

Det kongelige kulturdepartement
Postboks 8030 Dep
0030 Oslo
poslmottak@kud.dep.no



Høringsuttalelse om NRK-plakaten

07.02.2022

Aller Media og Dagbladet takker for invitasjon til å avgi høringsuttalelse i forbindelse med revisjonen av NRK-plakaten, med frist 7. februar 2022. Denne uttalelse avgis på vegne av begge, i tillegg til Se og Hør, KK og SOL

Om oss

Aller Media er et innovativt, multimedialt mediekonsern, som når 2,5 millioner lesere digitalt hver uke. Gjennom en rekke mediekanaler tilbyr Aller Media et bredt utvalg av nyhets- og aktualitetsstoff, og har lange tradisjoner med å formidle viktige historier til sine lesere. Gjennom aviser, magasiner og ukeblader har Aller Media bidratt til språkopplæring, dannelse, meningsmangfold og folkeopplysning. Gjennom sine mange publikasjoner på nett og papir er Aller Media-konsernet en betydelig bidragsyter til det norske mediemangfoldet. Ved å sikte mot en rekke forskjellige målgrupper og gjennom å slippe til en rekke forskjellige stemmer med et stort meningsspenn gir vi hver dag vårt bidrag til at valget mellom ytringer er godt. Vi ønsker at dette skal fortsette og at konkurransen i mediemarkedet skal være sunn.

Avisen Dagbladet ble stiftet 2. januar 1869. Dagbladet publiserer både på papir og alle digitale plattformer 24/7, året rundt mot et allment publikum, både geografisk og kulturelt. Publiseringen skjer både på hovednettstedet Dagbladet.no, gjennom papiravisen Dagbladet, men også via titler som Magasinet, kjendis.no og børsen.no. Dagbladet tv produserer og distribuerer løpende nyheter og driver også tv-konsepter som Rødt kort og Non-stop. Dagbladet pluss AS er et datterselskap av Dagbladet og bidrar med innholdsproduksjon i dagbladuniverset, som totalt treffer 2,2 millioner lesere i uka. Dette er en nummer to-posisjon blant de privateide mediehusene i Norge. Aller Media AS er eier av Dagbladet.

Se og Hør ble lansert i 1978, kommer ut to ganger i uka og er Norges mest leste ukeblad. Se og Hørs nettsatsing er den som når flest lesere av alle de eksisterende titlene i norsk ukepresse. På den ukentlige [trafikktaloversikten](#) fra Mediebedriftenes Landsforening ligger Se og Hør pr Hør pr. uke 4/2022 på åttendeplass av alle norske nettsted. Merk at på denne oversikten er tallene for Yr.no skilt ut fra NRK, som dermed har en sterkere posisjon enn tallene skulle tilsi. Levende bilder er også en viktig del av den digitale virksomheten og Se og Hør står blant annet bak tv-konseptet «Rød løper».

Karvesvingen 1
0579 Oslo
Norge
T. +47 21 30 10 00
PB 1169 Sentrum
0107 Oslo
Org. nr: 910 119 877
post@aller.no
www.aller.no

Visma Addo identifikasjonsnummer: ed4c5c3b-d4dc-4704-bedb-238178b3187f

Aller Media utgir dessuten en rekke andre tidsskrifter på nett og papir, for eksempel det tradisjonsrike familiebladet Allers, nyhetsnettstedet Sol.no og kvinnebladet og nettstedet KK/kk.no. KK har vært på det norske markedet siden 1874 og er Norges eldste kvinneblad. Kk.no og sol.no er på henholdsvis 15. og 17. plass på den over nevnte trafikkalloversikten.



Innledning: nødvendig å begrense NRKs muligheter til digital tekstformidling

I vår høringsuttalelse vil vi særlig legge vekt på to ting: 1) nødvendigheten av å begrense NRKs muligheter til digital tekstformidling og 2) de statsstøtterettslige sidene ved finansieringen av allmennkringkasteren i Norge.

Vi tar utgangspunkt i paragrafene 24 og 50 i NRK-plakaten, og vurderer disse i forhold til de statsstøtterettslige føringene som følger av Norges EØS-rettslige forpliktelser. Vårt hovedpoeng er at rammene for NRKs virksomhet ikke er underlagt «fritt politisk skjønn» i Norge. Som følge av utviklingen av NRKs aktiviteter i kommersielle markeder slik blant annet Medietilsynets siste rapport om NRK dokumenterer, nødvendiggjør de EØS-rettslige føringene endringer i plakaten.¹

Hovedpunkter

Vi har ingen problemer med å både anerkjenne og respektere det gode arbeidet som gjøres av NRK. Den politiske styringen av NRK og fastsettelsen av NRKs samfunnsoppdrag må skje på et overordnet og prinsipielt plan. Det er likevel utvilsomt slik at staten må sikre at den offentlige finansieringen av NRK ikke strider mot EØS-avtalens statsstøtteregele. Statsstøtteforbudet i EØS-avtalen artikkel 61 (1)² gjelder som norsk lov, jf. EØS-loven § 1, og skal i tilfelle konflikt gå foran andre bestemmelser som regulerer samme forhold, jf. EØS-loven § 2.

Dette innebærer at reguleringen knyttet til finansieringen av NRK, herunder NRK-plakaten, til enhver tid må tilpasses slik at finansieringen av NRK ikke vil utgjøre ulovlig statsstøtte i strid med Norges folkerettslige forpliktelser.

