



Medietilsynet
NORWEGIAN MEDIA AUTHORITY

Medietilsynets vurdering av trafikkportalen
Rådgivende uttalelse av 12. juli 2011

Innhold

1	Bakgrunn	3
2	NRKs søknad	4
2.1	Beskrivelse av tjenesten	4
2.2	Oppfyllelse av allmennkringkastingsoppdraget	4
2.3	Tilknytning til vedtektene	5
2.4	Kommersialitet	5
2.5	Trafikkinformasjon som en del av NRKs virksomhet	5
2.6	Medietilsynets gjennomgang av NRKs eksisterende tjenester på nye medieplattformer	5
2.7	Behov i samfunnet	6
2.8	NRKs spesielle forutsetninger	7
2.9	Merverdi ut over eksisterende tjenester i markedet	7
2.10	Innvirkning på markedet	7
3	Høringsuttalelser	8
3.1	Oppfyllelse av allmennkringkastingsoppdraget	8
3.2	Merverdi	10
3.3	Konkurransbegrensende virkninger	11
3.3.1	Om konkurransebegrensende effekter	11
3.3.2	Særlig om frigiving av data	13
4	Medietilsynets vurdering	15
4.1	Om tjenesten har forankring i NRKs vedtekter	15
4.1.1	Innledende betraktninger om NRKs vedtekter	15
4.1.2	Krav til NRKs virksomhet på nye plattformer	16
4.1.3	Øvrige spesifikke innholdskrav	18
4.1.4	Overordnede krav	18
4.1.5	Tilknytning til tradisjonell virksomhet	20
4.1.6	Oppsummering	21
4.1.7	Om NRKs redaksjonelle uavhengighet	21
4.1.8	Om tjenesten er ikke-kommersiell	23
4.2	Om tjenestens merverdi for samfunnet	23
5	Konkurransetilsynets vurdering	26
6	Medietilsynets samlede vurdering	26
6.1	Rettslig utgangspunkt	26
6.2	Konklusjon og tilråing	27
7	Subsidiære betraktninger	27

1 Bakgrunn

Våren 2010 ble det, etter krav fra EFTAs overvåkningsorgan, ESA¹, etablert en prosedyre for forhåndsgodkjenning av Norsk rikskringkasting AS' (NRK) nye tjenester. Bakgrunnen for kravet var EØS-avtalens statsstøtteregler² som krever at det må være etablert en klar, offisiell definisjon av hvilke tjenester som omfattes av allmennkringkastingsoppdraget, og som således har krav på offentlig støtte.

Kringkastingsloven³ § 6-1 a slår fast at det kun er tjenester som oppfyller *"demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet"* som kan innlemmes i NRKs oppdrag.

Dersom Medietilsynet finner at tjenesten vil utgjøre *"en vesentlig endring av det eksisterende allmennkringkastingstilbudet"*, må den nå gjennom en prosedyre for forhåndsgodkjenning jf. kringkastingsforskriften⁴ § 6-1 første ledd.

Gjennom prosedyren vurderer Medietilsynet hvorvidt tjenesten vil utgjøre en *"oppfyllelse av allmennkringkastingsoppdraget slik dette er nedfelt i Norsk rikskringkastings vedtekter"* og *"hvorvidt tjenesten vil tilføre en merverdi ut over det som allerede tilbys i markedet"*. En tjeneste som oppfyller disse kravene blir avvendt imot *"de potensielle konkurransebegrensende virkningene av at tjenesten tilbys"*, som vurderes av Konkurransetilsynet jf. kringkastingsforskriften §§ 6-2 annet ledd og 6-3 tredje ledd. Medietilsynet avgir en rådgivende uttalelse til Kulturdepartementet før tjenesten må godkjennes av Kongen i statsråd jf. kringkastingsloven § 6-1a første ledd.

Medietilsynet har i samarbeid med Konkurransetilsynet og i dialog med NRK utarbeidet en orientering om prosedyren for forhåndsgodkjenning av nye NRK-tjenester.⁵ Orienteringen har vært ute på åpen høring.

Medietilsynet mottok 12. april 2011 søknad⁶ fra NRK om forhåndsgodkjenning av en ny trafikk- og ruteportal (trafikkportalen). Tjenesten er et samarbeid mellom NRK, Statens vegvesen, Trafikanten AS (Trafikanten) og Ruter AS (Ruter). Etter en helhetsvurdering kom Medietilsynet, i brev til NRK av 26. april 2011, frem til at trafikkportalen måtte gjennom en forhåndsgodkjenningsprosedyre.

I samsvar med kringkastingsforskriften § 6-3 fjerde ledd har det vært gjennomført en høringsrunde blant berørte markedsaktører og andre interessenter. Høringsfristen utløp 18. mai 2011.

Medietilsynet mottok Konkurransetilsynets vurdering av de potensielle konkurransebegrensende virkningene 5. juli 2011.

¹ EFTAs overvåkningsorgan, pressemelding 8. juli 2009, PR(09)50, <http://www.eftasurv.int/press-publications/press-releases/state-aid/nr/252>

² EØS-avtalen kapittel to, artikkel 61, <http://www.efta.int/legal-texts/~media/Documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Main%20Text%20of%20the%20Agreement/EEAagreement.pdf>

³ Lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting

⁴ Forskrift 28. februar 1997 nr. 153 om kringkasting

⁵ http://www.medietilsynet.no/Documents/Aktuelt/Presedenssaker/Allmenkringkasting/Orientering_prosedyre_for_handsgodkjenne_nye_NRK-tjenester_april_2011.pdf

⁶ <http://www.medietilsynet.no/no/Nyheter/Nyheter/NRK-soker-om-Trafikkportalen/>

2 NRKs søknad

2.1 Beskrivelse av tjenesten

NRK gir i sin søknad en slik beskrivelse av tjenesten:

”Trafikkinformasjontjenesten er et samarbeid mellom NRK, Statens vegvesen, Trafikanten og Ruter. Målet er å samle all norsk rute- og trafikkinformasjon på ett sted, med trafikkinformasjon og reiseplanlegger for buss, båt, t-bane, trikk, tog, fly og biltrafikk. Tjenesten skal også inneholde dynamisk informasjon som avviksmeldinger, informasjon om køer og trafikkflyt. (...) Portalen vil være landsdekkende og lokal og dekke alt fra større veier til enkeltavganger på bussen. (...) tjenesten skal være ikke-kommersiell og reklamefri”.

NRK opplyser videre at:

”Tjenesten vil (...) inneholde annen informasjon som vil være nyttig for den reisende, som kart, vær- og føreforhold, informasjon om trafikkmengde og ulike veidata”, ”nyhetsartikler om trafikk fra NRKs distriktskontor og sentrale nyhetsdesk på Marienlyst” og at ”trafikkportalen vil legge til rette for et utvidet datagrunnlag med trafikkinformasjon. Dette betyr at kommersielle aktører og andre fritt kan hente data og integrere disse i egne tjenester. (...) Tjenesten skal i første omgang være tilgjengelig som egen nettside, og som nettside for mobil”.

NRK beskriver sine samarbeidspartnere slik:

Statens vegvesen er statens og fylkeskommunenes fagetat for vei og trafikk og har som oppgave å bygge, forvalte og vedlikeholde gode og sikre trafikkløsninger. De har også ansvar for tilsyn og kontroll med de som ferdes på veiene.

Ruter er et felles offentlig eid administrasjonsselskap for kollektivtrafikken i Oslo og Akershus, og er Norges største kollektivselskap. Ruter planlegger, samordner, bestiller og markedsfører kollektivtrafikken på vegne av de to fylkene. All operativ trafikkdrift utføres på Ruters vegne av ulike operatørselskap som kjører på kontrakt for Ruter.

Trafikanten er en servicebedrift eid av ulike kollektivselskaper o.l., og har som oppgave å informere om kollektivtrafikken i hovedstadsområde, og drifte informasjonsløsninger som gjør det enklere å reise kollektivt. Trafikanten eier Norsk Reiseinformasjon AS, som bl.a. lager Rutebok for Norge (kollektivinformasjon for hele landet).

Det vises for øvrig til NRKs søknad med vedlegg i sin helhet.

2.2 Oppfyllelse av allmennkringkastingsoppdraget

I det følgende vil Medietilsynet gjengi hovedpunktene i NRKs søknad vedrørende trafikkportalens oppfyllelse av allmennkringkastingsoppdraget, hvorvidt tjenesten tilfører en merverdi i markedet og innvirkning på markedet.

2.3 Tilknytning til vedtektene

NRK finner forankring for tjenesten i vedtektene i følgende bestemmelser:

§ 12 a. NRKs samlede allmennkringkastingstilbud skal ha som formål å oppfylle demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet.

§ 13 d. NRK skal være til stede på, og utvikle nye tjenester på alle viktige medieplattformer for å nå bredest mulig med sitt samlede programtilbud.

§ 15 b. NRK skal være nyskapende og bidra til kvalitetsutvikling.

§ 15 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.

§ 15 d. NRKs tilbud skal ha tematisk og sjangermessig bredde.

2.4 Kommersialitet

NRK viser til at tjenesten skal være reklamefri. Samarbeidsavtalen mellom de beskrevne samarbeidspartene bestemmer at trafikkportalen ikke skal ha billettsalg, men på sikt ha billettbestillingslenker til kollektivselskapers nettsteder. Ifølge avtalen skal trafikkportalen *"tilstrebe likebehandling av ulike kollektivselskaper"*.

2.5 Trafikkinformasjon som en del av NRKs virksomhet

Ifølge søknaden har NRK *"publisert trafikkinformasjon på radio siden 1960-tallet, på tekst-tv siden 1984, og på nett og mobil fra 2002"*. NRK fremholder at trafikkinformasjon har vært en del av allmennkringkastingsoppdraget og NRKs programtilbud, og ser slik trafikk- og ruteportalen som en naturlig forlengelse av NRKs eksisterende tilbud.

NRK viser til at de i dag har ansvaret for formidling av trafikkmeldinger via radio. NRK ser det som en del av samfunnsoppdraget *"(...) å sørge for at publikum får tilgang til informasjon som setter dem i stand til å gjøre reflekterte valg for selv å kunne bidra til sikrere, mer effektiv og miljøvennlig samferdsel"*.

NRK mener at trafikkportalen er *"en videreutvikling av allmennkringkastingstilbudet, tilpasset en ny medievirkelighet"*.

2.6 Medietilsynets gjennomgang av NRKs eksisterende tjenester på nye medieplattformer

NRK viser til Medietilsynets gjennomgang av NRKs eksisterende tjenester på nye medieplattformer av juni 2010.⁷ Her konkluderte tilsynet med at NRKs daværende trafikkjenester kunne inngå i

⁷ Jf. Kulturdepartementets oppdrag i brev av 20. oktober 2009. Medietilsynets rapport av juni 2010 er tilgjengelig på <http://www.medietilsynet.no/no/Tema/Allmennkringkasting/Gjennomgang-av-NRKs-eksisterende-tjenester-pa-nye-medieplattformer/>

allmennkringkastingsoppdraget. NRK er klar over at tilsynets vurdering bare gjaldt den daværende tjenesten Trafikk og ikke kan overføres direkte til vurderingen av den nye portalen, men mener likevel at tilsynets vurderinger *”viser hvilken relevans trafikkinformasjon har for NRKs allmennkringkastingstilbud”*.

NRK trekker videre en parallell til værtjenesten yr.no og opplyser at trafikkportalen er bygget opp på en tilsvarende samarbeidsavtale NRK har med Meteorologisk institutt om yr.no. Her kom Medietilsynet, i sin gjennomgang av de eksisterende tjenestene, til at *”temaet værvarsling var relevant for NRKs allmennkringkastingsoppdrag og at NRK kunne inngå et samarbeid med eksterne offentlige aktører uten kommersielle interesser”*.

