

Kulturdepartementet
postmottak@kud.dep.no

Oslo, 7. februar 2022

Deres referanse 21/5372

Høringsuttalelse om NRK-plakaten

I Norge eier Schibsted News Media avisene Aftenposten, Askøyværingen, Bergens Tidende, Bygdanytt, E24, Stavanger Aftenblad, Strilen, Vestnytt og VG.

Vi er glad for at departementet sender NRK-plakaten på høring, som ledd i arbeidet med fireårige styringssignaler. Samtidig så beklager vi at det i Norge ikke har vært mulig å få til en reell politisk debatt om forholdet mellom den/de statsfinansierte medievirksomhetene og de private redaksjonene, slik man har i både Finland, Sverige og Danmark.

Vi kommer i denne høringsuttalelsen til å legge vekt på..

- **konkurransoeffekten for private redaksjoner av NRKs tunge satsing på tekstbasert innhold,**
- **rammene for NRKs virksomhet, balansert mot behovet for et mangfoldig nyhetstilbud av høy kvalitet, og..**
- **nødvendige hensyn som må tas når NRK publiserer i sosiale nettverk.**

Vi viser til MBLs høringsuttalelse, spesielt når det gjelder bakgrunn, samt konkurransemessig og økonomisk utvikling i bransjen, supplert med ytterligere dokumentasjon i Aller Medias høringsuttalelse, og går derfor ikke særlig dypt inn på dette i vårt svar.

Rammene for NRKs virksomhet - fra rolledeling til direkte konkurranse

Vårt prinsipielle utgangspunkt er at public service, som annen statsstøttet, eller statsfinansiert, virksomhet skal begrense seg til å korrigere markedssvikt. Det vil si at man skal dekke et behov i samfunnet som det ikke finnes et markedsmessig grunnlag for å dekke.

Vi deler Amedias beskrivelse i sin høringsuttalelse om hvordan det i realiteten ikke finnes grenser av betydning for hva NRK kan gjøre. NRK-plakaten er utelukkende utformet som pålegg, der det ikke står noe om avgrensninger.

Schibsted

Som en sannsynlig konsekvens av at denne typen virksomhet har unntak fra de alminnelige statsstøttereglene så har vi sett at NRK gjennom flere tiår har fått politisk tilslutning til utvidelse av sitt mandat som går langt utover det som ville vært akseptabelt for statsstøttet virksomhet i andre bransjer. Selve manifestasjonen av det som er blitt NRKs rolle kunne man finne i NRKs slagord for noen år tilbake: "Noe for alle - alltid".

Det er slått fast i NRK-plakaten at institusjonen kan produsere samme innhold som de private aktørene, uten at det finnes noen prinsipiell begrunnelse for dette.

De legale grensene for NRKs mandat er ikke et tema for oss i denne høringen, men vi vil peke på behovet for en grenseoppgang, ikke minst i lys av EU-kommisjonens inngrep overfor Finland i forbindelse med en klage fra finske medier på bruk av statsstøtte knyttet til YLEs digitale virksomhet.

Vi ønsker i denne sammenhengen å appellere til en politisk helhetstenkning, uavhengig av hvordan man forstår de legale grensene for NRKs virksomhet, der målet må være å sikre befolkningen et bredt, mangfoldig og kvalitativt godt tilbud av nyheter og aktualiteter fra flere ulike tilbydere på lang sikt.

Vi har så langt, og kanskje naivt, lagt til grunn at norske myndigheter har ønsket å gi NRK et bredt mandat, men at man likevel ikke har ønsket å gi en eksplisitt oppfordring til direkte konkurranse mot private mediebedrifter. De fleste i bransjen vet at ønsket om å bli større enn andre er en viktig drivkraft bak mye av NRKs virksomhet, dypt integrert i kulturen, og spesielt fremtredende i de delene av NRK som arbeider med nyheter, sport og underholdning. Det er likevel et stykke fra dette, til at eieren, staten, oppfordrer til at NRK skal legge et direkte konkurransepress på de private redaksjonene.