Vi vil derfor peke på noen problemområder og utfordringer som er knyttet til institusjonens stilling i dag. NRK ble stiftet i en annen tid, der både penger, sendemuligheter og teknologi var knapphetsgoder. Byggingen av en rikskringkaster var en del av nasjonsbyggingen. I dag er det helt andre hensyn å ta og et eventuelt NRK ville fått en helt annen rolle dersom det ble stiftet nå.

Fra vår side vil vi særlig peke på følgende punkter:

- NRK har de siste årene erobret stadig flere arenaer som tidligere var forbeholdt de kommersielle mediene. Som følge av denne sterke konkurransevidningen, vil vi foreslå begrensninger i

¹ <https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/utredninger-pa-oppdrag-fra-andre/NRKs-bidrag-til-mediemangfoldet->

² ESAs retningslinjer "Application of the State Aid Rules to Public Service Broadcasting" (No 35/10/COL of 3 February 2010).



virkeområdet for virksomheten. Vi vil samtidig uttrykke bekymring på Norges vegne i spørsmålet om tilskuddene til NRK dermed også er ulovlig konkurransevridning i strid med EØS-reglene.

- I nær tilknytning til dette står NRKs opprettelse av, og drift av, nettstedet som Yr.no, NRK Ytring og NRK Mat, som det ikke er en saklig begrunnelse for at et statsstøttet mediehus kan eller må drive med dagens finansieringsmodell.
- Mens en samlet norsk mediebransje de siste to tiårene har vært gjennom store omstillinger, nedbemanninger og perioder med inntektsfall, har NRK hatt en forutsigbar inntektsøkning gjennom disse årene. Det har skjedd en forskyvning av journalistisk kraft fra lokale og nasjonale, frittstående redaksjoner til allmenkringkasteren NRK. Over en fjerdedel av norske journalister er nå ansatt i NRK.

Den statlige allmenkringkasterens historiske rolle

Hvordan kom man dit at staten ble eier av den dominerende medieaktøren i Norge?

Historien om NRK begynner med det såkalte Infrastrukturkravet i Grunnloven³ – altså statens forpliktelse til å legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. NRK var i sin barndom statens instrument for å skaffe befolkningen tilgang til radio, senere kom tv. Det er med dette som bakteppet at man må forstå dagens mediepolitikk, og herunder kringkastingspolitikken.

På 70- og 80-tallet fikk man en debatt om det statlige kringkastingsmonopolet. Kritikerne så på kringkastingsmonopolet som en fare for utøvelsen av reell ytringsfrihet. Opphevelsen av monopolet på 1980- og -90-tallet ble begynnelsen på en medierevolusjon⁴. Først gjennom opprettelsen av en rekke nær- og lokalradioer, i 1992 kom TV2, og i 1993 kom den første riksdekkende kommersielle radiokonkurrenten til NRK, P4. De nye aktørene fikk også en slags statlig «startkapital» gjennom privilegier som reklamemonopol, tilgang til frekvenser og distribusjon. Motytelsen var leveranser i form av nyheter, aktualitet og debatt.

Men det var aldri noen fare for at de nye aktørene skulle ta livet av NRK. Allmenkringkasteren hadde et sterkt grep om publikum og levde høyt på en raus og forutsigbar lisensordning. Dermed hadde NRK muligheter til å holde høyt nivå og samtidig drive kontinuerlig utvikling. Fra NRK er det mange ganger påpekt at den skjerpede konkurransen virket stimulerende på allmenkringkasteren.

I de senere år har det, særlig fra private aktører i mediebransjen, vært påpekt at de stadig mer utvidede rammer for NRKs virksomhet ikke bare handler om NRK, men om arbeidsvilkårene for hele bransjen. Både den rause finansieringen og utvidelsene av NRKs virkeområde har skjedd

³ https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17/KAPITTEL_6#KAPITTEL_6

⁴ <https://voxpública.no/2016/01/lars-roar-langset-nrk-monopolets-banemann/>

stegvis over mange år, uten at det har vært en grundig politisk diskusjon om konsekvensene for hele mediebransjen.



Monopolet ble brutt 50 år etter at NRK ble startet. Nå – 40 år senere – er det kanskje på tide å kikke NRK i kortene en gang til?

Da NRK ble omdannet til statlig aksjeselskap i 1996⁵ åpnet vedtektene for at NRK også kunne ha aktivitet på nye medieplattformer. Denne utvidelsen av den statlige allmenkringkasterens oppdrag ble ytterligere forsterket gjennom innføringen av NRK-plakaten i 2007. Der ble NRK pålagt å utvikle et attraktivt, lisensfinansiert tilbud på nye medieplattformer.

Men et premiss for Stortinget var at det skulle foretas en vurdering av de konkurransemessige effektene av NRKs ekspansjon på nye plattformer. Nye tilbud skulle ikke hemme konkurransen og dempe innovasjons- og investeringslysten i det kommersielle mediemarkedet.