2.7 Behov i samfunnet

NRK opplyser at det per i dag ikke finnes noen ruteplanlegger for kollektivtrafikk som dekker alle adresser i hele landet. Trafikkinformasjonen tilbys på ulike nettsteder, og du må ifølge NRK lete flere steder for å være oppdatert på både reiserute, kjøreforhold og hindringer/avvik.

NRK viser til Transportøkonomisk institutts beskrivelse av situasjonen i 2006 hvor de uttalte at det var vanskelig å finne ut hvordan det var smart å reise og at det var liten samordning av trafikkselskapenes rutesider. NRK opplyser om at det har skjedd få forbedringer siden 2006.

Videre viser NRK til at planen om den nye trafikk- og informasjonstjenesten har blitt godt mottatt i Samferdselsdepartementet. I statsbudsjettet for 2011 skriver departementet blant annet at:

Pålitelig og lett tilgjengelig reiseinformasjon og enkel billettering er viktige faktorer for å styrke kollektivtransportens konkurranseevne overfor personbilen. I dag opplever mange barrierer som følge av utilstrekkelig informasjon og samordning mellom ulike typer billettsalg, transportmidler, trafikkselskap og myndighetsområder. Dette kan gjøre reiser mellom kollektivtransport unødige kompliserte og tidkrevende. (...)

I regi av Samferdselsdepartementet arbeides det nå med å etablere et samarbeid mellom fylkeskommunene, transportetatene og kollektivtransporttilbyderne om etableringen av en nasjonal reiseplanlegger for kollektivtransport. Reiseplanleggeren skal møte behovet for et landsdekkende, konkurransenøytralt informasjonssystem hvor den potensielle kollektivreisende enkelt kan skaffe seg oversikt over tilgjengelige transportalternativer for sitt reisebehov.

Et viktig element for å oppnå dette er avtalen som er inngått mellom Statens vegvesen, NRK, Ruter AS og Trafikanten AS om å etablere en felles rute- og trafikkportal. Nettstedet skal integrere sanntidsdata og informasjonstjenester for biltrafikk og kollektivtrafikk. En internettbasert reiseplanlegger vil bidra til å gjøre det enklere å reise med kollektivtransport. Det legges opp til å lansere trafikkportalen i juni 2011. (...)

NRK peker på flere samfunnsmessige behov, spesielt betydningen av tjenesten knyttet til samfunnskritisk informasjon og trafikksikkerhet, samfunnsøkonomi og miljø. Mangelen på samlet og oversiktlig trafikkinformasjon fører etter NRKs syn til at *”mange bruker unødige mye tid på køståing, stengte veier og lignende trafikale problemer”, ”færre bruker kollektivtilbud”, ”turister og andre tilreisende klarer ikke å orientere seg i norsk persontransport”, og ”det er vanskelig å velge miljøvennlige reisealternativer”*.

2.8 NRKs spesielle forutsetninger

NRK fremhever sin spesielle rolle i det norske medielandskapet, og mener at NRK *”(S)om en statlig eid lisensfinansiert allmennkringkaster har (...) ressurser til også å drive prosjekter som ikke er kommersielt interessante”*. NRK mener at det å *”produsere og formidle trafikkinformasjon er kostbart og har svært lite kommersielt potensial hvis man har som utgangspunkt at denne informasjonen skal være tilgjengelig for brukeren kostnadsfritt”*. NRK kan vanskelig se at *”andre enn en allmennkringkaster kan prioritere nyutvikling av gode flermediale tjenester med høy samfunnsverdi og lavt kommersielt potensial”*.

NRK trekker frem en rekke forhold knyttet til at NRK ikke er en kommersiell kringkaster, blant annet muligheten NRK har til å sette publikums behov først og mener dette gir NRK et spesielt godt utgangspunkt til å lede et prosjekt som trafikkportalen som koordinerer informasjon fra mange ulike aktører. NRK opplyser at det har vært viktig for de andre samarbeidspartene at NRK er offentlig eid og ikke-kommersiell.

I tillegg legger NRK vekt på sin lange erfaring med formidling av trafikkinformasjon, og stor bemanning i trafikkredaksjonen. NRK ønsker *”å bidra til at arbeidet NRK gjør kan nyttiggjøres av flere, og å bidra til en nasjonal dugnad for å samle trafikkinformasjon og bedre trafikkdata”*.

Til slutt trekker NRK frem sin *”omfattende erfaring med å lage store, gode informasjonstjenester med høy samfunnsverdi på nett”*.

2.9 Merverdi ut over eksisterende tjenester i markedet

Ifølge NRK vil trafikkportalen tilføre betydelig merverdi ut over det eksisterende tilbudet i markedet. Ingen av de 60 ulike reisepanleggerne for kollektivtrafikk som NRK har identifisert, dekker både bil- og kollektivtrafikk. Trafikkportalen har, etter NRKs mening, derfor potensial *”til å konvertere bilister til brukere av kollektive transportmidler som de andre reisepanleggerne totalt mangler”*.

I tillegg til statisk data, som avstand, veiklasse, hastighet og lignende, vil trafikkportalen *”også inneholde dynamisk informasjon om hendelser og avvik på reiseruten, og muligheter for at ruteberegningen kan ta hensyn til disse”*. Dette vil, ifølge NRK, *”tilføre en merverdi gjennom at portalen alltid kan gi brukeren det mest effektive reisealternativet når det oppstår hindringer eller kødannelser på veien”*.

2.10 Innvirkning på markedet

NRK mener at det ikke finnes noen tjenester i markedet som omfatter trafikkinformasjon og ruteplanlegger for både bil- og kollektivtrafikk, og mener således at det ikke er noen direkte berørte alternativer til trafikkportalen.

NRK gir en samlet oversikt over de største tjenestene i markedet og har fordelt disse i de to kategoriene biltrafikk og kollektivtrafikk.

Når det gjelder antatt respons fra markedet venter NRK ingen direkte respons på kort sikt, men venter en økt interesse blant publikum for reiseplanleggere og trafikkinformasjon på lengre sikt. NRK fremhever dette som positivt for markedet. NRK mener trafikkportalen vil representere en kvalitetsheving sammenlignet med andre eksisterende tjenester og håper dette vil stimulere til oppgradering og kvalitetsheving av disse tjenestene. Ved å øke tilgjengeligheten til datagrunnlaget, antar NRK at den økte interessen for trafikkinformasjon i publikum vil lede til innovasjon og nyskaping.

Dersom NRK ikke lanserer trafikkportalen forventer NRK en forlengelse av dagens markedssituasjon.

3 Høringsuttalelser

Medietilsynet skal *”på egnet måte gjøre NRKs søknad om å innlemme en ny tjeneste i allmennkringkastingsoppdraget kjent for allmennheten”* og *”åpne for kommentarer fra andre interessenter”*, jf. kringkastingsforskriften § 6-3 fjerde ledd.

På denne bakgrunn iverksatte Medietilsynet en offentlig høring og satte høringsfristen til onsdag 18. mai 2011. Tilsynet mottok 14 høringsuttalelser. Høringsinstansene er A-pressen AS (A-pressen), Berner Gruppen AS (Berner Gruppen), DataGrafikk AS (DataGrafikk), Eniro Norge AS (Eniro), Fornyings- og administrasjonsdepartement (FAD), MediaMobile Nordic Oy (Mediamobile), Mediebedriftenes Landsforening (MBL), Modern Times Group MTG AS (MTG), Rogaland Kollektivtrafikk FKF (Kolumbus), Ruter AS (Ruter), Samferdselsdepartement (SD), Statens vegvesen, TV 2 Gruppen AS (TV 2) og Bjørn Solnørdal Tennøe (Tennøe).

Medietilsynet vil i det følgende gjengi deler av de synspunktene høringsuttalelsene har gitt uttrykk for. Det vises for øvrig til høringsuttalelsene i sin helhet.⁸

3.1 Oppfyllelse av allmennkringkastingsoppdraget

Flere av høringsinstansene har knyttet kommentarer til hvorvidt tjenesten kan inngå i allmennkringkastingsoppdraget.

A-pressen mener myndighetene må foreta en *”tydelig avklaring av rammene for NRKs aktiviteter på ulike medieplattformer”* slik at definisjonen av det lisensfinansierte allmennkringkastingsoppdraget blir utvetydig. Ifølge A-pressen er søknaden om forhåndsgodkjenning et godt eksempel på behovet for en slik avgrensning.

Berner Gruppen er uenig med NRK i at trafikkportalen er en naturlig forlengelse av NRKs tilbud om nyhetsmeldinger om trafikkavvikling og mener tjenesten representerer *”en ny provoserende omdreining i statlig samordning med basis i lisensfinansieringen av NRK (...) – uten tanke for hva dette betyr for mediemarkedet i Norge”*.

Berner Gruppen mener trafikkportalen er noe nytt på grunn av *”samarbeidskonstellasjon, omfang og perspektiv”* og at det er tvilsomt om tjenesten kan kategoriseres som et redaksjonelt produkt. Berner Gruppen mener det heller er snakk om en ren nyttetjeneste for formidling av data og samordning av

⁸ <http://www.medietilsynet.no/no/Nyheter/Nyheter/Uttalelser-om-Trafikkportalen/>

informasjon som offentlige etater ønsker å tilrettelegge for allmennheten, og som samtidig kan bidra til å styrke NRKs posisjon og trafikk tall på nettet.

En godkjenning av trafikkportalen vil etter Berner Gruppens oppfatning endre og utvide NRKs oppdrag og tydeliggjør behovet for en gjennomgang av NRKs vedtekter og samfunnsoppdrag.

MBL mener at et lisensfinansiert NRK *”verken skal eller kan (...) bygge opp nye, selvstendige, frittstående tilbud på nye plattformer, løst fra den innholdsproduksjonen som skjer med utgangspunkt i oppdraget knyttet til radio- og fjernsynsvirksomhet”*. Etter MBLs mening er derfor trafikkportalen *”ikke (...) tilstrekkelig fundert i NRKs oppdrag knyttet til radio- og fjernsynsvirksomhet”* MBL mener det ikke er tilstrekkelig å vise til at NRK har publisert trafikkinformasjon siden 1960-tallet, ettersom NRK har publisert stoff om det meste som angår folk og at nesten alt da ville kunne legitimeres på denne måten.

Trafikkportalen vil, etter MBLs syn, innebære en utvidelse av NRKs allmennkringkastingsoppdrag i en uakseptabel retning. MBL mener at det ikke foreligger et sterkt samfunnsmessig behov for en slik utvidelse av oppdraget.

MTG understreker at det er behov for en bred gjennomgang av NRKs vedtekter med sikte på en klarere avgrensning av allmennkringkastingsoppdraget. Ettersom verken vedtektene eller NRK-plakaten gir noen klar avgrensning eller angivelse av NRKs allmennkringkastingsoppdrag, ser MTG derfor hen til St. meld. nr. 30 (2006-2007)⁹ hvor det etter MTGs mening blant annet forutsettes det at det er redaksjonell virksomhet på nye medieplattformer som kan inngå i allmennkringkastingsoppdraget. MTG påpeker at trafikkportalen ikke vil innebære noen nevneverdig økning av NRKs journalistiske produksjon av trafikkstoff, men at merverdien er begrenset til en *”ren informasjonstjeneste om trafikkrelaterte forhold, som etter MTGs oppfatning ikke kan betegnes som redaksjonell virksomhet”*.

Trafikkportalen kan, etter MTGs mening, heller ikke anses som en naturlig forlengelse av NRKs trafikkstoff, da Medietilsynet fastslo dette allerede i beslutningen om iverksettelse av forhåndsgodkjenningsprosedyre av 26. april 2011. Etter MTGs syn kan det uansett ikke være holdbart med en forståelse av vedtektene som innebærer at *”enhver aktivitet NRK tradisjonelt har drevet med uten videre faller inn under allmennkringkastingsoppdraget”* samtidig som *”NRK skal kunne lisensfinansiere tilbud på nye plattformer innenfor ethvert område der NRK har hatt tilbud i mer tradisjonelle medier”*. Denne forståelsen ville føre til at NRK ville kunne lisensfinansiere *”enhver nettbasert tjeneste som kan ha nytteverdi for befolkningen”* noe som etter MTGs syn ville føre til at det ikke var noe realitet i systemet med forhåndsgodkjenning.

