



**Kultur- og likestillingsdepartementet**

[Klikk her for adresse.](#)

[Klikk her for postnummer og sted](#)

Vår dato 07.02.2022

Deres dato 29.11.2021

Vår referanse

Deres referanse 21/5372

## Høringsuttalelse om NRK-plakaten

*Mediebedriftenes Landsforening (MBL) skal bidra til å styrke og verne yringsfriheten, pressefriheten og informasjonsfriheten, som grunnleggende verdier i et demokratisk og åpent samfunn. MBL skal styrke og verne de publisistiske verdier som representeres av redaktørplakaten og Vær Varsom-plakaten.*

*MBL skal bidra til at et mangfold av økonomisk sunne medier kan fungere som det åpne samfunns arena for fri informasjon, samfunnskritikk og debatt.*

*MBL representerer 325 medlemsbedrifter med ca. 10.000 ansatte: 205 mediehus, herunder 185 aviser hvorav 150 er lokalaviser. Andre mediehus er kommersiell allmennkringkasting, magasiner og lokal-tv. MBL representerer også virksomheter tilknyttet mediehusene, bl.a. avistrykkerier og distribusjonsselskaper.*

Vi viser til høringsbrev datert 29.11 2021.

## Oppsummering

- Mens private redaktørstyrte mediehus har gjennomgått en voldsom omstilling, preget av et dramatisk inntektsfall som gjør dem sårbare for økonomiske og markedsmessige svingninger, har NRK blitt en stadig mer dominerende aktør i det norske mediemarkedet, og har styrket seg vesentlig de seneste årene.
- Det må være en god balanse mellom NRK og private redaktørstyrte aktører. Ellers vil innholdsmangfoldet og mediemangfoldet bli svekket. Det vil ramme brukerne og samfunnet.
- Det er klare indikasjoner på at NRK.no bidrar til at brukere ikke tegner abonnement.
- Kravene til hvordan NRK skal styrke mediemangfoldet må skjerpes betydelig. De må tydeliggjøres og må forplikte NRK.
- NRK skal ikke øve sterkt konkurransepress mot private redaktørstyrte mediebedrifter.
- NRKs innhold på nett ligner i stor grad på innholdet som tilbys av private redaktørstyrte mediehus, og konkurrerer derfor direkte med deres betalte tilbud. NRK bør i større grad tilby innhold som private redaktørstyrte mediehus ikke tilbyr, og det må derfor stilles krav om at tilbudene på NRK.no skal tilføre reell økt samfunnsverdi. De må vurderes opp mot kravene som stilles i *Forskrift om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester*, § 6-2.
- Vi anbefaler at det i tillegg til budsjettproposisjon lages en egen melding om eventuelle endringer i NRK-plakaten, som legges frem til høsten.

## Generelt om NRKs virksomhet

### Overordnet om behandlingen

NRKs rolle krever en grundig politisk debatt, der alle sider belyses. Det er derfor uheldig at eventuelle forslag til endringer i NRK-plakaten er planlagt fremlagt i departementets budsjettproposisjon for 2023. Denne måten å legge saken frem på vil bidra til at fokus er på de økonomiske rammebetingelsene for NRK og de andre mediene, mens innholdet i plakaten burde fått en egen og grundig behandling. Vi anbefaler at det i tillegg til budsjettproposisjon lages en egen melding om eventuelle endringer i NRK-plakaten, som legges frem til høsten. På den måten kan man få en god, demokratisk drøfting av NRKs rolle.

### Journalistikken under press

Norge har en stor og mangfoldig mediehusflora - både i geografisk, verdimeessig og tematisk forstand. Medienes samfunnsoppdrag er både en sentral del av demokratiets infrastruktur og viktig for komparative fortrinn Norge har, som tillit og høy kompetanse. Private redaktørstyrte medier er en av grunnsteinene i et fritt og demokratisk samfunn. Det er viktig at den infrastrukturen vi har i dag, med 190 lokalaviser over hele landet og rundt 30 nisje- og nasjonale mediehus, opprettholdes. Det må være en sentral målsetting å ta vare på medienes mulighet og kapasitet til å produsere nyheter, aktualiteter og debatt.

