

Høringsnotat

Høring av NRK-plakaten

Høringsfrist 26. august 2014

Innledning

Kulturdepartementet sender med dette NRK-plakaten på høring. Bakgrunnen er regjeringens beslutning om å legge frem en stortingsmelding om NRK, som blant annet skal omfatte NRKs finansiering, mandat, samt grenseflatene mot kommersielle aktører. Også NRKs bruk av eksterne produsenter vil bli behandlet i meldingen. Meldingen skal legges frem i løpet av 2015.

I en diskusjon om prinsippene rundt NRK, står NRK-plakaten sentralt. 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.

Departementet ber særskilt om innspill på to temaer knyttet til NRK-plakaten:

1. **Plakatens form:** Er NRK-plakaten en egnet måte å forankre statens forventninger og krav til NRK som allmennkringkaster, eller bør dette forankres på andre måter, og i så fall, hvordan? Og videre, har plakaten et hensiktsmessig detaljeringsnivå, eller bør detaljeringsnivået justeres?
2. **Plakatens innhold:** Definerer plakaten NRKs mandat og samfunnsoppdrag, inkludert grensene for NRKs kommersielle handlingsrom, på en god måte, eller bør plakaten justeres innholdsmessig?

Departementet ber om høringsinstansene innspill om NRK-plakaten, og da særlig de to overnevnte temaene, innen høringsfristen 26. august 2014.

Bakgrunn

NRK er en av Norges viktigste kulturinstitusjoner. NRK er også et av statens viktigste virkemidler for å nå mediepolitiske mål. I dag fungerer NRK som en garantist for et rikt og norskspråklig tilbud av høy kvalitet på radio, tv, nett og mobil.

Det er nå syv år siden forrige NRK-melding, der prinsippene rundt NRKs mandat ble diskutert og formulert i form av en NRK-plakat.¹ Siden den gang har det skjedd store endringer, både med NRK som institusjon og i medielandskapet for øvrig. Mens NRK tidligere primært var en radio- og fjernsynskringkaster med netttaktiviteter på si, er NRK i dag et stort flermedialt mediehus med en rekke tjenester på radio, fjernsyn, nett og mobil. Parallelt er mediemarkedet digitalisert og i noen grad globalisert. Det betyr både at mediebruken er endret, men også at NRKs konkurranseflater mot mediesektoren har forandret seg, enten det dreier seg om konkurranseflatene mot andre flermediale mediehus, kringkastingsforetak, aviser eller nasjonale eller regionale nettmedier. Gjennom utviklingen av nye og innovative tjenester på nett og mobil, for

¹ Jf. St. meld. nr. 30 (2006-2007) *Kringkasting i en digital tid* og St. meld. nr. 6 (2007-2008) *NRK-plakaten. "Noe for alle. Alltid"*.

eksempel værtjenesten yr.no eller turtjenesten ut.no, er NRK dessuten i konkurranseflate mot aktører også utenfor den tradisjonelle mediebransjen. Samlet tilsier disse spørsmålene et behov for en ny gjennomgang av NRKs mandat og samfunnsrolle i en global og digital tid.

NRK-plakatens form

Den politiske styringen av NRK og NRKs samfunnsoppdrag bør skje på overordnet og prinsipielt plan. Prinsippet om redaksjonell uavhengighet taler for minst mulig detaljregulering av NRK, da det er kringkastingssjefen som skal ha det overordnede ansvaret for NRKs tjenester og programtilbud. Samtidig legitimerer det faktum at NRK er finansiert av lisensbetalerne at fellesskapet også stiller visse krav til NRKs bruk av lisensmidlene.

Også EØS-rettens regler om offentlig støtte gir føringer for utformingen av NRKs allmennkringkastingsoppdrag. I henhold til EFTAs overvåkningsorgan ESAs retningslinjer for statsstøtte til allmennkringkastere skal allmennkringkastingsoppdraget formuleres så presist som mulig.² 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 statsstøttereglene.

Som nevnt innledningsvis ønsker departementet innspill på om NRK-plakaten er en egnet måte å forankre statens krav og forventninger til NRK som allmennkringkaster, eller om dette bør forankres på andre måter, og i så fall, hvilke. Departementet er kjent med at andre land regulerer sine allmennkringkastere på andre måter, for eksempel benytter danskene såkalte "Mediepolitiske aftaler", svenskene såkalte "Sändingstillstånd", mens britene har nedfelt kravene til BBC i et "charter".³ Til forskjell fra den norske NRK-plakaten gjelder de danske, svenske og britiske styringsinstrumentene for en avgrenset periode, noe som betyr at de overordnede forventningene til henholdsvis DR, SVT og BBC vil kunne variere over tid.