TV 2 mener at *”den omsøkte nyttetjenesten (faller) utenfor allmennkringkasteroppdraget og NRKs vedtekter”*.

TV 2 understreker at man ved tvil ikke kan tolke allmennkringkastingsdefinisjonen i Norge utvidende. Etter TV 2s mening *”kan ikke (vedtektene) forstås slik at alle temaer som NRK opp gjennom tiden har dekket redaksjonelt på radio og tv er tilstrekkelig grunnlag for å inkludere verdiøkende tjenester på internett og mobile enheter i allmennkringkastingsoppdraget”*. Dette gjelder ifølge TV 2 *”særlig når tjenesten ikke har noen nær tilknytning til det redaksjonelle innholdet”*.

⁹ St.meld. nr. 30 (2006-2007) *Kringkasting i en digital fremtid*

Ifølge TV 2 beveger NRK seg stadig lengre bort fra hva som er tradisjonell allmennkringkasting på de tradisjonelle kringkastingsplattformene. Dersom trafikkportalen godkjennes, kan TV 2 vanskelig se for seg hvordan man i fremtiden skal kunne trekke grenser for allmennkringkastingsoppdraget i forhold til verdiøkende tjenester.

TV 2 påpeker i tillegg at det er grunn til å problematisere spørsmålet om redaksjonell uavhengighet, og mener Medietilsynet bør stille seg spørsmålet om NRKs samarbeidsflate med statlige etater og andre utenforstående organisasjoner er en mulig trussel mot NRKs uavhengighet.

NRK har vært eneste aktør med landsdekkende radionett og har derfor vært tillagt spesielle samfunnsoppgaver hvor det er viktig å nå alle innbyggere. TV 2 mener at denne begrunnelsen ikke kan gjøres gjeldende for internettjenester, ettersom NRK her ikke har noe bedre dekning enn andre.

3.2 Merverdi

Flere av høringsinstansene har videre knyttet kommentarer til hvorvidt tjenesten kan anses å ha en merverdi utover det som allerede tilbys i markedet.

DataGrafikk mener Norge vil være tjent med å etablere en nasjonal reiseplanlegger, men mener foreliggende sak og konsekvensene ikke er tilstrekkelig utredet til at man bør gi klarsignal.

Kolumbus er overbevist om at NRK og Trafikanten i fellesskap vil klare å gjennomføre det ambisiøse prosjektet og at trafikkportalen vil bli en flott tjeneste for allmennheten.

Mediamobile er kritisk til at økt statlig konkurranse kan skape mindre innovasjon og utvikling for bransjen i sin helhet. Mediamobile påpeker likevel at de to viktigste fordelene med statlig finansiert trafikkinformasjon er at sikkerhetsrelatert informasjon kommer ut til sluttbrukeren (bilførereren) og at infrastruktur som er bekostet av staten, utnyttes effektivt og kommer skattebetaleren til gode i størst mulig grad.

MTG mener portalen ikke tilfører tilstrekkelig merverdi sammenlignet med andre aktørers tilbud. Slik MTG leser NRKs søknad vil trafikkportalen primært bestå av innhold som er tilgjengelig på ulike nettsteder og *”Merverdien (...) vil altså primært bestå i at portalen aggregerer allerede offentlig tilgjengelig, skattefinansiert informasjon”*. Denne merverdien vil, ifølge MTG, helt eller delvis elimineres etter hvert som private aktører får tilgang til aktuell informasjon, og videreutvikler sine eksisterende tjenester.

Ruter fremholder den samfunnsmessige gevinsten ved å lage en ny nasjonal trafikkinformasjonstjeneste. Ved å samle rutedata for kollektivtrafikk og bilreiser i en tjeneste vil den enkelte trafikant, etter Ruters mening, få *”forbedret og enklere datagrunnlag gjennom fri tilgang til data, og en tjeneste som kan bidra til å stimulere til økt interesse for bedre trafikkflyt og flere kollektivreisende”*.

Ruter mener det er positivt at prosjektet har *”en objektiv part som NRK til å ivareta kundegrensesnittet”*. NRK er ifølge Ruter *”en åpen og samlende aktør med høye ambisjoner for portalens visjon og mål”*. Videre fremhever Ruter at NRK har erfaring med utviklingen av yr.no, noe som bør bidra positivt i utviklingen og driften av den nye trafikk- og ruteportalen.

SD påpeker at *”det er et transportpolitisk mål å få etablert et landsdekkende, konkurransenøytralt informasjonssystem for alle typer rutegående transport”* og arbeider med å tilrettelegge for

etableringen av en nasjonal reiseplanlegger. SD ser NRKs planer om opprettelsen av trafikkportalen som et verdifullt bidrag mot det transportpolitiske målet.

Ifølge SD vil NRK med trafikkportalen *”kunne fylle en viktig samfunnsfunksjon som det i dag er stor etterspørsel etter. Trafikkportalen vil kunne gi de reisende mulighet til å planlegge sin reise på tvers av geografiske, administrative og kommersielle grenser, et tilbud som ingen av markedsaktørene så langt har tatt initiativet til å etablere”*.

Statens vegvesen mener at en tjeneste som kombinerer informasjon om veitrafikk og kollektivtrafikk vil bidra til at flere reiser kollektivt eller velger alternativ transportløsning. Statens vegvesen anser trafikkportalen som en *”samfunnstjeneste som gir et offisielt tilbud til reiseinformasjon blant et fremtidig mangfold av kommersielle tjenester som fritt kan utnytte det samme datagrunnlaget og kombinere det med andre data og tjenester”* og at dette gir en verdiøkning for trafikantene, bidrar til mangfoldet, til økt interesse for tjenesteområdet og til økt konkurranse.

Det er, etter Statens vegvesens oppfatning, avgjørende at NRK er med i samarbeidet om trafikkportalen blant annet på grunn av deres kompetanse og erfaring på området. Statens vegvesen mener at prosjektet trolig vil strande dersom NRK ikke er med som operatør og redaktør.

Tennø argumenterer i hovedsak i sin uttalelse for at det allerede finnes gode sluttbrukertjenester i markedet og at man bør fokusere på standardisering og leveranse av data først. Samtidig påpeker Tennø at det kan hende at *”NRK har en viktig funksjon som et organisatorisk samlingspunkt for mange regionale aktører som tidligere ikke har samarbeidet effektivt”*.

TV2 mener det er behov i samfunnet for en forenkling av tilgang til rute- og trafikkinformasjon, men at det ikke er riktig å la allmennkringkasteren NRK gjøre dette.

3.3 Konkurransbegrensende virkninger

Flere av høringsinstansene har knyttet kommentarer til forskjellige sider ved tjenestens konkurransebegrensende virkninger.

3.3.1 Om konkurransebegrensende effekter

A-pressen mener det er avgjørende at det ikke blir iverksatt aktiviteter der NRK skaffer seg en *”fordelaktig og konkurransevidende posisjon sammen andre offentlige og offentlig eide aktører”*, da dette over tid kan bidra til et svært uheldig fokus og svekke oppslutningen om lisensfinansieringen.

A-pressen understreker videre at også private medieaktører har ønske om samfunnsnytte og er overbevist om at dersom private aktører hadde fått tilgjengeliggjort data i like stor skala og på like fordelaktige vilkår som NRK gjør i tilfelle med trafikkportalen, så ville flere utviklet tjenester på dette grunnlaget.

Ifølge A-pressen blir det svært vanskelig for private aktører å finne forretningsmodeller som baserer seg på reklame eller brukerbetaling når NRK *”gjennom eksklusivt og inngående samarbeid allerede har etablert en konkurrerende tjeneste, som i tillegg nyter godt av den gratis markedsføringskraft NRK kan stille til disposisjon for egne tjenester”*. A-pressen mener myndighetene i behandlingen av søknaden tar stilling til hvorvidt de ønsker *”å legge forholdene til rette for konkurranse, eller gi støtte*

til egne og spesifikke institusjoners initiativ” på en måte som gjør det vanskelig for private aktører å oppnå økonomisk bærekraft.

A-pressen mener deres eksisterende virksomhet vil kunne rammes negativt *”hvis NRK får spille hovedrollen i organiseringen av trafikk- og ruteinformasjon i Norge”* og begrunner dette i manglende tilgang til data og NRKs evne til å markedsføre sine tjenester.

Berner Gruppen mener at en trafikkportal i regi av de nevnte samarbeidspartnerne, effektivt vil *”kvele innovasjonslyst og begrense mulighetene for konkurranse”* for aktørene som befinner seg på dette markedet i dag. Andre kommersielle aktørers mulighet til å skape lignende økonomisk bærekraftige tjenester blokkeres effektivt av NRK som, naturligvis, ofte vil være en foretrukket samarbeidspartner.

DataGrafikk mener at resultatet av NRKs trafikkportal kan bli betydelig konkurransebegrensende. Ifølge DataGrafikk vil portalen påvirke *”konkurransen mellom ulike mediehus”*, *”konkurransen vedrørende opplysning om kollektivtrafikk mellom NRK Trafikks landsdekkende portal og de fylkeskommunale løsningene”* og *”konkurransen mellom leverandører av systemer for ruteopplysning”*. DataGrafikk er som systemleverandør berørt av konkurransen.

DataGrafikk mener at NRK ikke tegner et riktig bilde av dagens markedssituasjon og er ikke i tvil om at trafikkportalen *”kan utkonkurrere alle andre kollektivportaler i Norge”*. Trafikkportalen vil etter Datagrafikks oppfatning medføre store konsekvenser i markedet for underleveransene av systemer for ruteopplysning. DataGrafikk understreker videre at det har pågått et omfattende arbeid med å utrede behovet for en nasjonal reiseplanlegger, hvor også DataGrafikk har bidratt med FOU-innsats.

Eniro er uenig i NRKs påstand om at det ikke finnes noen direkte berørte alternativer til trafikkportalen. Eniro hevder at *”ingen online netjtjenester er nøyaktig like, i den forstand at de tilbyr nøyaktig det samme til brukerne, men mange er allikevel sterkt berørte av hverandre fordi de tilbyr overlappende kjernetjenester som er vesentlige for trafikk og posisjonen til tjenesten”*. Ifølge Eniro vil Gule Sider bli *”sterkt og direkte berørt av den nye trafikkportalen til NRK”*.

NRKs påstand om at trafikkportalen ikke vil påvirke Gule Siders inntekter er, etter Eniros vurdering, feil. Likeledes påstanden om at Gule Siders Internetts reiseplanlegger først og fremst benyttes i forbindelse søk etter varer og tjenester. Eniro begrunner dette med hvordan Gule Sider består av ulike deltjenester som er avhengige av hverandre slik at trafikkportalen vil være i konkurranse med gulesider.no totalt sett og de enkelte deltjenestene, primært karttjenesten. Med en etablering av trafikkportalen forventer Eniro at gulesider.no vil miste brukere og få reduserte inntektsstrømmer.

Mediamobile opplyser at de har til hensikt å lansere sin avanserte trafikkinformasjonsplattform i Norge i løpet av sommeren 2011. Denne plattformen kommer til å bli driftet i nært samarbeid med flere norske foretak. Mediamobile har besluttet å lansere tjenesten til tross for at Norge anses å utgjøre et økonomisk begrenset marked.

Mediamobile mener at den usikkerheten som skapes gjennom at NRK har tilnærmet ubegrenset kapital i ryggen, bremser andre aktørers investeringer og klassifiserer Norge som et tapt marked.

MBL mener at NRKs planer om en trafikkportal *”inngår i et mønster hvor NRK sikrer seg retten til å samarbeide tett med hel- eller halvstatlige/offentlige eide etater og selskaper, i dette tilfellet innenfor feltet samferdsel”*. NRKs inntreden på et felt vil, ifølge MBL, avskjære andre, fordi det ligger i sakens natur at NRK vil/må lage tjenester for hele landet og for alle deler av befolkningen.