Dette er endret i og med Medietilsynets holdning i siste rapport om NRKs bidrag til mediemangfoldet, presentert 29. november i fjor:

«Siden forrige rapport i 2018 har konkurransepresset NRK utøver overfor kommersielle aktører i det digitale nyhets- og aktualitetsmarkedet nasjonalt, styrket seg noe. Samtidig er det en positiv utvikling i det kommersielle mediemarkedet, og konkurransepresset vurderes derfor å ha virket skjerpene og til beste for publikum. Per i dag vurderes det ikke å være risiko på kort eller mellomlang sikt for at tilbudet fra NRK skal ha negative effekter på tilbudet fra kommersielle aktører i det digitale markedet nasjonalt – og dermed heller ikke på det totale publikumstilbudet.»

(vår understreking)

Det er riktig at mange private mediebedrifter har styrket sine økonomiske resultater de siste årene, og de spesielle årsakene til dette er godt redegjort for av MBL, som også peker på sårbarheten i økonomien fremover. Medietilsynet legger til grunn at årsakene til de bedre resultatene er konkurransen fra NRK, uten at det finnes belegg for en slik sammenheng i rapporten. Tilsynet konkluderer likevel med at økt konkurransepress fra NRK har "virket skjerpene og til beste for publikum."

Schibsted

Vi kan vanskelig lese dette på noen annen måte enn at Medietilsynet tiltar seg en politisk rolle, og legger til en føring for NRK fra statens side, som oss bekjent aldri har vært uttrykt tidligere.

Dersom det virkelig skulle være slik at staten ønsker å oppfordre NRK til direkte konkurranse mot private redaksjoner for å "...virke skjerpene..", eller med andre begrunnelser, så må dette igjennom en bred demokratisk behandling og besluttes av Stortinget. Dette er ikke noe et tilsyn kan finne på i en bisetning - til det er konsekvensene for store.

Skriftbasert formidling - i direkte konkurranse med avisene

Schibsteds aviser er avhengige av en videre sterk vekst i det digitale abonnementsmarkedet for å sikre fremtidig finansiering av journalistikken. NRKs omfattende tekstbaserte innholdstilbud er et vesentlig hinder for slik vekst, spesielt for de nasjonale og regionale avisene. For Aftenpostens del er det dokumentert at NRKs gratistilbud er det desidert viktigste hinderet for nødvendig abonnementsvekst.

NRK har de siste årene satset tungt på utvikling av sitt skriftbaserte innhold digitalt. Formater som langlesing/feature, kommentarer og debatt i skrift har gjort NRK til en fullverdig "avis" digitalt, sannsynligvis med mer skriftbasert innhold enn noen av avisene. Fortellerteknikkene er hentet direkte fra avisutviklede formater.

Tematisk er innholdet bredt og av høy kvalitet, og i profil helt likt det avisene formidler. Her finner vi også et rikholdig populært og underholdende innhold det ikke finnes noen mangel på i tilbudet fra private aktører.

Effekten av mengden og bredden i NRKs skriftbaserte innhold digitalt, er naturligvis at mange ikke ser behovet for å abonnere på en avis. Dette er en enkel og rasjonell vurdering av behov/nytte. Et tilleggsmoment har å gjøre med tidsbruk. De private redaksjonene er ikke bare avhengige av abonnementsinntektene, men også av trafikk for å få nødvendige inntekter fra annonsering.

Før internett kom til verden ville det vært utenkelig at NRK skulle få etablere papiraviser i direkte konkurranse med de private. Digitalisering og konvergens har i praksis likevel ført til at det er nettopp dette NRK har gjort de siste årene, godt tilrettelagt av en oppdragsbeskrivelse gjennom NRK-plakaten der man ikke har gjort noen forsøk på avgrensninger av aktiviteten i de digitale kanalene.

I en oppslutningsdrevet politisk tenkning er det naturlig at man vil vegre seg mot å begrense folks tilgang på et innhold fra NRK som er populært og allerede betalt for over skatteseddelen. Det viktige må likevel være at man evner, og har det nødvendige motet, til å tenke over de langsiktige konsekvensene av dagens ubalanse i mediemarkedet, og den effekten dette vil ha for vanlige mediebrukere.

Et spørsmål myndighetene må stille seg, er om en begrensning i NRKs adgang til å formidle tekstbasert innhold i digitale kanaler, vil være til vesentlig ulempe for NRKs mulighet til å oppfylle sitt oppdrag. Dette må så avveies mot den negative effekten slik formidling har for de private redaksjonelle mediene og dermed for befolkningens samlede medietilbud.