Men NRK benyttet friheten man fikk til å etablere en lang rekke tjenester som ligger langt utenfor det man vil si faller inn under kjernen av et offentlig allmenkringkasteroppdrag. I kjernen av allmenkringkasteroppdraget ligger innhold som det ikke er rom for i de kommersielle mediene. For innhold som favner det brede laget av befolkningen, og som i betydelig grad overlapper med innhold fra kommersielle mediehus, og der det er et velfungerende marked som f.eks. for skriftlig journalistikk på internett innenfor nyheter, sport og underholdning, forbrukerjournalistikk mv., er det derimot grunn til å stille spørsmål ved om en allmenkringkaster tilfører noen merverdi.

En slik merverdi må i hvert fall beskrives og forklares ettersom f.eks. skriftlig journalistikk på internett leveres av konkurrerende mediehus, som i betydelig grad dekker samme saker innenfor nyheter, sport og underholdning, samt øvrig innhold. Mange av tjenestene leveres i konkurranse med private aktører, eller står i veien nettopp for private aktørers muligheter til å innovere. NRK benytter sin store organisasjon og sin gjennomslagskraft til effektivt å markedsføre sine tilbud på tvers av plattformer.

NRK-plakatens §§ 24 og 50

NRK-plakatens paragrafer 24 og 50 er sentrale i vår argumentasjon rundt de ovennevnte hovedpunktene.⁶

Innledningsvis vil vi bemerke at det ikke er vanskelig å tro at NRK tar pålegget om å arbeide for mediemangfold (plakaten paragraf 14) på alvor. Blant annet har de opprettet en egen redaktørstilling for mediemangfold og samarbeid. I praksis er det derimot vanskelig å se at det NRK oppfatter som mediemangfold, er det samme mediemangfoldet mange andre etterspør.

Det samme gjelder tilsynsmyndigheten Medietilsynets syn på mangfold. Som et oppspill til høringen om NRK-plakaten har Kulturdepartementet

⁵ <https://www.nrk.no/organisasjon/nrks-eigar-og-styre-1.3911342>

⁶ Kulturdepartementets høringsbrev

bedt sitt eget forvaltningsorgan lage en rapport om NRK med tittelen «NRKs bidrag til mediemangfoldet»⁷.



Det er et gjennomgående trekk ved Medietilsynets rapport at det konsekvent bygges opp under rapportens konstaterende tittel. Rapporten er omfangsrik. Tilsynets egen stemme er i liten grad til stede. Bortsett fra noen antydninger om at NRK i noen sammenhenger kanskje tar litt mye plass, og at NRK kanskje en gang i framtiden kan bli for dominerende, for eksempel på nett, blir det ikke nevnt utfordringer ved at NRK har gått fra å være suverent størst innen radio og tv, nå også – kanskje med unntak av VG – er blitt dominerende digitalt.

I rapporten er det ingen kritisk dyptpløyende drøfting av om dette forstyrrer markedet. Tvert imot heter det i rapporten at NRKs digitale vekst slett ikke ødelegger mangfoldet, bare stimulerer til konkurranse som gjør de private bedre!

Dette faktum, sett i sammenheng med plakatens paragraf 24 gjør at det kan se ut som om NRK er gitt en blankofullmakt til å erobre alle journalistiske genrer på alle typer plattformer på de samme, statsstøttede vilkår. Paragraf 24⁸:

NRK skal være til stede på, og utvikle tjenester på, alle viktige medieplattformer, herunder Internett, for å nå bredest mulig ut med sitt samlede programtilbud.

Selvsagt må også NRK kunne ta i bruk nye digitale løsninger og selvsagt må NRK være på internett. Både som distribusjonsplattform og for å skape merverdi rundt sine radio- og fjernsynsprogrammer, må det være aksept for at NRK bruker nettet aktivt.

I motsetning til stadig flere nasjonale allmennkringkastere i Europa, stopper likevel ikke NRK der. De har utviklet avanserte fortellermetoder spesifikt for nettet, som går rett i strupen på kommersielle medier, blant annet publikasjoner i Aller Media-porteføljen.

Lange, featuriserte saker er blitt en viktig del av nettilbudet til NRK. Svært ofte er det mangel på sammenheng mellom disse og det som produseres for radio og fjernsyn.

Langlesingssakene («longreads») omtales ofte som «xl». På nrk.no/spesial er flere av disse sakene samlet. Medienettstedet Medier24 har publisert mest læst-liste for 2021 for Nrk.no som helhet. XI-saken «Mysteriet på vidda» er på tredje plass med hele 1,17 millioner visninger. Også fjerde-, femte-, åttende- og niendeplass på lista er xl- eller lignende saker.

Siste helg i januar 2022 publiserte nrk.no et journalistisk imponerende prosjekt om drap på åpen gate i Oslo. Krediteringen i bunn av saken viser at et tosfret antall personer har arbeidet med prosjektet. I stil og fortellermetoder går det derimot direkte i strupen på kommersielle mediers

⁷ https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/utredninger-pa-oppdrag-fra-andre/NRKs-bidrag-til-mediemangfoldet-2021/211129_2021_nrk-rapporten_komplett_web.pdf

⁸ <https://info.nrk.no/vedtekter/#plakaten>

satsing på denne type journalistikk. Det tar lesetid og utkonkurrerer lignende tilbud andre medier tilbyr i sine abonnementsunivers samme helg. I fagbladet Journalisten beskrives prosjektet nærmere og det sammenlignes med lignende prosjekter i medier som må ta seg betalt for kvalitetsjournalistikken de lager.



