



Medietilsynet
NORWEGIAN MEDIA AUTHORITY

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Vår ref.: 2014000670-2/1111

Deres ref.: 14/409

Dato: 26.08.2014

Høringsuttalelse - NRK-plakaten

Medietilsynet viser til høringsbrev datert 6. juni 2014 fra Kulturdepartementet vedrørende NRK-plakaten. Høringen av NRK-plakaten er begrunnet i regjeringens beslutning om å legge frem en stortingsmelding om NRK, og at plakaten står sentralt i drøftingen av prinsippene rundt NRK.

I høringsnotatet ber departementet særskilt om innspill på plakaten form og innhold, og reiser en rekke spørsmål innenfor disse to temaene. Medietilsynet følger også denne todelte strukturen i sitt høringssvar, og har fokusert på de punkter som er relevante i et tilsynsperspektiv og ut fra Medietilsynets formål. I hovedtrekk kan Medietilsynets uttalelse oppsummeres i følgende punkter:

- Videreføre ambisjonene for NRK i tråd med målet om en sterk allmennkringkasting på alle medieplattformer, og som gir rom for en dynamisk utvikling av NRK
- Presise krav som gir både NRK, publikum og andre medieaktører en god oversikt over NRKs rolle og mandat
 - Alternativ 1: Beholde NRK-plakaten som det samlede uttrykket for de krav som stilles til allmennkringkastingsvirksomheten
 - Alternativ 2: Samle de overordnede allmennkringkastingsprinsippene for NRK i plakaten og sette de spesifikke kravene til ulike tjenester i egne vedlegg
- Sikre et godt og forutsigbart tilsynsregime for NRK

Innledningsvis vil Medietilsynet peke på at allmennkringkasting er et kulturpolitisk begrep som defineres i takt med utviklingen i samfunnet og mediene. Utformingen av NRKs mandat står sentralt i dette arbeidet fordi NRK både er myndighetenes sentrale virkemiddel for å nå de mediepolitiske målene på dette feltet og har en betydelig posisjon i det norske medielandskapet. Det europeiske samarbeidet (EØS-avtalen) gir Norge stor frihet til å definere hva NRKs demokratiske, sosiale og kulturelle oppdrag skal romme. For å sikre like og forutsigbare rammevilkår for aktørene i markedet har avtalen samtidig regler om offentlig støtte¹ som stiller krav til hvordan et slikt mandat skal utformes, herunder at det må være etablert en klar, offisiell definisjon av hvilke tjenester som omfattes. Innenfor rammen av internasjonale forpliktelser ligger det imidlertid til Storting og regjering å fastsette de krav og forventninger som stilles til NRK. Prinsippene om en sterk allmennkringkasting og et

¹ EØS-avtalen kapittel to, artikkel 61 nedfeller utgangspunktet for reglene om offentlig støtte. Kringkastingslisens regnes etter disse reglene som offentlig støtte.

mangfoldig medielandskap har bred støtte i den norske mediepolitikken. Å sikre en sterk allmennkringkasting er også nedfelt i Medietilsynets overordnede mål for virksomheten i henhold til tildelingsbrev.

I vurderingen av formaliseringen og utformingen av NRKs oppdrag kan det være nyttig å se til andre europeiske land, og da særlig til modellene i de nordiske landene og i Storbritannia ettersom disse også hovedsakelig finansieres med lisens og andre former for offentlig støtte.

Medietilsynet har for øvrig følgende kommentarer til høringsnotatet om NRK-plakaten:

1. FORM

- a. *Er NRK-plakaten, som i sin helhet innlemmes i NRKs vedtekter, en egnet måte å forankre statens forventninger og krav på?*

Ut fra formålet om å ha et politisk styringsdokument som ligger til grunn for Stortingets og regjeringens styring av NRKs samfunnsoppdrag, kan en NRK-plakat være hensiktsmessig. Medietilsynet anser det som viktig at NRK-plakaten kommer til anvendelse for hele NRKs allmennkringkastingsvirksomhet på alle medieplattformer.

