet med Den Norske Turistforening - "en friluftsforskningsorganisasjon med politiske, ideologiske og økonomiske interesser" - kan sette NRKs redaksjonelle uavhengighet i fare.

Tilsvarende finner Medietilsynet at mobiltjenester som er en del av NRKs redaksjonelle virksomhet - f.eks. avstemnings- og interaktivitetstjenester for større sendinger som eksempelvis Melodi Grand Prix, varslingstjenester via SMS for resultater og nyheter og ulike quiz - ikke kan inngå i allmennkringkasteroppdraget dersom NRK har inntekter knyttet til disse tjenestene, dvs. at prisen overstiger NRKs selvkost. Etter Medietilsynets oppfatning innebærer slike inntekter bl.a. "en risiko for at NRKs redaksjonelle avgjørelser styres av kommerisielle hensyn".

Endelig finner Medietilsynet at Yr.no og leveranser til eksterne visningsplattformer kun kan inngå i allmennkringkasteroppdraget under gitt forutsetninger. Når det gjelder Yr.no, som er et samarbeid mellom NRK og Meteorologisk institutt, finner Medietilsynet at "NRKs integritet og troverdighet" kun kan ivaretas dersom "det skilles tydelig mellom NRKs redaksjonelle virksomhet og den redaksjonelle virksomheten til Meteorologisk institutt".

Når det gjelder NRKs leveranser til eksterne visningsplattformer - hvor NRK-innholdet vises i tilknytning til reklame (eksempelvis der NRK leverer sport og kultur til skjermer på venterom på lege- og tannlegekontor) - finner Medietilsynet at det er "uklart om NRK kan tilby sitt allmennkringkastingsinnhold til aktører som bruker det i kommerisielt øyemed". Medietilsynet konkluderer likevel med at dette er akseptabelt "ettersom vedtektene åpner for at NRK kan ha reklame på egne nettsider". Forutsetningen er dog at NRK leverer sitt tilbud vederlagsfritt.

Alle andre tjenester NRK tilbyr på nye medieplattformer finner Medietilsynet at faller inn under allmennkringkasteroppdraget. Følgelig kan alle disse tjenestene finansieres med lisensinntektene. Dette omfatter bl.a.:

· NRK mP3: Radiokanalen som "[s]piller energisk musikk 24 timer i døgnet"

- Møtestedet mP3-klanen: "Vennetjeneste for ungdom bygget rundt radiokanalen NRK mP3"
- P3 Pyro: "24-timers musikk kanal for rock og metal" tilgjengelig på nett og via smarttelefon
- P3 National Rap Show: "24-timers musikk kanal for Hiphop og R'n'B" tilgjengelig på nett og via smarttelefon
- Skattelister hvor "NRK kontekstualiserer ligningsinformasjon [...] og knytter dem til økonomiske forskjeller mellom ulike grupper" m.m.

I tillegg til den nevnte gjennomgangen har Medietilsynet avslutningsvis noen generelle betraktninger om NRKs vedtekter og de rammer disse setter for NRKs allmennkringkasteroppdrag:

- * For det første påpeker Medietilsynet at selv om nye, digitale medieplattformer tilbyr nye formidlings-muligheter, "fremgår [det] ikke tydelig av vedtektene at NRK skal utnytte [disse] mulig-het-ene".
- * For det annet fremgår det heller ikke tydelig av vedtektene "hvordan NRK kan utnytte mulig-hetene og samtidig ivareta eksisterende krav til allmennkringkasteroppdraget".
- * For det tredje er ikke vedtektene tydelige på om NRK kan og skal oppfylle allmennkringkasterkravene på de nye plattformene.

På bakgrunn av dette anbefaler Medietilsynet "at vedtektenes beskrivelse av NRKs oppdrag på nye plattformer jevnlig bør revurderes og oppdateres".

3 MTGs merknader til medietilsynets rapport

3.1 NRKs allmennkringkasteroppdrag er meget vidt definert og tolkes i tillegg utvidende av Medietilsynet

NRKs vedtekter er meget vidt formulert. Det er derfor ikke egnet til å overraske når Medie--tilsynet finner at de fleste av NRKs tjenester på nye medieplattformer kan inngå i NRKs allmennkringkasteroppdrag, jf. punkt 2 ovenfor. I realiteten legger vedtektene få, om noen, begrensninger på hva NRK kan benytte lisensfinansieringen til på så vel tradi-sjo-nelle som nye medieplattformer. Dette tydeliggjøres av Medietilsynets gjennomgang, jf. bl.a. eksemplene ovenfor om hva som faller innenfor NRKs allmennkringkaster-oppdrag på de nye medieplattformene.

Som en konsekvens av dette er det etter MTGs oppfatning derfor tvilsomt om NRKs vedtekter kan sies å til-freds-stille kravet i EØS-avtalens statsstøtteregler om en "klar offisiell definisjon av hva som omfattes av allmennkringkasteroppdraget", gitt at det i praksis er vanskelig å se hvilke begrensninger NRKs vedtekter oppstiller. Så lenge NRK oppfyller de for-plik-tel-s-ene som er positivt angitt, synes NRK i realiteten å kunne benytte lisensfinansieringen til å tilby nærmest enhver tjeneste man måtte ønske.