I denne xl-saken fra NRK kultur, publisert samme helg, oppfordres leserne til å ta kontakt dersom de har ideer til andre saker og det lenkes til «fleire langlesingar frå NRK Kultur».

NRK har også oppfordret distriktskontorene til å arbeide spesifikt mer med langsaker, noe som har ført til at de lager færre lokalsaker til fordel for xl-saker som kan havne på NRKs frontside.

I et intervju med Journalisten i 2018, uttalte distriktsredaktør Ragnar Christensen i NRK Rogaland at de i stedet for å ha mange saker på nett, nå skulle «ha færre og grundigere saker.»

NRKs dominerende stilling er blitt et problem når avsendermangfold i mediebransjen skal defineres. For å imøtegå kritikken, viser NRK – sikkert godt ment - sin positive vilje ved blant annet å tilby samarbeide med små, private redaksjoner rundt i landet. Tilsvarende er man på tilbydersiden når det gjelder arkivmateriale og en del felles nyhetsstoff til allmenn bruk. Men hvordan forholder denne praksisen seg i møtet med statsstøttereglene? Det er naturligvis prisverdig at storebror vil bistå småsøsknene sine, men er slike initiativ innenfor de EU-rettslige rammene for statsstøtte? Samarbeidsviljen bidrar definitivt til å legitimere oppfatningen av at NRK vil oss alle vel, men samtidig er det vanskelig å forstå at slik subsidiering av private medieaktører er innenfor NRKs mandat.

Vi mener det er helt nødvendig at departementet i motsetning til Medietilsynet gjør grundige statsstøtterettslige vurderinger. I den nevnte rapporten fra Medietilsynet til departementet er det vist til at finansieringen av NRK utgjør statsstøtte som likevel er forenelig med EØS-avtalen basert på allmennkringkasterunntaket under EØS-avtalen artikkel 59 (2). Dermed hevdes det at NRKs offentlig finansierte virksomhet er rammet inn slik at den oppfyller de kravene som er gjengitt i ESAs statsstøttereigningslinjer om allmennkringkasting.

Vi har vanskelig for å forstå denne konklusjonen både på selvstendig grunnlag og basert på de funnene som fremgår av rapporten fra Medietilsynet, herunder fra vedleggene. Vårt hovedinnspill til høringen handler om behovet for å utrede de statsstøtterettslige rammene og ikke minst om å "subsumere" funnene i Medietilsynets rapport med vedlegg under disse reglene. Vi deler ikke Medietilsynets anbefaling og kan heller ikke se at den er forankret i Medietilsynets egen utredning med vedlegg. Det er ikke tvilsomt at utformingen av NRK-plakaten til enhver tid må avstemmes med praksisen i NRK for å være i samsvar med statsstøttereglene. Er det behov for å avgrense NRKs virksomhet for å oppfylle statsstøttereglene, vil det være en forpliktelse til å faktisk gjøre det.

Vårt syn basert på den informasjonen som vi har tilgjengelig, er at NRK-plakatens §§ 24 og 50 ikke oppfyller kravene under allmennkringkasterunntaket.

I tillegg til at blankofullmakten i paragraf 24 må tydeliggjøres og innsnevres, er det derfor også helt nødvendig med endringer i plakaten paragraf 50⁹, som lyder slik:



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*

I tillegg til å peke på tradisjonelle NRK-oppgaver som barn, unge, nyheter og fakta, er denne bestemmelsen en direkte invitasjon til å gå inn på det som bør være de kommersielle mediehusenes eneområder. Det siste punktet om «tjenester og spill som stimulerer til interaktiv deltakelse» er et område NRK er blitt svært store på.

Sexguiden og klimaguiden er to av mange eksempler på dette. NRK har forpliktelser til utdanning og læring (plakaten, paragraf 44), men disse eksemplene går langt utover dette oppdraget. 26. januar i år opplyste NRK til fagbladet Journalisten at Sexguiden hadde passert åtte millioner visninger på et halvt år.

Der klassiske avis- og magasinaktører prøver å bygge en stor og lojal abonnementsmasse, basert på en bred lesermasse, kan NRK komme med initiativ som de beskrevne og ensidig satse på klikk. Eksemplene viser også hvilke muskler NRK sitter på når det gjelder redaksjonell utvikling.

Private aktører driver selvsagt også med redaksjonell utvikling. Hundrevis av teknologer og folk med digital markedsføringskompetanse er i arbeid for å utvikle strategier og betalingsløsninger for lesermarkedet. Samtidig bruker man store ressurser for å få fram nye annonseformater for et reklamemarked som domineres av internasjonale tekno-giganter.

Private aktører i det norske markedet har to inntektskilder: Reklame og betalingstjenester. NRKs inntekter kommer over statsbudsjettet og betydelige midler kan brukes til å utvikle redaksjonelle tjenester som igjen styrker deres posisjon vis-à-vis de andre mediene. Hva som er finansiering av NRKs egentlige oppdrag og hva som er en subsidiering av virksomhet som ikke er allmenkringkasting, er fullstendig uavklart.

⁹ Kulturdepartementets høringsbrev

Både praktisering og tolkning av plakaten og enkelttekstemplene understreker at det for øyeblikket ikke er konkurranse på like vilkår, samtidig som det er staten selv, via NRK og Medietilsynet, som har tatt definisjonsmakten over begrepet mediemangfold.