Videre ønsker departementet synspunkter på NRK-plakatens detaljeringsnivå, det vil si hvor detaljerte og konkrete kravene som stilles til NRKs allmennkringkastingsoppdrag skal være. Her vil ulike hensyn til en viss grad stå i motsetning til hverandre. Hensynet

² <http://www.eftasurv.int/media/state-aid-guidelines/Part-IV--The-application-of-the-state-aid-rules-to-public-service-broadcasting.pdf>

³ Se Mediepolitisk aftale for perioden 2012-2014:

<http://kum.dk/Documents/Kulturpolitik/medier/Medieaftalen/2012/Endelig%20medieaftale%20af%209.%20oktober%202012.pdf>. Se Sändingstillstånd for perioden 2014-2019:

[http://www.svt.se/omsvt/fakta/public-](http://www.svt.se/omsvt/fakta/public-service/article1713807.svt/binary/Sändningstillstånd%202014%20-%202019)

[service/article1713807.svt/binary/Sändningstillstånd%202014%20-%202019](http://www.svt.se/omsvt/fakta/public-service/article1713807.svt/binary/Sändningstillstånd%202014%20-%202019). Se BBCs charter for perioden 2007-2016: http://www.bbc.co.uk/bbctrust/governance/regulatory_framework/charter_agreement.html

til kringkastingssjefens redaksjonelle uavhengighet kan som nevnt tilsi et lavest mulig detaljeringsnivå. Samtidig vil EØS-rettens regler, samt hensynet til både NRKs konkurrenter og lisensbetalerne, tilsi en viss grad av avklaring på hva lisensmidlene skal og kan brukes til.

NRK-plakatens innhold

NRK-plakaten inneholder i dag seks hovedkrav:

1. NRK skal understøtte og styrke demokratiet (§ 12 i vedtektene).
2. NRK skal være allment tilgjengelig (§ 13 i vedtektene).
3. NRK skal styrke norsk språk, identitet og kultur (§ 14 i vedtektene).
4. NRK skal etterstrebe høy kvalitet, mangfold og nyskapning (§ 15 i vedtektene).
5. NRKs allmennkringkastingstilbud skal være ikke-kommersielt (§ 16 i vedtektene).
6. NRK skal ha et attraktivt innholdstilbud på Internett, mobil-tv mv (§ 17 i vedtektene).

Under hvert hovedkrav er det konkretisert en rekke underkrav.

Som nevnt ønsker departementet innspill på NRK-plakatens innhold, det vil si de overordnede og konkrete krav og forventninger som stilles til NRKs mandat og samfunnsoppdrag, inkludert de krav og begrensninger som settes i plakaten til NRKs kommersielle handlingsrom. I tråd med omtalen av NRK i regjeringsplattformen ber departementet særskilt om innspill på følgende tre hovedtemaer:

NRKs kommersielle inntekter

NRK er i dag i all hovedsak finansiert av lisensavgiften, men dagens NRK-plakat åpner for at selskapet også kan ha kommersielle inntekter, organisert via datterselskapet NRK Aktivum. NRK har for eksempel rett til å vise reklame på sine nettsider, sende sponsorplakater i forbindelse med visse programmer, samt tilby andre kommersielle tjenester alene eller i samarbeid med andre. De kommersielle aktivitetene skal være tydelig avgrenset fra NRKs allmennkringkastingstilbud og NRKs redaksjonelle avgjørelser skal ikke være styrt av kommersielle hensyn. Blant annet skal det være et regnskapsmessig skille mellom NRKs allmennkringkastingstilbud og de kommersielle virksomhetene organisert i NRK Aktivum. De kommersielle inntektene utgjør i dag omtrent 3 prosent av NRKs totale inntekter.

I debatten om NRK har enkelte hevdet at selskapet muligheter for kommersielle inntjening burde innstrammes. Andre har argumentert for at NRK må kunne ha kommersielle aktiviteter, så lenge prinsippet om et tydelig skille mellom NRKs allmennkringkastingsaktiviteter og de kommersielle aktivitetene er ivaretatt. I hvilken

grad bør NRK fortsatt ha adgang til å ha kommersielle inntekter? Og er det behov for å begrense NRKs mulighet for kommersiell inntjening? Departementet ber om høringsinstansenes innspill på dette.

NRKs innholdstilbud

NRK har i dag en rekke forpliktelser som positivt definerer selskapets samfunnsoppdrag. Dette er for eksempel forpliktelser knytte til innhold for barn og unge, krav om å formidle og produsere norsk musikk og drama, samt distriktssendinger. Som skissert innledningsvis ønsker departementet høringsinstansenes innspill på om dagens plakat definerer NRKs innholdstilbud på en god måte.