Da forslaget om en allmennkringkastingsplakat ble lagt frem i 2007 var tanken at plakaten skulle beskrive de overordnede forventningene til NRK og danne grunnlaget for en mer detaljert utforming av NRKs vedtekter². Høringsnotatet fremholder også at den politiske styringen av NRKs samfunnsoppdrag bør skje på overordnet og prinsipielt plan. Samtidig stiller, som nevnt ovenfor, EØS-avtalens statsstøtteregler krav om en klar, offisiell angivelse av hvilke tjenester allmennkringkasteren skal tilby, og som således har rett til offentlig støtte. NRKs oppdrag må følgelig formuleres tilstrekkelig detaljert og spesifikt til at EØS-rettens regler imøtekommes. Slik NRK-plakaten er formulert i dag har den en blanding av overordnede og detaljerte krav. Som det også pekes på i høringsnotatet har EFTAs overvåkingsorgan (ESA) slått fast at den gjeldende NRK-plakaten er tilstrekkelig presist formulert, slik at dagens detaljnivå anses å være i tråd med statsstøttereglene. Plakaten er i sin helhet innlemmet i NRKs vedtekter, og danner i dag det samlede uttrykket for NRKs samfunnsoppdrag og rammen for Medietilsynets tilsyn med at NRK oppfyller allmennkringkastingsforpliktelsene sine.

Med NRK-plakaten som utgangspunkt, er det særlig to tilnærminger til en helhetlig formalisering av NRKs rettigheter og plikter som utpeker seg. Den ene tilnærmingen er å nedfelle samtlige krav til NRK i plakaten, og den andre er å samle de overordnede kravene i plakaten og nedfelle mer spesifikke krav i vedlegg.

I et offentlighetsperspektiv kan det være en fordel at forventningene til NRK er samlet i ett dokument, og således gir enkel og oversiktlig tilgang til informasjon om NRKs samfunnsoppdrag for allmennheten og andre aktører som opererer i mediemarkedet. I et regulatorisk perspektiv kan det også bidra til forenkling at samtlige krav er nedfelt i ett dokument. Etter Medietilsynets oppfatning må beskrivelsen av NRKs oppdrag inkludere både overordnede og mer spesifikke krav for å tilfredsstille de ovennevnte retningslinjene fra EFTA. Dersom NRK-plakaten skal inneholde samtlige krav til NRK må den dermed inneholde både overordnede og mer spesifikke krav, slik tilfellet er i dag.

² St.meld. nr. 30 (2006-2007) *Kringkasting i en digital fremtid*, St.meld. nr. 6 (2007-2008) *NRK-plakaten og høringsnotat om NRK-plakaten* av 18. mai 2007.

Det at NRK-plakaten ikke er tidsbegrenset kan gi økt grad av kontinuitet og forutsigbarhet, både for NRK, publikum og andre medieaktører. NRKs sterke posisjon, i kraft av både å være et av landets største mediehus og et av statens viktigste mediepolitiske virkemidler, tilsier likevel at det med jevne mellomrom bør legges til rette for en åpen og offentlig debatt om NRKs samfunnsoppdrag. Av hensyn til forutsigbarhet og stabile rammevilkår både for NRK og andre medieaktører, er det etter Medietilsynets vurdering en fordel med større tidsintervaller mellom drøftingen av de store linjene og kortere intervaller mellom muligheten til å gjøre mindre justeringer³ i de spesifikke kravene som konkretiserer oppdraget.

Etter Medietilsynets vurdering kan en formalisering av NRKs oppdrag på flere nivåer derfor være formålstjenlig. Det kan gjøres ved å samle de overordnede kravene i plakaten og nedfelle mer spesifikke krav i vedlegg. Ved å rendyrke NRK-plakaten til å uttrykke det overordnede samfunnsoppdraget til NRK gjennom noen grunnleggende prinsipper/mål vil den bedre oppfylle formålet med å være et overordnet politisk styringsdokument. Kravene bør spesifiseres og operasjonaliseres i konkrete mål og retningslinjer, som danner et mer egnet grunnlag for tilsynet med at NRK oppfyller sine forpliktelser. Det kan for eksempel i samarbeid med NRK utarbeides en form for kravspesifikasjon, som beskriver den enkelte tjeneste og tydeliggjør hvordan den bidrar til å oppfylle allmennkringkastingsoppdraget. Disse kravene kan inntas i vedlegg til NRK-plakaten, og ha en mer dynamisk karakter.

Flere europeiske land nedfeller allmennkringkastingsoppdraget i dokumenter med ulik trinnhøyde. Eksempler på slik forankring av oppdraget finner vi både i Sverige og i Storbritannia.

b. Er detaljeringsgraden i NRK-plakaten hensiktsmessig?