MTG mener en *”lansering av trafikkportalen finansiert ved en kombinasjon av lisensmidler og skattemidler vil (...) ha betydelige konkurransebegrensende virkninger”*. Videre mener MTG at trafikkportalen vil kunne ha konkurransebegrensende virkninger i markedet for nettreklame, også selv om dersom NRK ikke har reklame på nettsiden. Tilleggstjenster som trafikkportalen vil etter MTGs mening styrke nrk.no i konkurransen mot andre nettportaler.

Når det gjelder forholdet til tjenesten trafikkflyt.no, som drives av MTGs datterselskap P4 Radio Hele Norge AS (P4), opplyser MTG at etableringen av trafikkportalen vil føre til at *”all trafikk fra samarbeidspartneres nettsteder overføres til NRKs nettsider, slik at ethvert besøk til trafikkportalen vil regnes som et besøk på nrk.no med den styrking av nrk.nos konkurranseposisjon dette vil medføre”*. Konsekvensen for P4s kommersielle tjeneste trafikkflyt.no vil være at den sammenlignet med trafikkportalen vil fremstå mindre attraktiv for forbrukerne både på grunn av reklamefinansiering og at den fremstår som en rent avledet utgave av trafikkportalen.

Tennøe påpeker at store aktører allerede har ferdigutviklet sine tjenester, og kun mangler data fra NRKs samarbeidspartnere. Disse aktørene vil derfor ikke ha høye utviklingskostnader. Videre påpeker Tennøe at å si det ikke er potensial for annonseinntjening synes å være en ubegrunnet og feilaktig påstand.

TV2 er uenig i NRKs påstand om at en kostnadsfri trafikkjeneste har svært lite kommersielt potensial. TV 2 mener tvert imot det er åpenbart at en trafikkjeneste tilsvarende trafikkportalen har et stort kommersielt potensial. TV2 hevder at *”Med høye besøkstall på nett er det fullt mulig for private aktører å tilby en slik tjeneste kostnadsfritt, gjennom reklamefinansiering. Nettopp muligheten for stor internett-trafikk til slike tjenester er årsaken til at TV 2 (og sikkert flere andre private aktører) har jobbet med å etablere tilsvarende tjenester. Det er imidlertid ikke mulig for TV 2 å etablere en slik tjeneste i konkurranse med et lisensfinansiert og reklamefritt tilbud fra NRK, der det allerede er etablert et omfattende samarbeid med offentlige samarbeidspartnere som også skyter inn midler og ressurser”*.

TV 2 har lenge arbeidet med en tilsvarende tjeneste og lanserte i samarbeid med Storm Geo 25. juni 2010 *Trafikkværet*, som kombinerer Googles ruteplanlegger med værvarselet fra Storm. I løpet av 2011 vil tjenesten bli utvidet til en komplett tjeneste for reisende på tv2.no.

TV 2 mener de negative konkurransemessige virkningene av at NRK lanserer en ny tjeneste finansiert gjennom tvungen brukerbetaling, er potensielt svært store, blant annet på grunn av NRKs sterke posisjon i markedet. TV 2 mener videre at dersom søknaden godkjennes vil dette innebære et monopol for trafikkinformasjonstjenester for NRK. Videre kan en godkjenning medføre at innovasjon og produktutvikling hos private aktører som lager nyttetjenester for nett og mobile plattformer stopper.

3.3.2 Særlig om frigiving av data

A-pressen mener søknaden om den nye trafikk- og ruteportalen representerer en betydelig prinsipiell problemstilling, nemlig at *”data som er samlet inn i offentlig regi eller ved hjelp av offentlig finansiering, gjøres best tilgjengelig for én offentlig eid aktør i konkurranse med private virksomheter som har interesse av tilsvarende tilgang til de samme data”*.

Videre hevder A-pressen at *”manglende tilgang til data i en form som er allment tilgjengelig”* er årsaken til at deres lokalaviser ikke har bedre lokal trafikkinformasjon i dag. A-pressen mener at slike

data bør tilgjengeliggjøres for alle aktører som kan tenke seg å utvikle tjenester til publikums beste, med lik tilgang til dataene og på like vilkår.

A-pressens opplevelse med yr.no er at *"datatilfanget gis til NRK på et helt annet grunnlag enn til andre aktører"*, og mener det er grunn til å frykte tilsvarende forfordeling også i den skisserte trafikk tjenesten.

FAD påpeker at dersom Medietilsynet kommer til at NRK kan utvikle trafikkportalen, *"bør alle data som ligger til grunn for tjenesten, gjøres tilgjengelige i maskinlesbare formater for bruk i næringsliv og sivilsamfunn"*. Videre påpeker FAD at datatilbyderne ikke bør *"legge til rette for NRK på en måte som er til ulempe for andre aktører, men tilgjengeliggjøre data gjennom et nøytralt grensesnitt. (...) Andre aktører må få tilgang på like vilkår og uten unødvendige begrensninger på bruk. (...) Data bør gjøres tilgjengelig direkte fra dataeier, slik at rollene knyttet til distribusjon og presentasjon av data ikke blandes sammen"*. NRK bør heller ikke få tilgang til data på et tidligere tidspunkt enn andre aktører.

Kolumbus¹⁰ viser til at NRK og Trafikanten nevner at Google Maps har funksjonene knyttet til trafikkinformasjon og ruteplanlegging bygget inn, men ikke for Norge. Kolumbus hevder at forklaringen på dette er at aktører ikke har levert dataene sine inn i systemet.

MTG påpeker den betydelige konkurransefordelen trafikkportalen vil ha ved å få tilgang på underlagsdataene før sine konkurrenter. En vesentlig årsak til at P4s tjeneste trafikkflyt.no har et mer begrenset tilbud, er problemene P4 har opplevd med å få tilgang til data fra ulike aktører.

Statens vegvesen understreker at datafangst for rutegående kollektivtransport er et offentlig ansvar. Vegdirektoratet, fylkeskommunene og deres kollektivselskaper arbeider nå for å realisere effektiv datafangst for rute- og holdeplassdata som vil gjøres tilgjengelig for alle tjenestetilbydere med reell likebehandling. Statens vegvesen understreker at det for dem også er viktig at andre tjenestetilbydere og utviklere får tilgang til samme datagrunnlag.

Tennø opplyser at kommersielle aktører som Google, Microsoft, Nokia og andre lenge har levert brukervennlige kartløsninger på nett, PC og mobil. Karttjenestene inneholder blant annet ruteplanlegger for kollektivtrafikk. *"I Norge kan trafikanter (...) ikke benytte denne funksjonaliteten, til tross for at den er gratis og forhåndsinstallert i mobiltelefonene. Grunnen er at kollektivselskap som Trafikanten og NSB hittil ikke har delt kollektivinformasjon med kommersielle aktører"*. Tennø hevder at Trafikanten ved gjentatte anledninger har hindret både kommersielle og ikke-kommersielle aktører tilgang til deres data, og har slik demonstrert et ønske om at deres ruteinformasjon ikke blir tilgjengelig for flest mulig.

TV 2 peker blant annet på at trafikkportalen vil ha en betydelig konkurransefordel ved at portalen skal få tilgang på underlagsdataene før sine konkurrenter. Det gjøres oppmerksom på at NRK legger opp til at kun *"det aller meste"* av datagrunnlaget vil være tilgjengelig for andre aktører, og private aktører vil ikke få tak i andre data enn det som publiseres. TV 2 mener at *"(M)uligheten til å definere data/datasett og strukturen på disse er i seg selv å anse som et sentralt konkurransefortrinn i forhold til denne type tjenesteutvikling. Hver gang det gjøres endringer eller oppdateringer i NRKs tjeneste, vil andre aktører som eventuelt benytter samme data nok en gang komme på etterskudd"*.

¹⁰ Kolumbus har i brev til NRI med kopi til Medietilsynet (mottatt 21. juni 2011) uttrykt bekymring for trafikkportalens planer om å bruke data fra NRI-basen, og ikke involvere Kolumbus som dataeiere.

4 Medietilsynets vurdering

4.1 Om tjenesten har forankring i NRKs vedtekter

Medietilsynet vil i det følgende gjøre en vurdering av *”om tjenesten vil utgjøre en oppfyllelse av allmennkringkastingsoppdraget slik dette er nedfelt i Norsk rikskringkastings vedtekter”*. Det er *”kun tjenester som oppfyller demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet (som) kan godkjennes”* jf. kringkastingsloven § 6-1a andre ledd.

Av kongelig resolusjon av 23. april 2010¹¹ fremgår det at *”en nærmere konkretisering av hva som ligger i begrepet demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet ligger i de relevante styringsdokumentene for NRK”*. NRK-plakaten er inkorporert i NRKs vedtekter¹², og vedtektene utgjør det til enhver tid gjeldende allmennkringkastingsoppdraget.

Først kommer Medietilsynet med innledende betraktninger om NRKs vedtekter (punkt 4.1.1), deretter vurderes det om tjenesten kan begrunnes i NRKs vedtekter (punktene 4.1.2-4.1.6). Deretter vil tilsynet se nærmere på om tjenesten kan være i strid med vedtektene, herunder en vurdering av samarbeidet mellom NRK, Statens vegvesen, Trafikanten AS og Ruter AS (punkt 4.2) og en vurdering av om tjenesten er ikke-kommersiell (punkt 4.3).

4.1.1 Innledende betraktninger om NRKs vedtekter

Det er, som nevnt, NRKs vedtekter som nærmere definerer hva som inngår i NRKs allmennkringkastingsoppdrag. Etter Medietilsynets vurdering gir de gjeldende vedtektene NRK et vidt allmennkringkastingsoppdrag både når det gjelder innholdsforpliktelser og distribusjonsmåter. Medietilsynet legger til grunn at allmennkringkastingsoppdraget er utformet på en slik måte for å sikre NRK tilstrekkelig rom til å kunne utvikle tjenestetilbudet i takt med medieutviklingen for øvrig, for slik å kunne fylle funksjonen allmennkringkastingen er forutsatt å ha i det moderne mediasamfunnet Norge representerer. Samtidig er et av de viktige hensynene ved utformingen av NRKs vedtekter at de skal gi en tydelig og klar avgrensning av hvilke rammer som gjelder for NRKs allmennkringkastingsvirksomhet. Dette har blant annet sin bakgrunn i EØS-avtalens statsstøtteregler, jf. punkt 1 ovenfor. Medietilsynet forstår det følgelig slik at selv om vedtektene gir et betydelig rom for NRK til dynamisk utvikling av det som innlemmes i allmennkringkastingstilbudet, må vedtektene imidlertid også fungere som en avgrensning mot det NRK ikke kan gjøre.

Forhåndsgodkjenningsprosedyren som er etablert for nye tjenester som NRK ønsker å innlemme i allmennkringkastingstilbudet skal sikre en etterrettelig prosedyre for å vurdere hvordan lisensmidlene skal forvaltes. I Ot.prp. nr. 81 (2008-2009)¹³ gir departementet uttrykk for følgende:

Et avgjørende hensyn vil være at en ny tjeneste kan begrunnes ut fra NRKs allmennkringkasteroppdrag, slik dette fremgår av selskapsvedtektene og NRK-plakaten. Det

¹¹ Foredrag til kongelig resolusjon av 23. april 2010 *”Regler om forhåndsgodkjenning av nye NRK-tjenester ved endring av forskrift om kringkasting 28. februar 1997 nr. 153 om kringkasting”*

¹² NRKs vedtekter: <http://www.regjeringen.no/upload/KKD/Medier/NRKs-vedtekter-29juni2009.pdf>

¹³ Ot.prp. nr. 81 (2008-2009) *Om lov om endringer i lov av 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting* s. 4-5

følger av dette at dersom NRK får godkjent en ny medietjeneste, vil dette normalt ikke foranledige noe behov for å endre NRK-plakaten eller vedtektene. Nye NRK-tjenester som ikke kan begrunnes med henvisning til disse dokumentene skal normalt ikke godkjennes.