Siden 2007 er mediebransjen skaket av de kraftigste strukturelle omveltninger den noensinne har stått overfor. Medievaner ble endret så å si over natten, annonsekroner ble flyttet til nye mediekkanaler og inntektene falt raskt i de private redaktørstyrte mediebedriftene. Finansieringen av den samfunnsviktige kvalitetsjournalistikken kom under kraftig press.

Mediehusene har gjennomgått en voldsom omstilling, preget av et dramatisk inntektsfall, samtidig som det er gjennomført en digitalisering som har gjort mediehusene til verdensledende i utvikling av digitale tilbud og digital brukerbetaling. Økningen i brukerinntekter har ikke på langt nær kompensert for fallet i annonseinntekter, så det er gjennomført omfattende kostnadskutt. Mediehusene har nå gode økonomiske resultater, og mange har mulighet til å oppbemanne redaksjonene eller starte nye, digitale titler. Men de gode økonomiske resultater for mediehusene er i betydelig grad drevet frem av kostnadskutt, noe som var særlig merkbart i 2020. Annonseinntekter fra papiraviser faller fortsatt mye, hvert år. Nær 5 mrd. kr er i perioden 2012 – 2020 blitt borte fra annonsering i papirutgaver, inntekter som tradisjonelt var den primære kilden til finansiering av journalistikk.

Mediehusene er sårbare for økonomiske og markedsmessige svingninger, og det er verdt å minne om at de generelle økonomiske konjunktorene i stor grad har vært positive i den perioden disse store endringene har funnet sted. Fremskrivninger for annonsemarkedet viser at annonser i papirutgaver vil fortsette å falle fremover, og økningen i digitale annonseinntekter ser ikke ut til å være nok til å kompensere for dette. Mange markeder i Norge er dessuten små, noe som gjør private redaktørstyrte medier sårbare dersom folk opplever at de får tilgang til lokale nyheter uten å måtte betale. Dersom avismediehusene ikke klarer å opprettholde journalistikken rammes samfunnsverdien de leverer til sine lokalsamfunn.

Det er viktigere enn noen gang å opprettholde medienes inntektsgrunnlag. Utviklingen vi ser med falske nyheter, polarisering og «ekkokamre» er bekymringsfull og må motarbeides. Her spiller private redaktørstyrte medier en avgjørende rolle. Demokratiet hviler på at vi har en kunnskapsbasert samfunnsdebatt. Journalistikk er først og fremst en samfunnsfunksjon, et offentlig gode. Det er gjennom de redigerte mediene at folk får nyheter de kan stole på, og det er

i disse mediene at de mange stemmene i den offentlige samtalen løftes frem slik at det er mulig å ha en rasjonell, faktabasert debatt.

### **NRK og internett**

Da NRK-plakaten ble etablert i 2007 var det et sentralt argument å hindre at NRK ble irrelevant på grunn av teknologiutviklingen, og man utvidet derfor vedtektene på flere punkter, blant annet ble det innført et punkt som påla NRK å utvikle et «attraktivt tilbud» på nye medieplattformer. NRK har trolig det bredeste mandatet blant offentlige allmenkringkastere i Norden, og har benyttet seg av friheten man er gitt til å etablere en tjeneste, NRK.no, som er i et marked hvor det ikke mangler tilbud til publikum, og leveres i konkurranse med private aktører. NRK benytter også sitt store apparat og gjennomslagskraft til å markedsføre sine tilbud på tvers av plattformer.

NRK har i den samme perioden som annonseinntektene er falt med ca. fem mrd. kr hatt en betydelig vekst i lisensinntektene. Denne solide økonomien har satt NRK i stand til å opparbeide seg en unik posisjon i det norske markedet, både i kraft av antall journalister og andre medarbeidere, dekning, samlet publikumsopplutning og utvikling av nye digitale produkter.