Paragrafene 24 og 50 i NRK-plakaten må endres og strammes inn.

- Plakaten må ha en avgrensning slik at NRKs kjernevirksomhet stadig skal være produksjon og kringkasting av radio- og tv-programmer.
- Kanalens nye medieplattformer skal primært brukes til å gjøre radio- og tv-tilbud tilgjengelig for et størst mulig publikum. All kompletterende virksomhet må understøtte kjerneaktivitetene, basert på vesentlig redusert rett til å publisere skriftlig (tekst) journalistikk på internett. Uttrykt ved at NRK ikke skal utgi en nettavis.

Internasjonal rett

Som antydnet over er Norge i ferd med å sette seg selv i en særstilling når det gjelder oppdraget til vår statlige allmennkringkaster. En særstilling som er juridisk meget problematisk.

Et tiltak utgjør statsstøtte i EØS-avtalen artikkel 61s¹⁰ forstand dersom følgende støttekriterier er oppfylt:

- Tiltaket er gitt av offentlige midler som må tilregnes staten («statsmiddelkriteriet»).
- Tiltaket innebærer at mottaker oppnår en fordel («fordelskriteriet»).
- Tiltaket er selektivt, f.eks. kun gitt til bestemte foretak («selektivitetskriteriet»).
- Tiltaket er gitt til en mottaker som driver økonomisk virksomhet («foretakskriteriet»).
- Tiltaket er egnet til å vri konkurransen («konkurranssevridningskriteriet»).
- Tiltaket er egnet til å påvirke samhandelen innenfor EØS («samhandelskriteriet»).

Fra og med 1. januar 2020 har NRK vært finansiert over statsbudsjettet. Dette er et privilegium ingen andre mediehus i Norge har. Kringkastingstjenester (audiovisuelle tjenester), skriftlig journalistikk på internett og andre tilgrensende tjenester til allmennkringkasting, er økonomiske aktiviteter som også tilbys i Norge av kommersielle aktører, både fra nasjonale aktører og aktører fra andre land som er omfattet av EU-retten. Noen opererer i Norge, noen kan tenke seg å gjøre det. Finansieringen av NRK er å anse som statsstøtte i henhold til EØS-avtalen artikkel 61 (1), noe som også er lagt til grunn i Medietilsynets rapport til departementet om NRKs bidrag til mediemangfoldet.

¹⁰ ESAs retningslinjer "Application of the State Aid Rules to Public Service Broadcasting" (No 35/10/COL of 3 February 2010).

Når NRK-plakaten synes å åpne for at NRK vil kunne bruke offentlig finansiering for å tilby alle typer tjenester på alle viktige medieplattformer, herunder internett, tas det ikke høyde for at det bare er audiovisuelle tjenester som er omfattet av allmennkringkasterunntaket under Amsterdamprotokollen med tilhørende regulering.



I lys av ESAs statsstøtteretningslinjer om allmennkringkasting er det ikke riktig når Medietilsynet i sin rapport til departementet om NRKs bidrag til mediemangfoldet, gir uttrykk for at NRK "må kunne anvende støtte for å benytte seg av mulighetene som digitaliseringen og nye distribusjonsplattformer gir". Det er heller ikke riktig tolkning at NRK "må kunne tilby tjenester gjennom nye distribusjonsplattformer forutsatt at formålet med å tilby tjenesten er å dekke de samme sosiale, kulturelle og demokratiske behovene som oppdraget bygger på."

Hvis man ser på hva som faktisk står i statsstøtteretningslinjene om allmennkringkasting, blir det tydelig at kringkasting er knyttet til audiovisuelle tjenester, og ikke til andre tjenester som har lite eller ingenting å gjøre med kringkasting.

Med hensyn til digitaliseringen og kringkasternes behov for utvikling av nye tjenester, heter det:

"The definition of the public service remit may also reflect the development and diversification of activities in the digital age and include audiovisual services on all distribution platforms ... Audiovisual markets have undergone important changes, which have led to the ongoing development and diversification of the broadcasting offer. This has raised new questions concerning the application of the State aid rules to audiovisual services which go beyond broadcasting activities in the traditional sense ... Public service broadcasters should be able to use the opportunities offered by digitisation and the diversification of distribution platforms on a technology neutral basis, to the benefit of society. In order to guarantee the fundamental role of public service broadcasters in the new digital environment, public service broadcasters may use State aid to provide audiovisual services over new distribution platforms, catering for the general public as well as for special interests, provided that they are addressing the same democratic, social and cultural needs of the society in question, and not entail disproportionate effects on the market, which are not necessary for the fulfilment of the public service remit."

De tjenestene som kan omfattes av allmennkringkasterunntaket er altså audiovisuelle tjenester.

At allmennkringkastere, som NRK, i lys av digitaliseringen, må kunne bruke offentlig finansiering til også å tilby audiovisuelle tjenester som går utover det som man tradisjonelt har regnet som kringkasting, betyr ikke at allmennkringkastere skal kunne få en "blankofullmakt" til å levere subsidierte tjenester av enhver type i konkurranse med andre mediehus. Poenget er kun at allmennkringkastere som NRK også vil kunne bruke offentlig finansiering til å tilby f.eks. strømmetjenester på internett og annet TV-innhold som går videre enn kringkasting i tradisjonell forstand, dvs. utover innhold ment eller egnet til å ses eller høres direkte/samtidig av allmennheten, jf. kringkasting definert i kringkastingsloven § 1-1 bokstav a.