Medietilsynet legger således til grunn at en viktig funksjon med ordningen med forhåndsgodkjenning er å trekke grensene for allmennkringkastingsoppdraget til NRK. En rekke høringsinstanser peker på at det er problematisk dersom NRKs vedtekter tolkes slik at NRK gis rom til å bevege seg stadig lenger bort fra den type innholdsproduksjon som tradisjonelt er tilknyttet NRKs oppdrag på radio- og fjernsynsplattformene. Medietilsynet mener det ikke er tvil om at NRKs vedtekter gir NRK et eksplisitt oppdrag på nye medieplattformer, og at vedtektene setter klare krav til at NRK både skal ha en bredest mulig distribusjon av programtilbudet uavhengig av plattform og utvikle et eget innholdstilbud på nye plattformer.

Når det gjelder hvilket innholdstilbud som kan omfattes av NRKs allmennkringkastingsoppdrag, kan det argumenteres for at NRKs vedtekter etter sin ordlyd gir få begrensninger på det innholdstilbudet som kan inngå i oppdraget. Dette kan oppfattes som problematisk sett i forhold til kravet om at vedtektene skal gi en tydelig og klar avgrensning av hvilke rammer som gjelder for NRKs allmennkringkastingsvirksomhet. Etter krav fra ESA har Kulturdepartementet blant annet publisert en liste over NRK-tjenester som ikke kan være lisensfinansiert. Listen omfatter produkter og tjenester som har som formål å generere overskudd for NRK, nærmere bestemt annonser/reklame, ehandel, sponning og varehandel/salg av spin-off-produkter.¹⁴ Med listen tydeliggjør departementet at denne typen tjenester må tilbys innenfor regelverket for NRKs forretningsvirksomhet, jf. også St.meld. nr. 30 (2006-2007).

Medietilsynet legger til grunn at det i tillegg til denne listen er nødvendig å se hen til det mediepolitiske formålet med NRKs virksomhet i vurderingen av hvilke nye medietjenester som skal kunne innlemmes i allmennkringkastingsoppdraget. I St.meld. nr. 30 (2006-2007) fremhevet departementet at de overordnede kravene til NRKs virksomhet skulle utdypes og gis samme anvendelse for både tradisjonell programvirksomhet og nye medietjenester for å presisere at de nye medietjenestene har ”*som formål å ivareta de samme mediepolitiske hensyn som begrunner lisensfinansieringen av radio- og tv-tilbudet til NRK*” (s. 106). Følgelig blir det mediepolitiske formålet viktig i tolkningen av vedtektene. Det å fastsette og endre omfanget av de krav og forventninger som stilles til NRKs samfunnsoppdrag i NRK-plakaten og vedtektene, ligger til Storting og regjering, herunder også et eventuelt behov for å utvide oppdraget ved å stille ytterligere krav til NRKs innholdstilbud.

4.1.2 Krav til NRKs virksomhet på nye plattformer

Da NRK fikk egne krav til nye medietjenester innlemmet i vedtektene 20. juni 2009, var hensikten å tydeliggjøre at NRKs allmennkringkastingsoppdrag omfatter denne typen tjenester og å sikre at det stilles tilsvarende krav til de nye medietjenestene som til de tradisjonelle radio- og tv-tjenestene. I St.meld. nr. 30 (2006-2007) konkluderte departementet med følgende ”*det fastsettes spesifikke,*

¹⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/tema/medier/kringkasting/NRK-tjenester-utenfor-allmennkringkastingsoppdraget.html?id=601126>

kvantifiserbare krav til de nye tjenestene etter modell av NRKs spesifikke programkrav i vedtektene § 3-5”.¹⁵ NRKs vedtekter ble deretter endret i samsvar med drøftelsene i meldingen.¹⁶

I vurderingen av om trafikkportalen har forankring i NRKs vedtekter, ser Medietilsynet først på om tjenesten kan begrunnes i vedtektsbestemmelser som formulerer krav til NRKs virksomhet på nye plattformer. Denne typen krav finnes i §§ 13 d og 17.¹⁷

I St.meld. nr. 30 (2006-2007) ga departementet uttrykk for at ”det verken er ønskelig eller mulig å formulere NRKs samfunnsoppdrag for ”nye tjenester” på en uttømmende måte” med hensyn til hvilke konkrete tjenester som skal kunne tilbys innen allmennkringkastingsoppdraget”. Samtidig gjorde departementet det klart at kravene til nye medietjenester forutsetningsvis skulle ”ha som formål å ivareta de samme mediepolitiske hensyn som begrunner lisensfinansiering av radio- og tv-tilbudet til NRK” (s. 106).

Ingen av vedtektsbestemmelsene som gir NRK et oppdrag på nye plattformer, gir NRK et eksplisitt oppdrag om å tilby en trafikkinformasjonstjeneste. Av § 17 fremgår imidlertid at NRK ”skal ha et attraktivt innholdstilbud på Internett, mobil-tv mv”. Videre fremgår det i § 17 a at ”NRKs tjenester på Internett skal samlet i levende bilder, lyd og tekst i det minste innholde et løpende oppdatert tilbud av:

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

Bestemmelsen gir således en ikke-uttømmende liste over hvilke tjenester NRK ”i det minste” skal tilby på Internett. Bestemmelsen er ikke til hinder for at NRK kan tilby trafikknyheter på Internett og tydeliggjør også at det stilles krav til at NRK har et attraktivt innholdstilbud på nett. Sammen med § 17 e om at ”NRK skal stimulere til kunnskap, forståelse og bruk av andre medieplattformer blant brukere i alle aldre” gir vedtektene NRK rom for å være innovative og utnytte nye mediers teknologiske muligheter når det gjelder formidling av sitt innholdstilbud.

Gjennom § 13 d tydeliggjøres at NRK ”skal være til stede på, og utvikle tjenester på alle viktige medieplattformer, for å nå bredest mulig ut med sitt samlede programtilbud”. Gjennom å stille krav til at NRK tar i bruk alle viktige medieplattformer legger § 13 d til rette for at NRK skal være til stede på de medieplattformer som publikum befinner seg med det innholdstilbudet som vedtektene for øvrig definerer som NRKs samfunnsoppdrag. I den utstrekning NRK skal utvikle tjenester som er løsrevet fra NRKs programtilbud, må den aktuelle tjenesten etter Medietilsynets forståelse ha sin forankring i

¹⁵ NRKs tidligere vedtekter av 30. april 1996, sist endret i ekstraordinær generalforsamling 7. oktober 2005.

¹⁶ St.meld. nr. 6 (2007-2008) NRK-plakaten og St.meld. nr. 6 (2008-2009) NRK-plakaten – NRKs samfunnsoppdrag”

¹⁷ Paragraf 14 h setter også krav til NRKs tilbud på nye plattformer, og har følgende ordlyd: ”NRK skal formidle kulturarven i Norge. Arkivene i 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”.

det oppdraget NRK til enhver tid er tillagt. Følgelig blir tolkningen av de rammer vedtektene setter for NRKs allmennkringkastingsvirksomhet avgjørende for vurderingen av hvilke nye tjenester NRK kan innlemme i sitt oppdrag. Ut fra en slik tilnærming vurderer Medietilsynet det slik at § 13 d gir NRK i oppdrag å videreformidle blant annet NRKs trafikknheter på nye plattformer, men at utviklingen og etableringen av en omfattende trafikkinformasjonsjeneste som trafikkkportalen må underlegges en nærmere vurdering opp mot det spekter av innholdstilbud og tjenester NRKs nåværende vedtekter definerer som NRKs oppdrag.

4.1.3 Øvrige spesifikke innholdskrav

Selv om det er kun § 17 og 13 d som eksplisitt gir NRK et oppdrag på nye plattformer, vurderer Medietilsynet også om trafikkkportalen kan begrunnes i de øvrige vedtektsbestemmelsene. Ingen av de spesifikke kravene gir NRK et eksplisitt oppdrag om å tilby en trafikkinformasjonsjeneste.

Flere høringsinstanser stiller spørsmål ved om en nyttetjeneste som trafikkkportalen kan innlemmes i NRKs samfunnsoppdrag ettersom NRKs allmennkringkastingsvirksomhet bør kjennetegnes ved at det tilbys et redaksjonelt innhold, noe som synes å være kun en liten del av hva trafikkkportalen skal tilby. MTG mener at det i St. meld. nr. 30 (2006-2007) forutsettes at det er redaksjonell virksomhet på nye medieplattformer som kan inngå i allmennkringkastingsoppdraget. Berner Gruppen mener at en innlemmelse av trafikkkportalen i allmennkringkastingsoppdraget vil utvide NRKs oppdrag til også å omfatte en koordinerende rolle med hensyn til informasjonsbehov som offentlige etater og tjenester måtte ha. Ifølge TV 2 beveger NRK seg bort fra tradisjonell allmennkringkasting på de tradisjonelle kringkastingsplattformene og TV 2 kan vanskelig se for seg hvordan man i fremtiden skal kunne trekke grenser for allmennkringkastingsoppdraget dersom trafikkkportalen godkjennes.

Etter Medietilsynets vurdering kan nyttetjenester inkluderes i NRKs allmennkringkastingsoppdrag, jf. ovenstående vurdering av NRKs krav til tilbud på nye medieplattformer. Det er likevel naturlig å legge til grunn at nyttetjenester bør ha utgangspunkt i redaksjonell virksomhet som kan begrunnes i spesifikke innholdskrav, ettersom disse må anses nærmere å angi det mediepolitiske formålet med oppdraget til NRK som allmennkringkaster. Medietilsynet kan ikke se at trafikkkportalen kan begrunnes i de øvrige spesifikke innholdskravene i NRKs vedtekter.

4.1.4 Overordnede krav

En vurdering av nettjenesten trafikkkportalen opp mot vedtektene må også ta for seg overordnede krav til NRKs allmennkringkastingsoppdrag.

Vedtektsbestemmelsen i § 12 om at *”NRK skal understøtte og styrke demokratiet”* sammen med § 12 a om at *”NRKs samlede allmennkringkastingsvirksomhet skal ha som formål å oppfylle demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet”* representerer den demokratiske funksjonen, som kan sies å utgjøre kjernen i allmennkringkastingsoppdraget. Bestemmelsen i § 12 a angir selve formålet med NRKs samlede allmennkringkastingstilbud, og har tilsvarende ordlyd som terskelverdien for tjenester som kan inngå i NRKs allmennkringkastingsoppdrag, jf. kringkastingsloven § 6-1 a andre ledd. Medietilsynet legger i sitt tilsyn med NRKs ivaretagelse av allmennkringkastingsoppdraget til grunn at de øvrige vedtektsbestemmelsene representerer operasjonaliseringer av dette kravet, jf. blant annet Allmennkringkastingsrapporten 2010.

Denne forståelsen samsvarer med det som presiseres i kongelig resolusjon av 23. april 2010 om at *”[e]n nærmere konkretisering av hva som ligger i begrepet demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet(...)ligger i de relevante styringsdokumentene for NRK”*. Videre vises det til at NRK-plakaten er innlemmet i NRKs vedtekter, og at det er dette som utgjør det til enhver tid gjeldende allmennkringkastingsoppdraget. I vurderingen av hvilke nye tjenester NRK kan innlemme i sitt allmennkringkastingsoppdrag, legger Medietilsynet således til grunn at en ny tjeneste ikke kan begrunnes i §§ 12 og 12 a alene.

NRKs vedtekter har også flere andre bestemmelser av overordnet karakter. Etter Medietilsynets vurdering dreier disse seg i første rekke om forventninger til hvordan NRK forvalter sitt samlede innholdstilbud på ulike medieplattformer. Dette gjelder eksempelvis kravene i § 15 om at *”NRK skal etterstrebe høy kvalitet, mangfold og nyskaping”*, § 15 b om at *”NRK skal være nyskapende og bidra til kvalitetsutvikling”* og § 15 c om at *”NRK skal kunne formidle samme type tilbud som tilbys av kommersielle aktører, men bør etterstrebe å tilføye sitt tilbud et element av økt samfunnsverdi i forhold til det kommersielle tilbudet”*.