Utfordringene i forhold til statstøttereglenes krav om en "klar definisjon" blir ytterligere aksentuert av at Medietilsynet velger å tolke NRKs vedtekter utvidende:

(i) For det første finner Medietilsynet at tjenester på nye plattformer "som er nært forbundet med NRKs redaksjonelle virksomhet på radio og fjernsyn kan inngå i allmennkringkasteroppdraget gjennom denne tilknytningen, også der hvor tjenestene ikke har tydelig relevans for spesifikke innholdskrav i NRKs ved-tek-ter" (uth. her). Medietilsynet unnlater å gi noen annen begrunnelse for dette tolkningsresultatet enn at det er "rimelig". Tilsynet unnlater også å utdype eller konkretisere hvilken tilknytning som må foreligge for at tjenestene på de nye plattformene skal anses å være "nært forbundet" med den redaksjonelle virksomhet på de tradisjonelle plattformene.

(ii) For det andre legger Medietilsynet til grunn "at vedtektene ikke innskrenker NRKs virksomhet i forhold til hva NRK tradisjonelt har tilbudt, og at tradisjonell virksomhet skal kunne overføres til nye plattformer". Medietilsynets tolkning innebærer at alle tjenester som NRK tradisjonelt har tilbudt automatisk anses som allmennkringkaster-tjenester som kan tilbys på nye plattformer, uavhengig av om disse tjenestene faller inn under allmennkringkasteroppdraget som definert i vedtektene.

Det er for øvrig vanskelig å se at Medietilsynets henvisning til St. meld 30 (2006-7) s. 106 - hvor det uttales at "de overordnede kravene til NRKs allmennkringkastertilbud skal "gis samme anvendelse både for tradisjonell program-virksomhet og nye medietjenester"" - gir støtte for en slik forståelse. Uttalelsen kan ikke tas til inntekt for annet enn at vedtektenes definisjon av allmennkringkasteroppdraget skal gis samme innhold uavhengig av plattform.

(iii) For det tredje finner Medietilsynet at det inngår som en del av NRKs allmennkringkasteroppdrag å levere til eksterne visningsplattformer hvor NRK-innholdet vises i tilknytning til reklame. Medietilsynet konkluderer dog under tvil, siden det "er uklart om NRK kan tilby sitt allmennkringkasterinnhold til aktører som bruker det i kommersielt øyemed". Under henvisning til at NRKs vedtekter tillater at NRK kan ha reklame på egne nettsider, finner Medietilsynet det "rimelig" at NRK også kan tilby sitt allmennkringkasterinnhold til kommersielle aktører. På bakgrunn av at Medietilsynet selv konstaterer at situasjonen er uklar, skulle man normalt forvente en viss varsomhet med å tolke vedtektene utvidende uten noen annen begrunnelse enn at resultatet er "rimelig".

3.2 Medietilsynets mandat omfatter ikke eventuelle konkurransebegrensende effekter

Det følger av rapporten at Kulturdepartementet i etatsstyremøte med Medietilsynet 20. november 2009 avgrenset mandatet slik at tilsynet kun skulle vurdere om NRKs tjenester kan sies å falle innenfor allmennkringkasteroppdraget, og at tilsynet ikke skulle gjøre en vurdering av tjenestenes eventuelle konkurransebegrensende virkninger.

Det fremgår ikke av rapporten hvorfor Kulturdepartementet var valgt å begrense Medie-til-synets mandat på denne måten.

Når en vet at NRK benytter lisensfinansieringen til å produsere mange tjenester også på de nye medieplattformene som er i direkte konkurranse med kommersielle aktører - slik som eksempelvis NRK mP3 som tilbyr "energisk musikk 24 timer i døgnet" - fremstår det som overraskende at departementet instruerer Medietilsynet til ikke å vurdere eventuelle konkurransebegrensende effekter.

Enda vanskeligere er det å forstå departementets pålegg gitt at NRKs vedtekter åpner for at NRK kan ha reklame på internett, med unntak for nettsider som har barn som mål-gruppe. Det betyr at NRK kan benytte lisensfinansieringen til å produsere inter-nett-sider - f.eks. nrk.no - og tilby annonseplass på disse nettsidene i direkte konkurranse med kommersielle aktører. (For øvrig er det vel ikke alltid like enkelt å vite hvilke nettsider som har barn som målgruppe og hvilke nettsider som ikke har det; nrk.no inneholder f.eks. en programoversikt over NRKs tv-kanaler, inklusive nrk.super som retter seg mot barn i aldersgruppen 2-12 år. Betyr dette at nrk.no "har barn som målgruppe" og dermed ikke kan ha reklame?)