Ved etableringen av NRK-plakaten ble det lagt stor vekt på at oppdraget i større grad skulle være plattformnøytralt enn tidligere⁴. Verken plakaten eller vedtektene gir anvisninger på hvilke krav som forutsettes innfridd på hver plattform, og hvilke krav NRK kan innfri med innholdstilbud på kun én av plattformene⁵. I tråd med de generelle føringene fra departementet⁶ skal Medietilsynet vurdere når det er hensiktsmessig å se NRKs innfrielse ut fra tilbudet på flere plattformer, og når det er naturlig å vurdere innfrielsen for hver enkelt plattform. I avveiningen av hvilket vurderingsgrunnlag som gjelder skal Medietilsynet ta hensyn til at NRK tilrettelegger sin virksomhet for å nå ut med sitt innhold der publikum befinner seg.

Medietilsynet mener det er gode argumenter for at NRK bør kunne gis rom til å utvikle og tilrettelegge sitt innholdstilbud slik at det når publikum der det er. Samtidig bør beskrivelsen av NRKs oppdrag unngå å legge opp til for stor grad av skjønnsutøvelse i tolkningen av hvilke krav som stilles til NRK på ulike plattformer. Det bidrar til tvil om hvilket innholdstilbud som forventes hvor, både for publikum, NRK og andre medieaktører.

Som nevnt i punkt a ovenfor inneholder dagens NRK-plakat en blanding av overordnede og detaljerte krav. For å illustrere dette fastsetter eksempelvis plakaten at «NRK skal styrke norsk

³ Kringkastingsloven inneholder bestemmelser om forhåndsgodkjenning av nye tjenester som innebærer en vesentlig endring av NRKs eksisterende allmennkringkastingstilbud, jf. kringkastingsloven § 6-1.

⁴ Tidligere vedtekter presiserte at NRKs innholdskrav skulle innfris i kjernekanalene både på radio- og tv-plattformen.

⁵ Med unntak av kravene som fremgår av § 17 om NRKs tilbud på Internett, mobil mv. Disse kravene er plattformspesifikke, men det betyr ikke at de øvrige i kravene i §§ 12 til 16 ikke også gjelder NRKs nettilbud der det passer og at innholdet på nett er en del av vurderingsgrunnlaget for flere av disse kravene.

⁶ Brev av 26. oktober 2009.

språk, identitet og kultur» (§14), at «NRK skal formidle kunnskap om ulike grupper og om mangfoldet i det norske samfunnet» (§14 c, første setning) og at «NRK skal ha programmer for nasjonale og språklige minoriteter» (§14 b, tredje setning). I lys av det som er sagt ovenfor kan dette sees som to eller tre ulike nivåer for utforming av krav. Det første sitatet er et overordnet krav som berører de fleste sider ved NRKs virksomhet, og som må defineres nærmere både for å fungere som konkrete mål for NRKs virksomhet og som målbare krav i tilsynet med NRK. Sitat nummer to er en presisering av enkelte sider ved det første kravet, men er også av relativt overordnet karakter. Sitat nummer tre er en ytterligere presisering av de to foregående kravene, og i dette tilfellet spesifiseres hva som forventes av NRK så konkret som i «programmer for» bestemte grupper. NRK har de siste årene stilt spørsmål ved om ikke egne programmer er mindre formålstjenlig enn å integrere de aktuelle målgruppene i generell programsammenheng. Uten å gå nærmere inn i en drøfting av hvordan akkurat dette kravet best kan formuleres, mener Medietilsynet eksempelet illustrerer hvordan formålene med NRKs innholdsoppdrag består, mens virkemidlene for å nå målene kan endre seg over tid.

Beskrivelsen av plattformnøytralitet og detaljeringsgrad i NRKs oppdrag må veie hensynet til NRKs frihet i utøvelsen av sin virksomhet og hensynet til styringen av NRK, som offentlig finansiert institusjon med et samfunnsoppdrag, på en god måte. Som det fremgår ovenfor er detaljeringsgraden også et tema innenfor EØS-rettens område, og utformingen av NRKs oppdrag må derfor avgjøres konkret i forhold til statsstøttereglene.