I sin søknad om forhåndsgodkjenning av trafikkportalen trekker NRK blant annet disse bestemmelsene frem som begrunnelse for at den nye tjenesten kan innlemmes i allmennkringkastingsoppdraget. Etter Medietilsynets vurdering har disse bestemmelsene en utpreget kvalitativ karakter knyttet til hvordan NRK både forventes å være en aktør i forkant og på høyden av medieutviklingen med et innholdstilbud preget av høy kvalitet, bredde og innovasjon, samtidig som det understrekes at NRK skal kunne satse på tilbud med bred appell under forutsetning av at NRK ivaretar den samfunnsverdien som ligger i NRKs særskilte allmennkringkastingsoppdrag. Etter Medietilsynets vurdering er disse bestemmelsene ment å fungere som viktige prinsipper for den høye standard NRKs samlede innholdstilbud er forutsatt å holde, og tilsynet kan derfor vanskelig se at denne typen bestemmelser er egnet til å trekke grensene for hva som innholdsmessig kan innlemmes i allmennkringkastingsoppdraget til NRK. Følgelig kan ikke §§ 15, 15 b og 15 c alene begrunne en innlemmelse av trafikkportalen, selv om tjenesten synes å bygge på nyskaping og kvalitet, samtidig som den antas å forene både samfunnsverdi og publikumsappell, jf. for øvrig vurderingen under punkt 4.2 om tjenestens merverdi for samfunnet. Det avgjørende kriteriet for å anse at en ny tjeneste har forankring i vedtektene, må etter Medietilsynets vurdering finnes i de vedtektsbestemmelser som nærmere angir hvilket innholdstilbud NRK forutsettes å tilby.

Et annet overordnet krav som NRK viser til som begrunnelse for å innlemme trafikkportalen i allmennkringkastingstilbudet er kravet i § 15 d om at *”NRKs tilbud skal ha tematisk og sjangermessig bredde”*. I tilsynsarbeidet med hvordan NRK ivaretar allmennkringkastingsforpliktelsene sine, ser Medietilsynet både på NRKs tilbud som helhet, den enkelte medieplattform og på tilbudet innenfor spesifikke program- eller tilbudskategorier, jf. eksempelvis Allmennkringkastingsrapporten 2010. Det settes således omfattende krav til tematisk bredde og variasjon i sjangrer i NRKs innholdstilbud. Et viktig hensyn bak dette kravet er å sikre et mangfoldig innholdstilbud som ivaretar alle grupper i det norske samfunnet, der NRK forutsettes å veksle mellom ulike typer programmer/tilbud som for eksempel nyheter, aktualiteter, underholdning, å veksle mellom fordypende og lettere måter å behandle stoffområder på, og å veksle mellom ulike temaer som eksempelvis kultur, politikk, livssyn, hverdagsliv etc. Kravet i § 15 d gir etter Medietilsynets vurdering NRK et betydelig rom for å skape et mangfoldig innholdstilbud innenfor det allmennkringkastingsoppdraget som vedtektene fastsetter. På samme måte som for de overordnede bestemmelsene §§ 15, 15 b og c som er vurdert ovenfor, er § 15 d lite egnet til å trekke grensene for hva som innholdsmessig kan innlemmes i NRKs oppdrag, men kan fungere som et tilleggsargument dersom trafikkportalen kan begrunnes i en eller flere av de vedtektsbestemmelser som nærmere angir hvilket innholdstilbud NRK forutsettes å tilby.

4.1.5 Tilknytning til tradisjonell virksomhet

Medietilsynet legger til grunn at vedtektene ikke skal innskrenke NRKs virksomhet i forhold til hva NRK tradisjonelt har tilbudt, og at tradisjonell virksomhet skal kunne overføres til nye plattformer. Dette prinsippet ble etablert i Medietilsynets gjennomgang av NRKs eksisterende tjenester på nye plattformer¹⁸, og innebærer at allmennkringkastingsoppdraget også kan omfatte tjenester som NRK tradisjonelt har tilbudt, selv om tjenesten ikke eksplisitt fremgår av vedtektene. Det kan gjelde informasjonsformidling som har daglig relevans for store deler av befolkningen eller som har særskilt relevans for sikkerhet og beredskap, og som derfor har inngått i NRKs allmennkringkastingsoppdrag.

I gjennomgangen av NRKs eksisterende tjenester på nye medieplattformer fant Medietilsynet på denne bakgrunn at NRK skulle kunne drive med formidling av trafikkinformasjon også på nye plattformer. Tjenesten tilsynet vurderte i denne rapporten, Trafikk, var en annen og enklere tjeneste enn trafikkportalen. Tjenesten fremsto da kun som løpende trafikkmeldinger fra NRKs trafikkredaksjon med utgangspunkt i informasjon fra Statens vegvesen. Medietilsynet presiserte i sin vurdering at det går en grense for hvor langt Internett-tjenester med tilknytning til tradisjonell virksomhet kan videreutvikles til mer selvstendige tjenester uten forankring i vedtektene, og likevel sies å falle inn under allmennkringkastingsoppdraget.

Denne tolkningen gjør det nødvendig å drøfte hvor grensen går for videreutvikling av denne typen tjenester. Som utgangspunkt for denne vurderingen er det nødvendig å klarlegge hva som skiller trafikkportalen fra den tidligere tjenesten som Medietilsynet vurderte kunne inngå i NRKs oppdrag. Til forskjell fra den tidligere tjenesten Trafikk fremstår trafikkportalen først og fremst som en nyttetjeneste basert på en betydelig mengde rådata fra ulike kilder, hvor formidlingen er styrt av brukerne og deres individuelle behov. Ifølge NRK skal tjenesten tilby en samlet, landsdekkende fremstilling av trafikkinformasjon for buss, båt, t-bane, trikk, tog, fly og biltrafikk – i tillegg til en reiseplanleggingstjeneste. Også dynamisk informasjon som avviksmeldinger, informasjon om køer og trafikkflyt er planlagt inkludert i tjenesten. Det fremgår av beskrivelsen at informasjonen som tilbys i stor grad hentes fra NRKs samarbeidspartnere, Trafikanten, Ruter og Statens vegvesen. Tjenesten vil også inneholde annen relevant reiseinformasjon som kart, vær- og føreforhold, informasjon om trafikkmengde og ulike veidata.

I søknaden argumenterer NRK for hvordan trafikkportalen kan sees som en naturlig forlengelse av NRKs eksisterende tilbud, og mener Medietilsynets gjennomgang av NRKs eksisterende tjenester viser hvilken relevans trafikkinformasjon har for NRKs allmennkringkastingstilbud. Videre viser NRK til Medietilsynets vurdering av yr.no, som etter NRKs syn bygger på tilsvarende samarbeidsmodell som den planlagte trafikkportalen. NRK viser i den forbindelse til at tilsynet vurderte at temaet værvarsling var relevant for NRKs allmennkringkastingsoppdrag, og at NRK kunne inngå i samarbeid med eksterne offentlige aktører uten kommersielle interesser.

Etter Medietilsynets vurdering skiller den planlagte tjenesten seg vesentlig fra det NRK tradisjonelt har tilbudt av trafikkinformasjon i sin ordinære programvirksomhet. Medietilsynet legger vekt på at det både dreier seg om en markant utvidelse og endring av den trafikkinformasjonen som NRK har tradisjon for å formidle i sitt innholdstilbud. Det vektlegges også at måten informasjonen settes

¹⁸ Jf. Kulturdepartementets oppdrag i brev av 20. oktober 2009. Medietilsynets rapport av juni 2010 er tilgjengelig på <http://www.medietilsynet.no/no/Tema/Allmennkringkasting/Gjennomgang-av-NRKs-eksisterende-tjenester-pa-nye-medieplattformer/>

sammen og gjøres tilgjengelig på skaper en annen tjeneste enn det NRKs trafikkmeldinger har representert. Ut fra formålsbeskrivelsen i NRKs søknad punkt 2.1 om at *”[t]rafikk- og ruteportalen har som ambisjon å gi publikum tilgang til informasjon som setter dem i stand til å gjøre reflekterte valg for selv å kunne bidra til sikrere, mer effektiv og miljøvennlig samferdsel”*, er det Medietilsynets vurdering at trafikportalen representerer noe nytt og annet enn det som innholdsmessig er naturlig å begrunne i de mediepolitiske hensyn allmennkringkastingen er ment å sikre. Tjenesten kan således ikke begrunnes ut fra en tilknytning til NRKs tradisjonelle virksomhet.

4.1.6 Oppsummering

Medietilsynet ser at NRKs planlagte nye trafikkinformasjontjeneste kan bidra til å oppfylle samfunnsøkonomiske hensyn ved å tilgjengeliggjøre trafikkinformasjon på ett sted, og slik gjør det lettere for brukerne å velge tidseffektive og miljøvennlige reiseløsninger. Den avgjørende forutsetningen for å kunne innlemme trafikportalen i NRKs allmennkringkastingsoppdrag er imidlertid at den kan begrunnes i NRKs vedtekter. Medietilsynet mener med dette at nye medietjenester må kunne forankres i det samfunnsoppdraget som til enhver tid gjelder for NRK på lik linje med den mediepolitiske funksjonen som NRKs allmennkringkastingstilbud på tradisjonelle medieplattformer har.

Etter en samlet vurdering finner Medietilsynet derfor at trafikportalen ikke klart kan begrunnes i NRKs vedtekter. I vurderingen har tilsynet sett på krav til NRKs virksomhet på nye medieplattformer, øvrige spesifikke innholdskrav og overordnede krav til NRKs virksomhet.

4.1.7 Om NRKs redaksjonelle uavhengighet

Vedtektene § 12 d formulerer det grunnleggende premisset for NRKs allmennkringkastingsvirksomhet om at *”NRK skal være redaksjonelt uavhengig”*. Spørsmål knyttet til redaksjonell uavhengighet er spesielt relevant når det opprettes et eget nettsted der det foregår langvarig og systematisk samarbeid med eksterne aktører. Medietilsynet vil i dette punktet derfor se nærmere på samarbeidet mellom NRK, Statens vegvesen, Ruter og Trafikanten.

I samarbeidet om trafikportalen har NRK, ifølge søknaden, ansvaret for det redaksjonelle innholdet, og kringkastingssjefen er ansvarlig redaktør. Videre bidrar NRK med trafikknyheter fra NRKs trafik kredaksjon og distriktskontor, design og utvikling av portalens brukergrensesnitt for nett og mobil og integrasjon av værdata fra yr.no. Statens vegvesen bidrar med reiseplanlegger for bil, veimeldinger, kart, observasjoner og prognoser fra vegvesenets målestasjoner, reisehastighet målt via Autopass-brikker og innhold fra Nasjonal vegdatabank. Ruter bidrar med rutedata og sanntidsinformasjon for Oslo og Akershus. Trafikanten bidrar med reiseplanlegger for kollektivtrafikken, sanntidsinformasjon for avganger i Oslo og Akershus, sanntidsinformasjon for tog i hele Norge og avviksmeldinger for kollektivtrafikken i Oslo og Akershus.

Etter Medietilsynets vurdering kan NRK være redaksjonelt ansvarlig for en tjeneste som drives i samarbeid med eksterne organisasjoner, dersom samarbeidet ikke kommer i konflikt med kravet til redaksjonell uavhengighet. For at dette kravet skal overholdes må NRK *”verne om sin integritet og sin troverdighet for å kunne opptre uavhengig i forhold til personer eller grupper som av politiske, ideologiske, økonomiske eller andre grunner vil øve innflytelse på det redaksjonelle innholdet”*, jf. § 12 d.