Men NRK har en annen rolle enn private redaktørstyrte mediehus. I et demokratisk samfunn må statsfinansierte medieforetaks virksomhet balanseres og avgrenses opp mot privat medievirksomhet. Grenseflater mot privat medievirksomhet må være tydelig regulert gjennom lover, forskrifter og vedtekter. Dette pekte også familie- og kulturkomiteen på da den behandlet Meld. St. 15 (2016-2017) *Eit moderne og framtidsetta NRK - Finansiering og innholdsplikter*:

«NRK har videre et ansvar for å påse at organisasjonens aktivitet ikke er til hinder for andre aktører innen det norske mediemarkedet.»

Debatten om NRK-plakaten er viktig, fordi NRKs rammer også handler om fremtiden for norsk, betalt innholdsproduksjon og hvordan vi sikrer vi et godt mediemangfold fremover. Private redaktørstyrte medier møter gjennom nettavisen NRK.no en statlig medieaktør som tenker og agerer kommersielt, men som ikke behøver å tenke på inntekter eller de økonomiske utfordringene de private redaktørstyrte mediene må håndtere. Digital produksjon og distribusjon har snudd opp ned på publikums bruksmønstre, og dermed også på betalingsstrømmene i bransjen. Brukerinntekter utgjør en stadig viktigere del av private redaktørstyrte mediers inntekter, og det er kritisk viktig at NRKs virksomhet ikke er til hinder for at disse lykkes med å få så mange betalende brukere som mulig.

### **Balanse er nødvendig**

Det må derfor være en god balanse mellom NRK og private redaktørstyrte aktører. Ellers vil innholdsmangfoldet og mediemangfoldet bli svekket. Det vil ramme brukerne og samfunnet. NRK er en medie gigant, som både har stor makt og stor gjennomslagskraft. Dette ansvaret må en offentlig allmenkringkaster være seg bevisst. NRK må utøve sin virksomhet med et svært bevisst forhold til hvilke konkurransemessige effekter virksomheten har i det private mediemarkedet. Det ville være betenkelig om statlig medievirksomhet skulle utkonkurrere eller svekke private redaktørstyrte medieaktører, som er viktige for demokratiet. I dag er NRK bare i begrenset grad pålagt å ta slike hensyn. Det bør tas inn i vedtektene en ny bestemmelse som gjør det til en plikt for NRK å vurdere de konkurransemessige virkningene av sitt tilbud, ikke bare ved etablering av nye tjenester, men også NRK.no og innenfor kjernevirksomheten.

### ***Bidra til mangfold***

Debatten om NRK burde i større grad handle om hvordan NRK kan bidra til å styrke mangfoldet, både innholdsmangfoldet og avsendermangfoldet. Et eksempel er hvordan NRK i stor grad tar i bruk internasjonale tech-giganter som Facebook, Instagram og Snapchat for å spre sitt innhold. NRKs omfattende distribusjon gjennom sosiale medier er med på å bygge deres posisjoner som destinasjoner, og bidrar til å svekke norske mediehus som konkurrerer med tech-gigantene om annonseinntekter.

Det burde vært minst like naturlig at NRK gjør sitt innhold tilgjengelig for publikum gjennom de norske mediehusene. På den måten kan NRK støtte disse samtidig som innholdet når enda flere.

### ***Konkurranserepress***

NRK utøver et konkurranserepress på private redaktørstyrte medier, noe som kommenteres i Medietilsynets rapport *NRKs bidrag til mediemangfoldet* som ble lagt frem 29. november 2021. I oppsummeringen skriver tilsynet:

«Siden forrige rapport i 2018 har konkurranserepresset 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 konkurranserepresset 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.»