I debatten om NRK har enkelte hevdet at selskapet i dag er så dominerende i det norske mediemarkedet at de utkonkurrerer private og kommersielle aktører både nasjonalt og lokalt. Enkelte har derfor argumentert for at NRKs mandat bør avgrenses til de områdene som det kommersielle markedet ikke selv ivaretar. Dette gjelder både i det nasjonale radio- og tv-markedet, der NRK tilbyr en rekke populære radio- og tv-programmer, på nett der NRK både har en nasjonal og flere lokale nettportaler, og i markedet for nyttetjenester, der NRK har hatt suksess med tjenester som yr.no. Andre igjen har understreket betydningen av et bredt allmenningkastingmandat som både ivaretar brede og smale interesser, der NRK har anledning til å formidle samme type innhold som kommersielle aktører på alle plattformer, men på sin egen måte. Her har argumentasjonen typisk vært at NRK på sikt vil miste sin legitimitet og betydning for det norske folk dersom selskapet blir forbeholdt smale programnisjer og tjenester. Videre har flere her argumentert for at NRK nettopp skal være tilstede som et innholdsmessig "lokomotiv" både lokalt og nasjonalt, og at dette hever kvaliteten og mangfoldet i mediemarkedet for øvrig. Departementet ber om høringsinstansenes innspill på dette.

Foruten diskusjonen om hvorvidt NRK skal ha et bredt eller smalt mandat, har det vært en diskusjon om NRKs tilstedeværelse på nye medieplattformer. Her har enkelte tatt til orde for at NRK bør konsentrere seg om tradisjonell kringkasting, og ta i bruk nye medieplattformer kun i de tilfeller der dette understøtter NRKs radio- og fjernsynsaktivitet. For eksempel har flere hevdet at NRKs distriktstilbud på nett er ødeleggende for lokale og regionale aviser som sliter med å finne bærekraftige forretningsmodeller for sine nettaviser. Andre har argumentert for at NRK må kunne ekspandere til nye medieplattformer og ta i bruk de mulighetene for innovasjon og tjenesteutvikling som her ligger, for å nå befolkningen på de medieplattformer som er i bruk. Også her har flere ment at NRK kan fungere som et "lokomotiv" for ny mediebruk og innovative løsninger, og at NRKs tilstedeværelse på nye plattformer vil være til gagn for mediesektoren for øvrig. Departementet ber om høringsinstansenes innspill på dette.

Til slutt vil departementet gjerne ha innspill på hvilke implikasjoner den pågående medieutviklingen kan tenkes å ha for NRKs mandat. Hva betyr det for eksempel for

NRK at publikum i mindre grad forholder seg til kanalenes sendeskjema og i større grad oppsøker enkeltprogrammer i NRKs nettspiller? Og hva betyr det for NRKs samfunnsoppdrag at selskapet i tiltakende grad møter konkurranse fra internasjonale selskaper som Netflix og YouTube? Betyr utviklingen mot et globalt mediemarked at NRK i større grad bør rendyrke sin rolle som en *norsk* medieaktør?

NRKs bruk av eksterne produksjoner

I debatten om NRK har enkelte hevdet at NRK i for liten grad stimulerer det private innholdsmarkedet, og at en større andel av NRKs produksjoner bør legges ut til eksterne produksjonsmiljøer. Andre har argumentert for at et pålegg om en økt andel eksterne produksjoner vil kunne forringe kvaliteten i de bestillingene som gjøres – ved at etterspørselen styres av kvantitet og ikke kvalitet – og at det er i samfunnets interesse, blant annet beredskapsmessig, at NRK opprettholder et visst nivå på sin interne produksjonskapasitet. Departementet ber om høringsinstansenes innspill på dette.

Avslutning

Departementet understreker for ordens skyld at høringsinstansene er velkomne til å kommentere alle aspekter ved dagens NRK-plakat, også spørsmål som ikke er omtalt i dette høringsnotatet.

Dagens NRK-plakat, sist redigert 18. juni 2012

NRKs allmennkringkastingsoppdrag

§ 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 etterstrebnes, jf. bl.a. prinsippene i Redaktørplakaten, Vær Varsom-plakaten og Tekstreklameplakaten.

§ 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 tilgjengelige 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 blir 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 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 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 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 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 ytringsfridom 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 forretningsmessige virksomheten skal være forenelig med de krav til kvalitet og integritet som gjelder for NRK.

§ 17 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:
- 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.