Etter Medietilsynets oppfatning kan alle samarbeidspartnere til en viss grad ha ”politiske, ideologiske, økonomiske eller andre grunner” til å øve innflytelse på NRKs redaksjonelle innhold, og et samarbeid med eksterne aktører kan slik sett alltid sette NRKs redaksjonelle uavhengighet i fare. Risikoen for NRKs redaksjonelle uavhengighet øker etter Medietilsynets mening ytterligere dersom samarbeidet kan bidra til økonomisk gevinst for en eller flere av samarbeidspartnerne, dersom samarbeidet gir eksklusive rettigheter til NRK, dersom samarbeidet er langvarig og dersom de eksterne organisasjonene bidrar med redaksjonelt innhold som publiseres på nettstedet.

Flere høringsinstanser peker på at Trafikanten konkurrerer med andre systemleverandører av denne typen tjenester. På denne bakgrunn kan det være fare for at Trafikanten kan ha en økonomisk egeninteresse av samarbeidet om trafikkportalen, noe som etter Medietilsynets oppfatning i så fall kan være problematisk.

Dersom samarbeidet gir NRK eksklusiv tilgang til informasjon, vil dette kunne sette NRK i et problematisk avhengighetsforhold til samarbeidspartene. Ifølge NRKs søknad har trafikkportalen imidlertid som mål å bidra til frigivning av så store datamengder knyttet til norsk kollektiv- og biltransport som mulig, og hevder at det aller meste av datagrunnlaget vil være tilgjengelig for andre aktører gjennom åpne API-er.¹⁹ NRK påpeker at Trafikantens tjenester som skal inngå i trafikkportalen allerede er fritt tilgjengelig for allmennheten gjennom api.trafikanten.no. Avviksmeldinger for kollektivtrafikken utenfor Østlandet er tilgjengelig for allmennheten via de enkelte kollektivselskapers nettsider, samt at Trafikanten holder på med et omfattende arbeid for å frigi mer data. I forbindelse med utviklingen av trafikkportalen skal Statens vegvesen, ifølge NRK, gjøre en omfattende innsats for å tilgjengeliggjøre innhold som tidligere ikke har vært tilgjengelig for eksterne tjenester. Videre vil kartene og enkelte andre innholdselementer på trafikkportalen bli tilgjengeliggjort av vegvesenet. Statens kartverks kart er videre, ifølge NRK, fritt tilgjengelig for medlemmer av Norge Digitalt, mens andre aktører kan betale for å få tilgang til tjenestene. Innholdet er altså ikke eksklusivt for portalen, ifølge NRK.

Flere av høringsinstansene, blant annet MTG og TV 2, hevder at NRK likevel vil få tilgang til dataene før sine konkurrenter. NRK får ifølge disse aktørene muligheten til å definere data/datasett og strukturen på disse, og hver gang det gjøres endringer eller oppdateringer i NRKs tjeneste vil andre aktører som benytter samme data nok en gang komme på etterskudd. I den grad NRK har noen fortrinn med hensyn til tilgang til data, mener Medietilsynet dette kan være problematisk av hensyn til NRKs redaksjonelle uavhengighet.

Trafikkportalen er et langvarig samarbeidsprosjekt. Det vil derfor kunne oppstå en fare for at det over tid opparbeides lojalitetsbånd mellom partene, og at dette setter NRKs redaksjonelle integritet under press. Medietilsynet har blant annet merket seg at Statens vegvesen skal finansiere en del av en utviklerstilling i NRK for implementering og arbeid med ruteplanlegging med kr 600 000 årlig.²⁰ I en slik situasjon er det viktig at rollefordelingen er klar og tydelig, og at det er full gjennomsiktighet knyttet til hvilke oppgaver de ulike partene i samarbeidet har.

¹⁹ API (Application Programming Interface) er et programmeringsgrensesnitt for kommunikasjon mellom programvare.

²⁰ Se samarbeidsavtale om felles rute- og trafikkportal mellom Statens vegvesen, Ruter, NRK og Trafikanten, punkt 4 a).

Medietilsynet finner at trafikkportalen ikke er i strid med kravet til redaksjonell uavhengighet, men mener det er grunn til å være oppmerksom på potensielle farer knyttet til samarbeidet.

4.1.8 Om tjenesten er ikke-kommersiell

En annen forutsetning for at NRK kan samarbeide med eksterne organisasjoner er at tjenesten ikke kommer i konflikt med vedtektene § 16 om at *”NRKs allmennkringkastingstilbud skal være ikke-kommersielt”*. Dette innebærer også at *”NRKs redaksjonelle avgjørelser (ikke) skal (...) være styrt av kommersielle hensyn, jf. § 16 a og at ”(l)isensmidler og andre offentlige inntekter (ikke) skal (...) subsidiere kommersielle aktiviteter”*, jf. § 16 d.

I søknadens punkt 5 skriver NRK at trafikkportalen skal være reklamefri. Det er videre avtalefestet i samarbeidsavtalen mellom partene at trafikkportalen ikke skal drive med billettsalg, men skal på sikt ha billettbestillingslenker til kollektivselskapenes nettsteder. NRK fremmer at portalen skal tilstrebe likebehandling av ulike kollektivselskaper slik at det er bestillingslenker til ulike selskaper til stede på portalen. NRK skriver videre at trafikkportalen ikke skal ha noen inntekter fra billettsalg eller lignende tjenester.

Etter Medietilsynets oppfatning fremstår trafikkportalen i utgangspunktet som en ikke-kommersiell tjeneste. Tilsynet mener imidlertid at det kan være problematisk at portalen på sikt skal inneholde henvisninger til billettbestillingslenker, ettersom dette innebærer at NRK indirekte kan bidra til å promotere billettsalg.

Dersom NRK skal kunne innlemme trafikkportalen i allmennkringkastingsoppdraget må det derfor stilles strenge krav til at portalen gir konkurransenøytral informasjon om kollektivselskaper og bestillingsmuligheter, samtidig som det må være en forutsetning at NRK ikke har noen inntekter fra virksomheten.

En trafikkinformasjontjeneste i NRKs regi må dessuten ha et klart og tydelig skille mellom selve tjenesten og de aktuelle kollektivselskapenes bestillingstjenester.

Medietilsynet finner at trafikkportalen ikke er i strid med kravet om at allmennkringkastingstilbudet skal være ikke-kommersielt, men mener det er grunn til å være oppmerksom på grensegangene opp mot andre aktørers kommersielle virksomhet.

4.2 Om tjenestens merverdi for samfunnet

Medietilsynet skal også gjøre en vurdering av hvorvidt tjenesten vil tilføre en *”merverdi ut over det som allerede tilbys i markedet”*, jf. kringkastingsforskriften § 6-2 annet ledd.

Den naturlige språklige forståelsen av ordlyden i § 6-2 annet ledd tilsier at en ny tjeneste har en merverdi når den tilbyr noe mer eller noe annet enn det som andre aktører i markedet allerede tilbyr. Ifølge Ot.prp. nr. 81 (2008-2009) legger departementet til grunn at *”nye tjenester skal tilføre en merverdi i det totale eksisterende mediemarkedet.”* Videre er departementet opptatt av at *”[f]orutsetningen om merverdi (...) ikke må oppfattes som en sperre mot at NRK tilbyr tjenester som også tilbys av kommersielle aktører”*. Dette begrunnes med hensynet til at *”NRK som allmennkringkaster skal gis mulighet til å nå ut til et bredest mulig publikum”* og det forhold at tjenesten tilbys av en lisensfinansiert allmennkringkaster i mange tilfeller vil *”kunne påvirke tjenestens*

utforming, og således ha en egenverdi”. Medietilsynet legger følgelig til grunn at det i vurderingen av om en ny tjeneste har merverdi for samfunnet også skal sees hen til hvorvidt tjenesten kan inneholde elementer av økt samfunnsverdi utover det eventuelle liknende kommersielle tilbud i markedet representerer.

Ved vurderingen av tjenestens merverdi for samfunnet tar Medietilsynet utgangspunkt i NRKs egen beskrivelse av den planlagte tjenesten i søknaden og informasjon om eksisterende tjenester i markedet som har kommet frem i høringsuttalelsene. NRK beskriver i sin søknad at formålet med den nye tjenesten er å lage en nasjonal trafikkportal som samler all relevant norsk trafikk- og ruteinformasjon på ett sted. NRK mener tjenesten vil tilføre betydelig merverdi ut over eksisterende tilbud, og viser til at ingen annen reiseplanlegger dekker både bil- og kollektivtrafikk samt at portalen har potensial til å konvertere bilister til brukere av kollektive transportmidler. NRKs beskrivelse fremhever også kartapplikasjoner og trafikkinformasjon til pc og mobile terminaler som viktige tjenester for brukerne av den planlagte trafikkportalen. Ved å tilby dynamisk informasjon om hendelser og avvik på reisen, mener NRK portalen vil tilføre en merverdi ved og alltid kunne gi brukeren det mest effektive reisealternativet, se gjengivelsen av NRKs søknad i punkt 2.1 og 2.3 ovenfor.

NRK fremhever også sin spesielle rolle i det norske medielandskapet som statlig eid, lisensfinansiert allmennkringkaster, som skal produsere og formidle en tjeneste som trafikkportalen kostnadsfritt for brukeren. I beskrivelsen av NRKs spesielle forutsetninger vises det både til særskilt kompetanse og ressurstilgang. Ifølge NRK har det vært viktig for de andre samarbeidspartene, Statens vegvesen og Ruter, at NRK er offentlig eid og ikke-kommersiell.

Flere høringsinstanser peker på behovet for en ny nasjonal trafikkinformasjonstjeneste som gir et konkurransenøytralt informasjonssystem for kollektivtrafikk og bilreiser, og mange ser NRKs planlagte tjeneste som et positivt bidrag til å realisere et slikt mål. Samferdselsdepartementet er en av høringsinstansene som uttrykker dette, og av høringsuttalelsen fremgår det at det er et transportpolitisk mål å tilrettelegge for etableringen av en nasjonal reiseplanlegger. Samferdselsdepartementet er opptatt av at en nasjonal reiseplanlegger skal være konkurransenøytral, oppdatert, brukervennlig og fullstendig og at brukeren av tjenesten skal være trygg på at alle reisealternativer er inkludert og at alternative reiseruter gis en konkurransenøytral presentasjon. Samferdselsdepartementet fremholder at det på bakgrunn av utviklingen i Norge og erfaringer fra andre land kan virke sannsynlig at den eneste måten en nasjonal reiseplanlegger kan bli en realitet, er ved at staten tar initiativ til etableringen.

En av samarbeidspartene til NRK, Statens vegvesen, skriver i sin høringsuttalelse at de siden 2003 har arbeidet for å få en nasjonal reiseplanlegger i Norge som er konkurransenøytral og orientert mot trafikantenes behov, og at samarbeidet med NRK om trafikkportalen i stor grad bygger på et langvarig og utstrakt samarbeid med trafikkredaksjonen i NRK. NRK som samarbeidspartner er etter Statens vegvesens oppfatning avgjørende for prosjektet fordi NRK har viktig kompetanse på trafikkinformasjon, lenge har hatt en egen trafikkredaksjon, driver utstrakt formidling av slik informasjon i dag i flere kanaler, har daglig tett samspill med Statens vegvesen og aktører i kollektivtrafikken, samt at de innehar ledende kompetanse på nettbasert informasjonsformidling.