Det er rimelig å legge til grunn at det kulturpolitisk også i fremtiden vil være relevant å sette konkrete mål for visse innholdstilbud, for å sikre et minimumstilbud enten innenfor bestemte temaområder eller til bestemte målgrupper. Eksempler på denne typen tilbud er bruk av ulike målformer og dialekter, formidling av norsk musikk, tilbud til barn og unge, universell utforming, eksterne produksjoner etc. Etter Medietilsynets oppfatning kan en hensiktsmessig løsning være at NRK-plakaten forbeholdes de overordnede kravene, og at de nærmere presiseringene av disse kravene fastsettes i andre dokumenter som kan ha en mer dynamisk innretning. Plakaten bør definere rammen for NRKs allmennkringkastingsvirksomhet i sin helhet, og på dette nivået bør oppdraget formuleres plattformnøytralt. Dette fordrer en grundig gjennomgang og sortering av kravene som er nedfelt i NRK-plakaten i dag, og at dette vurderes mot de prinsipper som denne høringen konkluderer med som viktige i NRKs oppdrag.

c. Tilsynet med at NRK oppfyller allmennkringkastingsoppdraget

Medietilsynet utarbeider hvert år en rapport om kringkasteres oppfyllelse av allmennkringkastingsforpliktelser, jf. kringkastingloven⁷ § 2-13. Tilsynet gjøres i hovedsak med grunnlag i allmennkringkasterens egne regnskap, men det er ikke fastsatt retningslinjer for hvordan NRK bør utforme sine årlige allmennkringkasterregnskap.

Det er naturlig å nedfelle forventninger til at en lisensfinansiert allmennkringkaster leverer programmer av høy kvalitet og samfunnsverdi. NRK-plakaten har mange krav av denne typen og det er rimelig å forvente at slike krav videreføres. Medietilsynet mener det er hensiktsmessig å definere og operasjonalisere sentrale, kvalitetsbaserte begreper i NRKs oppdrag, og at det i samarbeid med NRK utarbeides konkrete oppfølgingsbare resultatmål slik at tilsynet med NRK bedre kan belyse NRKs egenart.

Når det gjelder innretningen på tilsynet med NRK, kan det således være nyttig å se til den svenske modellen som presiserer at tilsynsmyndigheten ikke skal bedømme *hvordan*, men *om*

⁷ Lov 4. desember 1992 nr.127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester

allmennkringkasterne har oppfylt sine oppdrag. Der settes det krav til at allmennkringkasteren skal redegjøre for alle tjenester og programområder, og utvikle måter å måle og redegjøre for ivaretagelsen av kravene som dreier seg om tilbudets kvalitet og egenart. En slik tilnærming bidrar til både å forenkle tilsynsmetodikken og å sikre et tilstrekkelig godt vurderingsgrunnlag for tilsynet.

Det å fastsette NRKs oppdrag i selskapets egne vedtekter har rettslige konsekvenser, blant annet for det årlige tilsynet med NRKs etterlevelse av oppdraget. Ettersom NRKs programforpliktelser ikke er hjemlet i lov, omfattes ikke NRK av kringkastingens sanksjonsbestemmelser. Medietilsynet kan således ikke ilegge NRK sanksjoner, slik tilsynet har myndighet til å gjøre dersom de kommersielle allmennkringkasterne bryter sine forpliktelser. Oppfølgingen av Medietilsynets vurderinger gjøres av NRKs generalforsamling, og departementet legger opp til at Stortinget årlig orienteres om NRKs oppfyllelse av sitt oppdrag gjennom budsjettproposisjonen.

Medietilsynet mener det er viktig med en tydelig mekanisme for hvordan funnene i tilsynsarbeidet følges opp. NRKs formidling av erfaringene med innretningen på kravene og tilsynets evalueringer gir et godt grunnlag for å belyse behovet for eventuelle mindre justeringer av oppdraget underveis, jf. eksempelet om krav om egne programmer som er nevnt ovenfor. På denne måten kan tilsynsvirksomheten legge grunnlaget for en nyttig drøfting av om NRKs tjenester faktisk oppfyller formålene, og om kravene er formulert slik at det reflekterer den medievirksomheten som NRK opererer i for å nå brukerne.

2. INNHOLD

a. Hva skal NRKs mandat og samfunnsrolle være

På grunnlag av mangeårig erfaring med allmennkringkastingstilsyn og kunnskap om allmennkringkastingens modeller i andre europeiske land, mener Medietilsynet at ambisjonene for NRK bør videreføres for å opprettholde den sterke oppslutningen allmennkringkastingen har i det norske medietilbudet i dag. For å sikre allmennkringkastingens samfunnsbetydning i Norge bør det også i fremtiden gå klart frem hvilke krav som skal settes til NRK. Uten å gå inn i de enkelte redaksjonelle avgjørelser bør det settes konkrete krav til innholdstyper og – tjenester. Det avgjørende er at innholdstjenestene er beskrevet godt nok til å sikre at de *til sammen* besvarer NRKs samfunnsoppdrag.