Til tross for at departementets instruks om ikke å vurdere de konkurransemessige virkninger av NRKs allmennkringkastertjenester, konkluderer likevel Medietilsynet med at det foregår en krysssubsidiering fra NRKs lisensfinansierte aktiviteter til aktiviteter der NRK konkurrerer med kommersielle aktører. I drøftelsene av mobil-tjenester som er en del av redaksjonell virksomhet, uttaler nemlig Medietilsynet at "[s]elv om inntjeningen går til NRK Aktivum, er alle tjenestene likevel en del av den redaksjonelle virksomheten og styres til dels av redaksjonene. Den redaksjonelle virksomheten finansieres av lisensmidler, og lisensmidler kan slik sies å subsidiere kommersielle aktiviteter". I forlengelsen av dette påpeker Medietilsynet at "det ikke er et klart regnskapsmessig og driftsmessig skille mellom NRKs kommersielle aktiviteter og allmennkringkastingsvirksomheten" slik vedtektene krever.

4 medietilsynets rapport synliggjør behov for en bred gjennomgang av nrks allmennkringkasteroppdrag - inklusive konkurransebegrensende virkninger

Medietilsynet avslutter sin rapport med en anbefaling om at vedtektenes beskrivelse av NRKs allmennkringkasteroppdrag på nye plattformer "jevnlige" revurderes og oppdateres. Medietilsynets begrunnelse er dels at vedtektene ikke er tydelige mht. hvorvidt NRK skal utnytte mulighetene på de nye medieplattformene, dels at vedtektene ikke er tydelige på hvordan NRK eventuelt skal utnytte disse mulighetene og samtidig ivareta allmennkringkasteroppdraget og dels at vedtektene ikke er tydelige på om NRK kan og skal oppfylle allmennkringkasterkravene på de nye plattformene. MTG slutter seg til Medietilsynets anbefaling på dette punkt om at vedtektene revurderes i forhold til NRKs aktiviteter på de nye medieplattformene.

Etter MTGs oppfatning er det imidlertid ikke bare beskrivelsen av NRKs allmennkringkasteroppdrag på nye medieplattformer som bør revurderes og oppdateres. Behovet synes minst like stort i forhold NRKs tilbud på de tradisjonelle plattformene.

Dette behovet understøttes av Medietilsynets rapport. Blant annet påpeker Medietil-synet at "det ikke er et klart regnskapsmessig og driftsmessig skille mellom NRKs kommersielle aktiviteter og allmennkringkastingsvirksomheten" slik vedtektene krever. Dessuten oppstiller vedtektene knapt noen begrens-inger mht. hvilke tjenester NRK kan tilby på så vel tradisjonelle som nye medieplattformer.

Behovet for en kritisk gjennomgang av NRKs vedtekter som sådan fortsterkes av at EØS-avtalens statstøtteregler krever at det eksisterer en "klar offisiell definisjon" av allmennkringkasteroppdraget. Det er neppe tilfellet når dagens ved-tekter er så vide som de er. Problemet forsterkes når Medietilsynet i tillegg tolker NRKs vedtekter sterkt utvidende - ofte uten annen begrunnelse enn rimelighetshensyn.

5 konklusjon

Medietilsynets gjennomgang har demonstrert at det er behov for en gjennomgang av NRKs vedtekter i forhold til såvel nye som tradisjonelle medieplattformer.

En gjennomgang av NRKs allmennkringkasteroppdrag som sådan bør også stille det grunnleggende spørsmål om hva slags allmennkringkaster NRK skal være, og hva lisensfinansieringen skal benyttes til. Medietilsynets rapport viser at NRK i dag benytter lisensfinansieringen til å produsere kanaler og tjenester på de nye medieplattformene som ligger langt utenfor det som i alle fall tradisjonelt har vært ansett å falle inn under allmenkring-kasteroppdraget.

Hvorvidt, eventuelt i hvilken grad, lisensfinansieringen skal benyttes til å styrke NRK i konkurransen mot kommersielle aktører vil i så fall være en sentral problemstilling. I dag preges nemlig NRK av et stadig mer kommersielt uttrykk på tv, radio og internett, ikke bare i form og presentasjon, men også i innhold. I dag anser NRK det som en del av sitt allmennkringkasteroppdrag - finansiert med lisensmidler - å kjøpe inn og sende Hollywoodproduksjoner som åpenbart hører hjemme på kommersielle kanaler. Tilsvarende er det et spørsmål om hvordan man skal sikre vedtektenes intensjon om at NRKs allmennkringkastingstilbud skal være ikke-kommersielt når man samtidig tillater spon-sorater som for de fleste seerne ikke skiller seg vesentlig fra ordinær reklame.

I lys av Medietilsynets konklusjon om at NRK benytter lisensfinansieringen til å konkur- --- rere med kommersielle aktører, må derfor ny evaluering av NRKs vedtekter ikke unn- -late å fokusere på de konkurransebegrensende virkningene av NRKs aktiviteter på så vel tradisjonelle som nye medieplattformer. MTG finner det av samme grunn uheldig og vanskelig å forstå den saklige begrunnelse for at departe-mentet begren-set Medietil-synet mandat for å unngå en synliggjøring av hvilke konkurranse-begren-sen-de virk-ninger NRKs lisensfinansierte aktiviteter i dag medfører.

Oslo, 6. oktober 2010

Hein Espen Hattestad