NRKs innholdstilbud i sosiale nettverk

Schibsted

Det er et åpenbart behov for at NRK må få eksponere sitt innhold i sosiale nettverk, på samme måte som det er klart at de må være tilstede på nettet på sine egne hjemmesider. Skal allmennkringkasteren over tid kunne fylle sin rolle også overfor nye målgrupper, så må de være der publikum er.

Dilemmaet er at de sosiale nettverkene er de desidert sterkeste konkurrentene for de private nyhetsmediene. Med et omfattende innhold fra NRK i disse kanalene så øker både trafikken og kredibiliteten for disse aktørene. Spørsmålet blir altså hvor sterk eksponeringen av NRK i disse kanalene må være for at institusjonen skal oppfylle sitt oppdrag. Vi ser ikke spor av en slik avveining i dag.

I debatter med NRK om dette blir det gjerne vist til at NRK har redusert antallet kontoer i sosiale nettverk betydelig de siste årene. Dette er riktig, men det finnes vel knapt noen, heller ikke i NRK, som tror at dette er gjort for å begrense konkurransetrykket mot de private mediene. Strategien er velkjent, og handler i bunn og grunn om færre eksponeringer med høyere attraktivitet, for å øke trafikken, ikke redusere den.

NRK viser gjerne til at de private mediehusene også bruker sosiale nettverk, noe som selvsagt er riktig. Den viktige forskjellen er imidlertid at vi bruker disse kanalene i den grad vi må, spesielt for å rekruttere lesere og abonnenter til våre hjemmesider slik at vi fortsatt vil være i stand til å finansiere journalistikken. NRK har svakere argumenter for intensiv eksponering i sosiale nettverk - de er allerede ferdig finansiert.

Avveining av hensyn

Politikk, jus og forvaltning handler i stor grad om å gjøre avveininger mellom ulike hensyn. Slike avveininger dreier seg gjerne om fordeler for én part, sett opp mot ulempene for en annen. Spørsmålet om størst mulig samfunnsnytte vil gjerne være et avgjørende vurderingskriterium.

En trygghet for at statsinstitusjonene faktisk gjør nødvendige avveininger, er etter vårt skjønn en viktig faktor for graden av tillit i samfunnet. Det er derfor urovekkende at det ikke finnes noe pålegg om avveininger i NRK-plakaten. Plakaten kan vanskelig leses på noen annen måte enn at NRK, etter å ha oppfylt påleggene i plakaten, kan gjøre stort sett som de vil, helt uavhengig av hva slags effekt dette kan tenkes å ha for andre.

I Lov om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester (Kringkastingsloven) § 6-1 a, om forhåndsgodkjenning av nye tjenester i allmennkringkastingsoppdraget, finnes det imidlertid en avgrensning. Her slås det fast at det kun er tjenester som oppfyller demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet som kan godkjennes.

I Forskrift om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester heter det at det også skal legges vekt på “..hvilken effekt tjenesten vil ha på markedet som sådan..”. Det står også at det skal legges vekt på “..hvorvidt tjenesten vil tilføre en merverdi ut over det som allerede tilbys i markedet. Dette må avveies mot de potensielle konkurransebegrensende virkningene av at tjenesten tilbys.”

Dette er kloke og meget godt begrunnede krav til vurderingskriterier ved forhåndsgodkjenning. Problemet er at pålegget om forhåndsgodkjenning i lov og forskrift i liten grad blir respektert, og at nye tjenester i liten grad blir gjenstand for forhåndsvurdering. Det er for eksempel åpenbart at NRKs satsing på tekstbasert innhold burde vært vurdert opp

Schibsted

mot disse bestemmelsene. I stedet har vi fått en utvikling der NRK, steg for steg, og med en viss støtte i NRK-plakaten, har bygd opp et helt innholdsunivers uten at det noen gang er gjort en vurdering av de "...potensielle konkurransebegrensende virkningene..".