EU-kommisjonens markedsavgrensninger i fusjonssaker underbygger også at audiovisuelle tjenester er et annet marked enn f.eks. skriftlig journalistikk på internett mv. EU-kommisjonen har i en rekke saker definert et eget sluttbrukermarked for audiovisuelle tjenester, og som omfatter flere ulike plattformer:

Når NRK-plakatens §§ 24 og 50 synes å åpne for at NRK vil kunne bruke offentlig finansiering til å tilby alle typer tjenester på alle viktige medieplattformer, herunder internett, tas det ikke høyde for at det kun er audiovisuelle tjenester som er omfattet av allmennkringkasterunntaket under EØS-avtalen artikkel 59 (2), dvs. at unntaket forutsetter at det må dreie seg om audiovisuelle tjenester eller, for å bruke EU-kommisjonens begrep, "TV offers", som klart er noe annet enn f.eks. skriftlig journalistikk på internett.

Dette betyr ikke at NRK ikke skal kunne tilby også skriftlig journalistikk og annet innhold enn audiovisuelle tjenester på nrk.no, men det innebærer at NRK må tilby andre typer tjenester, herunder kommersielle tjenester, på samme økonomiske rammebetingelser som andre konkurrerende mediehus på markedet. Allmennkringkasteroppdraget, jf. NRK-plakaten §§ 24 og 50, må derfor avgrenses slik at NRK ikke får subsidiert andre tjenester, som allmennkringkasterunntaket ikke gir grunnlag for å unnta.

Allmennkringkasteroppdraget, jf. NRK-plakaten paragrafene 24 og 50, må derfor avgrenses slik at NRK ikke får subsidiert andre tjenester, som allmennkringkasterunntaket ikke gir grunnlag for å unnta.

En videre forutsetning for bruk av unntaket under EØS-avtalen artikkel 59 (2)¹¹ er et krav om at det offentlig finansierte allmennkringkasteroppdraget må være definert tilstrekkelig presist, slik vi også foreslår.

En definisjon som er så presis som mulig, og som ikke etterlater noen tvil om hvilke typer tjenester som faller henholdsvis innenfor og utenfor det offentlig finansierte mandatet er særlig viktig for andre mediehus, jf. retningslinjenes uttalelse om at «*Clear identification of the activities covered by the public service remit is also important for non-public service operators, so that they can plan their activities*». Det er derfor avgjørende at NRK-plakatens rammer for NRKs virksomhet utvetydig gir svar på hvilke typer tjenester som NRK kan tilby basert på subsidier og hvilke tjenester som NRK må levere på vanlige markedsvilkår.

EU-kommisjonen har i flere saker vist at kravet til en tilstrekkelig presis avgrensning er en reell skranke under statsstøttereglene. EU-kommisjonen har for eksempel tidligere slått ned på belgiske myndigheter ut fra at man tillot allmennkringkaster å tilby «*relaterte tjenester*» som et ledd i allmennkringkasteroppdraget. (EU-kommisjonens vedtak SA.32635 av 7.5.2014 vedr. Financement de la RTBF).

Dagens formuleringer er derfor etter vår mening egnet til å ytterligere forsterke NRKs dominans på bekostning av kommersielle konkurrenter.

¹¹ <https://www.europolov.no/eos-artikkel/eos-avtalen-artikkel-59-konkurranse-offentlige-foretak-teuv-artikkel-106/id-6924>

Basert på dokumentasjonen av markedet som Medietilsynets rapport med vedlegg beskriver, oppfyller etter vårt syn ikke NRK-plakaten paragrafene 24 og 50 kravet til presisjon, og det blir dermed ikke mulig for konkurrerende mediehus å planlegge innovasjoner og andre nettbaserte journalistiske tilbud framover.



NRK vil kunne «strekke» sin offentlige finansierte virksomhet til å fjerne inntektsgrunnlaget for nye tjenester. En effekt av dette er bl.a. at markedet underinvesterer i nye typer tjenester, og at NRK kan oppnå et offentlig subsidiert faktisk monopol på nye tjenester, som på sikt vil skade mediemangfoldet. Det er ikke mulig å forutsi hvilke typer aktiviteter NRK vil kunne drive med eller igangsette på internett i tiden fremover med «hjemmel» i NRK-plakaten paragrafene 24 og 50.

Dette kommer også i tillegg til den mer umiddelbare negative effekten på konkurransen om å levere skriftlig journalistikk på internett mv. Som det følger av Medietilsynets rapport med vedlegg eksisterer det en slik negativ effekt allerede i dag, og som vil forsterkes med mindre NRKs allmennkringkasteroppdrag, slik det i dag framgår av NRK-plakaten paragrafene 24 og 50, rammes inn tilstrekkelig presist til å oppfylle kravet. Dette kan for eksempel gjøres ved å uttrykkelig begrense dette til utelukkende korte tekster i tilknytning til audiovisuelt innhold. Innhold som står i en direkte sammenheng og promoterer tv- og radioprogramtilbudet.