Andre høringsinstanser uttrykker seg kritisk til om trafikkportalen vil tilføre merverdi ut over det som allerede tilbys i markedet. MTG påpeker at trafikkportalen først og fremst vil bestå av innhold som er tilgjengelig på ulike nettsteder, og at merverdien primært vil bestå i at portalen *”aggregerer allerede offentlig tilgjengelig, skattefinansiert informasjon”*. MTG mener denne merverdien elimineres etter hvert som private aktører får tilgang til aktuell informasjon, og videreutvikler sine eksisterende tjenester. Flere av de høringsinstansene som er kritiske til trafikkportalen påpeker at andre aktører

frem til nå ikke har hatt tilgang til data som nå frigis, og at dette har forhindret dem i å utvikle den type tjenester som NRK nå planlegger å tilby i samarbeid med Statens vegvesen, Ruter og Trafikanten. NRK skriver i sin søknad at trafikkportalen har som mål å bidra til frigiving av så store datamengder knyttet til norsk kollektiv- og biltransport som mulig, og at det aller meste av datagrunnlaget vil være tilgjengelig for andre aktører

Med utgangspunkt i NRKs beskrivelse av trafikkportalen finner Medietilsynet det sannsynlig at tjenesten vil bidra til å gi landsdekkende informasjon som ivaretar brukernes behov for trafikkinformasjon uavhengig av hvor de befinner seg i Norge, et lett tilgjengelig og pålitelig system med hensyn til datatilfang, oppdatering og billettering, og for øvrig tilby informasjon som vil være nyttig for reisende, som kart, vær- og føreforhold, informasjon om trafikkmengde, ulike veidata, trafikknyheter og avviksinformasjon.

På bakgrunn av de beskrivelsene som gis av trafikkportalen og det eksisterende tilbudet av lignende tjenester i markedet, vurderer Medietilsynet at tjenesten vil tilføre en merverdi ut over det som allerede tilbys i markedet. Det er ingen andre tjenester som tilbyr all norsk rute- og trafikkinformasjon på ett sted, med ruteplanlegger for både bil- og kollektivtrafikk.

På bakgrunn av opplysningene som kommer frem i høringsuttalelsene fremstår det imidlertid også som sannsynlig at lignende tjenester som trafikkportalen ville kunne tilbys av kommersielle aktører dersom aktørene hadde hatt tilgang til nødvendig rådata, jf. for øvrig Konkurransetilsynets vurdering av 5. juli 2011 som gjengis nærmere i punkt 5. Uttalelsene fra kommersielle aktører i markedet gir tydelig indikasjoner på at dette er en tjeneste som har kommersielt potensial. Samtidig fremstår det etter Medietilsynets vurdering sannsynlig ut fra en samlet vurdering av NRKs søknad og høringsuttalelsene, at den planlagte tjenesten faktisk vil fylle en viktig funksjon ved å koordinere og aggregere en betydelig mengde rådata fra ulike kilder, herunder offentlige kilder, som ikke tidligere er samlet og gjort tilgjengelig på ett sted.

I vurderingen av om det kan ligge en egenverdi i at en slik tjeneste som trafikkportalen tilbys i regi av NRK, er det naturlig å se nærmere på om NRK har spesielle forutsetninger for å tilby den. I sin beskrivelse fremhever NRK sin betydelige erfaring med hensyn til å formidle trafikkinformasjon og å lage store, gode informasjonstjenester med høy samfunnsverdi på nett. Medietilsynet mener det er grunn til å anta at NRK, som offentlig eid og lisensfinansiert allmennkringkaster, har spesielle forutsetninger for å fylle den antatt ressurskrevende funksjonen med koordinering og aggregering av data og bidra til at tjenesten gir konkurransenøytral informasjon.

Medietilsynet vurderer det også som rimelig at det ut fra samfunnsøkonomiske hensyn er et behov i samfunnet for en nasjonal reiseplanlegger, spesielt knyttet til at trafikkportalen etter beskrivelsen skal gjøre det lettere for brukerne å velge tidseffektive og miljøvennlige reiseløsninger. Som beskrevet ovenfor kan NRK som offentlig aktør fungere som en koordinator og tilgjengeliggjør av en betydelig mengde rådata som tidligere ikke har vært samlet på ett sted. Medietilsynet legger således til grunn at trafikkportalen representerer en tjeneste der det kan finnes et element av økt samfunnsverdi i at det eksisterer en tjeneste i NRKs regi i markedet, sammen med lignende tjenester.

Medietilsynets vurdering er at trafikkportalen vil tilføre en merverdi ut over det som allerede tilbys i markedet, og således er kriteriet i kringkastingsforskriften § 6-2 annet ledd oppfylt.

5 Konkurransetilsynets vurdering

Medietilsynet mottok Konkurransetilsynets vurdering av potensielle konkurransevirkninger ved etablering av trafikkportalen 5. juli 2011.

Konkurransetilsynet oppsummerer sin vurdering på følgende måte *”trafikkportalen vil ha en betydelig negativ innvirkning på eksisterende kommersielle aktører som tilbyr eller er i ferd med å utvikle nettbaserte trafikkopplysningstjenester, samt nettportaler som konkurrerer med nrk.no”*. Videre mener Konkurransetilsynet at *”etablering av trafikkportalen (vil) kunne redusere kommersielle aktørers insentiver til å investere i både etablering av nettbaserte trafikkopplysningstjenester og utvikling og forbedring av eksisterende tjenester”*. Etter Konkurransetilsynets vurdering har *”nettbaserte trafikkopplysningstjenester (...) et betydelig markedspotensial og gode vekstmuligheter*. Tilsynet mener det er sannsynlig at trafikkjenester *”ville blitt tilbudt av kommersielle aktører dersom aktørene hadde hatt tilgang til nødvendige rådata”*.

Konkurransetilsynets vurdering følger vedlagt og finnes i sin helhet på Konkurransetilsynets nettsted.²¹

6 Medietilsynets samlede vurdering

6.1 Rettslig utgangspunkt

Kringkastingsloven § 6-1 a slår fast at det kun er nye tjenester som oppfyller *”demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet”* som kan innlemmes i NRKs oppdrag. I vurderingen av om trafikkportalen innfrir dette kravet, har Medietilsynet vurdert tjenestens *”oppfyllelse av allmennkringkastingsoppdraget”* og tjenestens *”merverdi”* jf. kringkastingsforskriften § 6-2 andre ledd.

For at en ny tjeneste skal kunne innlemmes i NRKs allmennkringkastingsoppdrag må de to kumulative vilkårene i kringkastingsforskriften § 6-2 vedrørende tjenestens *”oppfyllelse av allmennkringkastingsoppdraget”* og at tjenesten tilfører *”merverdi”* være oppfylt. Forståelsen av at bestemmelsen oppstiller to kumulative vilkår for innlemmelse av en tjeneste støttes av Ot.prp. nr. 81 (2008-2009). Her legger departementet til grunn at *”(E)t avgjørende hensyn vil være at tjenesten kan begrunnes ut fra NRKs allmennkringkasteroppdrag”* og at den *”skal tilføre en merverdi i det totale eksisterende mediemarkedet”*.

Medietilsynets vurdering av de to kumulative vilkårene skal *”avveies i mot de potensielle konkurransemessige virkningene”* av at tjenesten tilbys jf. kringkastingsforskriften § 6-2 andre ledd. Av forarbeidene fremgår det imidlertid at en tjeneste som har negative konkurransemessige konsekvenser likevel kan godkjennes dersom de samfunnsmessige gevinstene (merverdien) veier tyngre. Også i kongelig resolusjon av 23. april 2010 understreker departementet at det *”i et begrenset mediemarked som det norske vil (...) kunne være aktuelt å godkjenne også tjenester som i*

²¹ http://www.konkurransetilsynet.no/ImageVaultFiles/id_5066/cf_5/2011-07-05%20NRK%20trafikkportal.pdf

utgangspunktet kan ha konkurransebegrensende virkninger, forutsatt at de kan konstateres at disse har andre, positive samfunnsmessige virkninger som veier tyngre”.

Samlet sett betyr dette at en ny tjeneste alltid må utgjøre en *”oppfyllelse av allmennkringkastingsoppdraget”* og *”tilføre en merverdi utover det som allerede tilbys i markedet”* for at den skal kunne godkjennes. En tjeneste kan imidlertid føre til *”konkurransebegrensende virkninger”*, men likevel godkjennes dersom de positive samfunnsmessige virkningene veier tyngre.

6.2 Konklusjon og tilråing

Av hensyn til NRK selv, konkurrerende aktører i markedet og legitimiteten til lisensfinansieringen bør det være størst mulig transparens og forutsigbarhet omkring rammene for NRKs allmennkringkastingsoppdrag. Det er dette som er hensynet bak kravet i EØS-avtalens statsstøtteregler om at det skal være en klar og presis definisjon av allmennkringkastingsoppdraget. Medietilsynet er opptatt av at vurderingen av om nye tjenester kan innlemmes i NRKs oppdrag må ta nødvendig hensyn til den dynamikken og høye omstillingstakten som preger nye medietjenester. Det kan være problematisk, ut i fra vedtektenes ordlyd, å trekke grensene for hvilke tjenester som kan begrunnes i allmennkringkastingsoppdraget. For at NRKs vedtekter reelt sett skal gi en tydelig og klar avgrensning av NRKs oppdrag, er det etter Medietilsynets oppfatning imidlertid nødvendig å se hen til det mediepolitiske formålet som allmennkringkastingens demokratiske, sosiale og kulturelle funksjon er ment å ivareta.

Medietilsynets vurdering i punktene 4.1.1-4.1.6 viser at trafikkportalen ikke klart kan begrunnes i NRKs vedtekter. I vurderingen har tilsynet sett på krav til NRKs virksomhet på nye medieplattformer, øvrige spesifikke innholds krav og overordnede krav til NRKs virksomhet.

Etter Medietilsynets vurdering utgjør således ikke tjenesten trafikkportalen en *”oppfyllelse av allmennkringkastingsoppdraget”*. Ettersom ett av de to kumulative vilkårene i kringkastingsforskriften § 6-2 andre ledd ikke anses å være oppfylt, kan ikke Medietilsynet se at trafikkportalen bør innlemmes i NRKs allmennkringkastingsoppdrag og vil på denne bakgrunn ikke foreta den avveiningen som forhåndsgodkjenningsprosedyren legger opp til for tjenester som kan begrunnes i NRKs allmennkringkastingsoppdrag.

Tilsynet finner ikke å kunne tilrå at trafikkportalen skal innlemmes i NRKs allmennkringkastingsoppdrag.

7 Subsidiære betraktninger

I det tilfelle at trafikkportalen var en tjeneste som kunne bidra til å oppfylle NRKs allmennkringkastingsoppdrag slik det er nedfelt i vedtektene, måtte tjenestens merverdi ha blitt avveid mot de potensielle konkurransemessige virkningene av at tjenesten skulle tilbys.

Dette måtte i så fall ha det utgangspunkt at NRKs vedtekter skulle kunne tolkes så vidt, og det var et ønske om at allmennkringkastingsoppdraget skulle utvides til også å omfatte en tjeneste som

trafikkportalen. Tilsynet ønsker likevel å peke på følgende momenter som den videre prosedyren i så fall måtte tatt hensyn til.

Medietilsynets vurdering viser at trafikkportalen tilfører merverdi utover det som allerede tilbys i markedet. Videre antyder tilsynet at det kan finnes et element av økt samfunnsverdi i at det eksisterer en tjeneste i NRKs regi i markedet, sammen med lignende tjenester. Konkurransetilsynet finner det imidlertid sannsynlig at trafikkportalen vil ha en *”betydelig negativ innvirkning på eksisterende kommersielle aktører som er i ferd med å utvikle nettbaserte trafikkopplysningstjenester, samt nettportaler som konkurrer med nrk.no”* og at vil *”kunne redusere kommersielle aktørers insentiver til å investere i både etablering av nettbaserte trafikkopplysningstjenester og utvikling og forbedring av eksisterende tjenester”*. Utfallet av denne vurderingen ville således avhenge av om merverdien kunne sies å veie tyngre enn de *”betydelig negative innvirkning(ene)”* på markedet.

Tilsynet finner også grunn til å gjøre oppmerksom på Konkurransetilsynets oppfordring om å finne en løsning på problematikken knyttet til tilgjengeliggjøring av offentlige rådata. Medietilsynet slutter seg til at denne utfordringen bør drøftes uavhengig av prosedyren om forhåndsgodkjenning av trafikkportalen.