I saksbehandlingsreglene knyttet til forhåndsgodkjenning, i forskriftens § 6-3, er det lagt opp til at Medietilsynet skal vurdere godkjenning etter søknad fra NRK. Det er altså ingen andre enn NRK som kan be om forhåndsgodkjenning av NRK-satsinger. Vi kan heller ikke se at Medietilsynet har noen initiativrett, for tilfeller der tilsynet måtte mene at NRK burde søkt om godkjenning. Det finnes ett unntak fra dette i en spesialbestemmelse, i forskriftens § 6-1, 3. og 4. ledd, men det er lite relevant her.

Vi har altså en situasjon der det som kunne vært en god og balanserende bestemmelse i lovverket om grensene for NRKs aktivitet, betinger at NRK selv, og ingen andre, ber om at det blir gjort en vurdering. Man kan vanskelig tenke seg en situasjon som passer bedre til analogien om bukken og havresekken.

Kommentarer til enkeltbestemmelser i NRK-plakaten

I våre innspill til endringer i NRK-plakaten foreslår vi løsninger vi mener det bør være mulig å få politisk gehør for, gitt det politiske flertallets generelle holdning til NRK. Det betyr spesielt at vi i denne sammenhengen har valgt å ikke foreslå at NRK skal begrense sin skriftlige dekning digitalt til korte nyhetsmeldinger, selv om dette etter vårt syn ville vært en rimelig avgrensning av oppdraget, uten vesentlig ulempe for NRKs oppdrag gitt av Stortinget.

Gjennomgående for vår tilnærming er at NRK må pålegges å gjøre avveininger, både for eksisterende og nye tjenester, mellom sine ønsker om å opprettholde/utvide sitt tilbud, og den potensielle negative effekten dette kan ha for andre aktører i mediemarkedet.

§ 14 - NRK skal ha et selvstendig ansvar for å bidra til det norske mediemangfoldet (regionalt og nasjonalt)

Bestemmelsen er et skritt i riktig retning men er lite konkret og forpliktende.

Det er liten tvil om at NRK har åpnet seg mer opp overfor andre redaksjoner de siste årene, at de er blitt bedre til å dele innhold og initiere samarbeidssatsinger, ikke minst knyttet til valgdekning og sport. Dette er imidlertid initiativer som har liten, eller ingen, betydning for de private mediehusenes mulighet til å finansiere journalistikk.

Det er, som tidligere nevnt, et helt nødvendig behov for å ta inn et krav til at både nye og eksisterende tjenester i NRK skal vurderes og balanseres i forhold til konkurranseeffekten mot private mediehus. Det er trolig i § 14 at en slik formulering hører mest naturlig hjemme.

Kravet til forhåndsprøving, slik det fremkommer av Kringkastingsloven med forskrift, bør også presiseres i plakaten.

§ 26 - NRK skal ha et særlig ansvar for å dekke tematiske og geografiske blindsoner.

Vi har et ambivalent forhold til §26 om ansvar for geografiske og tematiske blindsoner. På den ene siden bør hele begrunnelsen for en statsfinansiert virksomhet som NRK være å løse oppgaver det ikke finnes et markedsmessig grunnlag for å løse. Slik sett kunne det vært riktig å satse på blindsonene. Ser vi derimot på hvordan NRK i praksis har fått lov til å ekspandere sitt oppdrag nesten uten grenser opp gjennom årene, så er vi redd konsekvensene av et slikt pålegg blir mer ressurser til alt, ikke intern forflytning av ressurser til områder der det finnes åpenbar markedssvikt.

I en slik situasjon mener vi det er en riktigere offentlig prioritering å legge bedre til rette for at private redaksjoner kan gjøre mer for å dekke geografiske blindsoner. Vi mener det er lokalavisene som har de beste forutsetningene for å løse dette oppdraget.

Når det gjelder tematiske blindsoner derimot, mener vi det kan gi mening å holde dette frem som et særskilt ansvar for NRK.

§ 50 - 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**

Det største problemet med denne bestemmelsen er den direkte henvisningen til bruk av tekstbasert innhold på internett. Ser vi bort fra de legale rammene for offentlig finansiering av en allmennkringkaster, så er det likevel etter vår mening unødvendig med en eksplisitt "bestilling" av skriftbasert innhold på internett.

Vårt forslag er at man som et minimum stryker "...skal samlet i levende bilder, lyd og tekst i det minste..." i § 50.

Vennlig hilsen

Siv Juvik Tveitnes
Konserndirektør for nyhetsmedier i Schibsted