Medieøkonomiens drivere

Den gang pressestøtten ble innført i Norge var den viktigste begrunnelsen at såkalte nummer-to aviser rundt i landet skulle få bistand for å sikre mediemangfold. For dynamikken i mediemarkedet allerede den gang var at den største aktøren i et definert marked gjerne ble en lokal «winner takes it all». I dagens digitale medieøkonomi er denne dynamikken minst like framtreddende. De store blir større og skyver gjerne ut de som er mindre. I vår hørings-kontekst er utslaget av NRKs dominerende posisjon blitt helt ekstrem. Med NRK-plakaten som frikort har landets allmennkringkaster for radio og tv blitt den største digitale medieaktøren i daglig dekning i Norge.

Denne posisjonen vil etter all sannsynlighet bli enda mer dominerende hvis det ikke settes klare grenser for den statlig finansierte virksomheten.

NRK er giganten i det norske mediemarkedet, og har vært det en god stund. Lisensinntekter var på formidable 4,8 milliarder kroner allerede i 2010 og har økt årlig frem til 2019, da driftsinntektene var 6,0 milliarder kroner. I 2020 var det offentlige tilskuddet til NRK 5,9 milliarder kroner. Domstolene mottok samme år 3,2 milliarder kroner, i henhold til en oppstilling i budsjettdokumentene for 2022. Den fjerde statsmakt er utvilsomt viktig, men i Norge har vi nå en situasjon der NRK alene disponerer nesten dobbelt så mye som norske domstoler, inkludert Høyesterett.

Hver fjerde journalist og redaktør i landet er ansatt i NRK. Lisensfinansieringen har gitt NRK en stabil og forutsigbar inntekt som nå er erstattet av en like pålitelig inntekt over statsbudsjettet. Samtidig har mange kommersielle mediebedrifter opplevd at bunnen har falt ut av annonsemarkedet og at brukerinntektene er under betydelig press i tråd

med fallet i papiroplag. Det er kort tid til at enda flere aviser vil redusere sin utgivelsesfrekvens (færre aviser pr. uke).



Parallelt med dette har NRK kunnet rekruttere journalister og utviklere fra øverste hylle. I motsetning til for få år siden, bidrar nå NRK til at lønnsnivået er satt under press og har skapt et kunstig høyt nivå i bransjen.

Utviklingen de senere år er entydig. Samtidig som mediebransjen har vært gjennom en stor digital transformasjon har den tapt store reklameinntekter, og vært tvunget til mange og omfattende runder med kostnadskutt. Totalt solgte avisbedrifter og kommersielle kringkastere reklameplass for om lag 7,6 milliarder kroner i 2020, en nedgang på nesten én milliard kroner eller 11,2 prosent fra året før. Siden 2010 er reklameinntektene redusert med 3,6 milliarder kroner, tilsvarende 32,4 prosent, og hele 4,6 milliarder kroner eller 38,0 prosent siden toppen i 2012.

Mediebedrifter som gjennom alle år har eksistert side ved side i ulike deler av markedet møtes nå på samme arena: den digitale. Svært mange bruker mye tid på tilbud som ikke fantes for få år siden, som Facebook, Instagram og Snapchat. Annonsepengene følger brukerne, og aktører som Google og Facebook har tatt et voldsomt jafs av annonseinntektene i Norge - uten å produsere noe redaksjonelt innhold.

NRK har selvsagt også vært gjennom et teknologiskifte, men statskanalen har kunnet surfe videre på forutsigbare, og faktisk økende inntektsoverføringer - først via lisensen, senere over statsbudsjettet.

Medietilsynet og enkelte politikere har, med henvisning til gode driftsresultat og opplagstall i enkelte mediebedrifter de siste årene, nærmest avlyst krisen i mediebransjen. Realiteten er at finanskrisen i 2008/09 bare var begynnelsen på et voldsomt inntektsfall i både store og små mediehus, landet over. Omstillingsevne, produktutvikling og ny teknologi er årsaken til at flere av virksomhetene likevel leverer overskudd i 2021.

Hvis vi bruker Dagbladet som eksempel, så var topplinjen i regnskapsåret 2020-21 (avvikende regnskapsår) på 609 millioner kroner. Ti år tidligere hadde dagbladuniverset annonse- og opplagsinntekter på 871 millioner kroner (note 2, [Berners Gruppens årsrapport for 2011](#)). Eierforhold og organisering er endret siden den gangen, men det voldsomme inntektsfallet kan vi ikke komme bort fra. Medietilsynets monitorering av bransjens inntekter bekrefter at dette ikke er unikt for dagbladuniverset.

Norske, private medieaktører har vært dyktige til å utvikle betalingstjenester for digitalt innhold, men også på dette området representerer NRK en stor utfordring fordi innholdet derfra legges ut gratis og undergraver dermed all markedslogikk. Får du noe gratis i butikken på den ene siden av gaten, sier det seg selv at du styrer unna butikken på motsatt side hvis den tar betalt for de samme varene. Det bør være åpenbart at NRKs gratistilbud senker det samlede inntekspotensialet i markedet betydelig.

Nrk.no utgjør sammen med Yr.no en gigantisk trafikkmaskin i det norske nettmarkedet. Dette har vokst fram til tross for at Norge allerede hadde et velfungerende og mangfoldig digitalt avistilbud lenge før NRK begynte å

lage nettavis. Når dette gratistilbudet svekker trafikken på andre nettsted, svekker det også muligheten til å generere annonseinntekter i kampen mot de internasjonale teknologigigantene. Høy trafikk og lojale brukere er nøkkelpunkt i denne kampen og norske selskapers angrepskraft svekkes altså av at vi har et statsfinansiert gratistilbud.