I tråd med den helhetlige tenkningen på mediefeltet bør også tenkningen om NRK være teknologinøytral, og dermed sikre at allmennkringkastingens innholdet NRK skal tilby formidles på alle plattformer som publikum benytter seg av. Samtidig må forventningen om at NRK skal nå ut til sitt publikum ved å ta i bruk alle medieplattformer fremgå tydelig av oppdraget, slik at det ikke skapes tvil om at NRKs aktiviteter og tjenester på nye medieplattformer faller inn under oppdraget.

NRKs oppdrag bør videre utformes slik at det favner både brede og smale innholdstilbud, og stiller krav til at NRK etterstreber høy kvalitet i sin allmennkringkastingens virksomhet. En slik tilnærming er etter Medietilsynets syn viktig for å bevare NRKs betydning, oppslutning og legitimitet, og kan begrunnes med referanser i økonomisk teori og analyser av konkurransen i mediemarkeder.

i. Eksterne produksjoner

Medietilsynet mener det er viktig å opprettholde intern produksjon for å sikre at NRK forblir en solid, høykvalitetsleverandør av norsk innhold. Dette bør ikke stå i motstrid til at NRK også har et ansvar for å stimulere det eksterne produksjonsmiljøet for audiovisuelle medietjenester i Norge. I dagens oppdrag har NRK slike krav om formidling av norsk musikk, drama og film, samt å stimulere det norske filmmiljøet i § 14 g. NRK har også et krav til å formidle innhold fra Norden (§ 15 g). I kringkastingsloven er det også nedfelt bestemmelser om europeisk programandel, som gjelder for NRK.

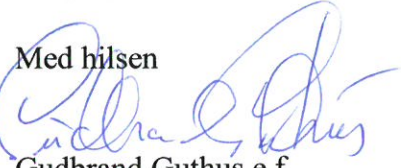
Det er relativt vanlig i europeisk sammenheng å stille krav til at allmennkringkastere stimulerer det eksterne produksjonsmiljøet i det aktuelle landet, og da er kravene som regel konkretisert i målbare størrelser. NRK har i dag et veletablert samarbeid med andre nordiske allmennkringkastere, og det kan drøftes om det er ønskelig å konkretisere dette nærmere i NRKs oppdrag slik at det bidrar til å tydeliggjøre kravet og etterprøvbareheten.

ii. Kommersielle grenseflater

I tråd med EØS-rettens regler om offentlig støtte og ESAs «State Aid Guidance»⁸ bør, som nevnt, allmennkringkastingsmandatet være så nøyaktig som mulig slik at det ikke vil være noen tvil om en spesiell aktivitet eller tjeneste som utføres av allmennkringkasteren er innenfor mandatet eller ment som en del av allmennkringkastingsoppdraget. En slik definering av tjenestene og aktivitetene som utføres innenfor allmennkringkastingsoppdraget er også viktig for de kommersielle selskapene som opererer innenfor samme markeder. I denne sammenheng er det viktig å påse at NRK som den sentrale allmennkringkasteren sikres redaksjonell frihet og dynamiske utviklingsmuligheter.

Ut fra et plattformnøytralt og teknologinøytralt synspunkt, der NRKs tilbud via internettet anses som en viktig del av allmennkringkastingstilbud, bør det ikke skilles mellom allmennkringkastingstilbudet på tv, radio, internett eller nye digitale tjenester. I forlengelsen av dette vil det også være naturlig å legge til grunn at alle tjenestene som bidrar til å oppfylle allmennkringkastingsoppdraget skal være reklamefrie.

Allmennkringkastere kan drive med kommersielle aktiviteter, slik som salg av reklameplass for å få inntekter, men disse aktivitetene kan ikke bli sett på som en del av allmennkringkastingsoppdraget.⁹ NRK-plakaten, som i dag definerer NRKs kommersielle handlingsrom, åpner for at NRK kan drive med kommersielle aktiviteter og tjenester. Så lenge de kommersielle inntektene er organisert via NRK-datterselskapet NRK Aktivum, anses disse inntektene å være utenfor allmennkringkastingsoppdraget.

Med hilsen

Gudbrand Guthus e.f.
direktør for konsesjon og tilsyn


Marie Therese Lilleberge
rådgiver

⁸ EFTA Surveillance Authority, State Aid Guidance, PART IV: Sector Specific Rules; Application of State Aid Rules to Public Service Broadcasting. Side 10-11, (43-46)

⁹ Side 11, (48-49)