Avsluttende bemerkning

Selv om noen av de kommersielle mediehusene de siste to-fem årene har levert bedre resultater enn de foregående, må man ikke av den grunn trekke den slutning at NRK ikke forstyrrer markedet.

Vi har notert oss at ledelsen i NRK gjerne peker på en tilspisset internasjonal konkurranse straks kritikere peker på den rause finansieringen av statskanalen som et problem i det norske mediemarkedet. Det kan hende NRK har et poeng her. Men dersom Netflix, HBO, Amazon og Disney oppleves som en utfordring for NRK er det bare enda en grunn til at NRKs oppdrag bør tydeliggjøres gjennom en revisjon av NRK-plakaten.

Aller Media-selskapene har i denne høringsuttalelsen lagt mest vekt på de EØS-rettslige begrensningene knyttet til finansieringen av NRK. Samtidig har vi prøvd å påvise de store forflytningene av økonomiske og menneskelige ressurser som har skjedd til NRKs fordel de siste 10-15 årene. Tiden er nå inne til å gjøre noe med denne utviklingen.

Med vennlig hilsen


Dag Sørsdahl
adm.dir. Aller Media


Alexandra Beverfjord
ansv.red./adm.dir., Dagbladet

.....
Ulf Andrè Andersen
ansv.red., Se og Hør


Ingeborg Heldal
ans.red., KK

.....
Jan Thoresen
ansv.red./adm.dir., SOL



Dokumentet er signert med Visma Addos digitale signeringstjeneste.
Underskriftene i dette dokumentet er juridisk bindende. Underskrivernes identitet er registrert og oppført nedenfor.

Med underskriften min bekrefter jeg innholdet i det ovenstående dokumentet.



Serienummer: 9578-5999-4-1322513

Andersen\, Ulf Andre

07.02.2022 12.11



Serienummer: 9578-5999-4-824530

Thoresen\, Jan

07.02.2022 12.39

Dette dokumentet er underskrevet digitalt med Visma Addos signeringstjeneste. Signeringssertifikatene i dette dokumentet er sikre og godkjent med den matematiske hash-koden til det originale dokumentet.

Dokumentet er låst for endringer og tidsstemplet med et sertifikat fra en betrodd tredjepart. Alle kryptografiske signeringssertifikater er innebygget i denne PDF-en i tilfelle de skal brukes til validering i fremtiden.

Slik kan du verifisere at dokumentet er originalt

Dette dokumentet er beskyttet med et Adobe CDS-sertifikat. Når du åpner dokumentet i Adobe Reader, kan du se at dokumentet er sertifisert av Visma Addos signeringstjeneste. Dette er garantien din for at innholdet i dokumentet er uendret.

Du har muligheten til å verifisere de kryptografiske signeringssertifikatene i dokumentet med Visma Addos validator på denne nettsiden <https://vismaaddo.net/WebAdmin/#/NemIdValidation>



I tillegg til dette dokumentet, kan ett eller flere dokumenter og vedlegg være tilknyttet transaksjonen. Alle dokumentene som inngikk i transaksjonen står oppført nedenfor. Hendelsesloggen beskriver underskriftshendelser i forbindelse med signering av dokumentet.

Dokumenter i transaksjonen

Dette dokumentet

Høringsuttalelse om NRK-plakaten.pdf

Dokumentene og vedleggene ovenfor er sendt i underskrevet form til alle parter via e-post eller som en lenke for nedlasting. Underskriveren er ansvarlig for å laste ned og lagre dokumenter og vedlegg sikkert.

Last ned dokumenter

Dersom du, som underskriver, mottar en lenke for å laste ned dokumentene, vil de være tilgjengelig i 10 dager etter underskrift før de slettes fra Visma Addo.

Hendelseslogg for dokument

Hendelseslogg for dokumentet

2022-02-07 12:07 Signeringsprosessen er påbegynt
2022-02-07 12:07 Signeringsprosessen er påbegynt
2022-02-07 12:07 Det har blitt sendt et varsel til Ulf Andre Andersen
2022-02-07 12:07 Det har blitt sendt et varsel til Jan Thoresen
2022-02-07 12:10 Dokumentet ble åpnet via lenken som ble sendt til Ulf Andre Andersen
2022-02-07 12:11 Andersen\, Ulf Andre har signert dokumentet Høringsuttalelse om NRK-plakaten.pdf med Norwegian Mobile BankID (Unikt ID: 9578-5999-4-1322513)
2022-02-07 12:11 Alle dokumenter er signert av Ulf Andre Andersen
2022-02-07 12:27 Dokumentet ble åpnet via lenken som ble sendt til Jan Thoresen
2022-02-07 12:39 Thoresen\, Jan har signert dokumentet Høringsuttalelse om NRK-plakaten.pdf med Norwegian Mobile BankID (Unikt ID: 9578-5999-4-824530)
2022-02-07 12:39 Alle dokumenter er signert av Jan Thoresen

Visma Addo

Visma Consulting • Gærtorvet 1-5 • 1799 Copenhagen V • Denmark
addo@visma.com • www.visma.dk/addo