Rapporten viser hvilken viktig rolle alle norske medier har spilt de seneste årene, men viser også hvor stor og definerende NRK er. Det er en viktig demokratisk diskusjon hvor stor NRK skal være i det norske mediemarkedet. Som en dominerende medieaktør er det nødvendig å ha en løpende debatt om NRKs oppdrag og hvordan det løses.

Medietilsynets forrige rapport om NRKs bidrag til mediemangfoldet kom i 2018. Da skrev tilsynet dette om konkurranserepresset, basert på en analyse utført av Menon Economics:

«Ytterligere konkurranse fra NRK bidrar trolig til noe mer differensiering og lavere priser, men effekten må forventes å være begrenset.»

Det betyr at allerede i 2018 pekte tilsynet på at ytterligere konkurranserepress fra NRK kun ville ha begrenset positiv effekt. Og nå er altså konkurranserepresset økt ytterligere, uten at tilsynet oppfatter det som problematisk. Det er en pussig konklusjon, sett i lys av at nasjonale private redaktørstyrte aktører selv peker på NRKs konkurranserepress som problematisk. Fremover vil vi trolig se svakere digital trafikkvekst og et mer krevende abonnementsmarked. Inntektene fra papirutgaver vil fortsette å falle, og digitale annonseinntekter ser ikke ut til å bli store nok til å demme opp for denne nedgangen. NRK.no posisjonerer seg som en gylden middelvei for innhold, der mange formater er identiske med formatene til private redaktørstyrte medier. NRK.no oppleves derfor av mange som et alternativ til store private redaktørstyrte avismediehus.

De private redaktørstyrte mediene må selv finne frem til bærekraftige inntektsmodeller i en digital medie verden. I denne meget utfordrende markedssituasjonen er det imidlertid ikke en statlig oppgave å øve sterkt konkurranserepress mot private redaktørstyrte mediebedrifter.

### **Indikasjoner på at NRK begrenser mulighetene til å selge abonnementer**

Det bør være NRK som må vise at tilbud ikke skader mediemangfoldet heller enn at private redaktørstyrte medier må påvise skadelige effekter. Det finnes likevel noen indikatorer på at NRK i økende grad begrenser mulighetene til å selge abonnementer.

MBLs undersøkelse *Betaling for nyheter*<sup>1</sup> fra august 2021 viser at det er NRKs nettavise som øker mest i daglig bruk siden 2018. 45 prosent får nå daglig nyheter fra NRK.no, opp fra 34 prosent. Riksdekkende aviser (som VG, Aftenposten, Dagbladet på papir eller internett) når like mange i 2021 som i 2018 – 66 prosent – noe som er en tilbakegang fra 2020.

Undersøkelsen viser også at flest har NRK (på tvers av TV, radio og nett) som *viktigste* nyhetskilde. NRK går her frem 12 prosentpoeng til 39 prosent.

Videre viser undersøkelsen at NRK styrker seg, spesielt på nett, men også på TV, og flere har nå NRK, på tvers av TV, radio og nett, enn riksdekkende aviser (som VG, Dagbladet og Aftenposten) som viktigste nyhetskilde.

Undersøkelsen viser også at 47 prosent av de som ikke har abonnement i husstanden, oppgir at de får dekket nyhetsbehovet via gratis nyhetskilder på nett. Blant disse oppgir 37 prosent at NRK er deres viktigste gratis nyhetskilde på nett.

Tall fra Forbruker&Media/Kantar Online i perioden 2015 – 2021 indikerer at enedekning for NRKs nettavise opp mot nasjonale og regionale titler øker kraftig i perioden. Tabellen under viser enedekning i prosent for digitalt innhold, det vil si den dekningen NRK alene har i befolkningen over 12 år. I 2015 var det altså 8,3 prosent av befolkningen som daglig brukte NRK digitalt, men ikke også brukte VG digitalt. Dette er økt til 15,8 prosent i 2021. Og tilsvarende for de andre titlene.

År	VG	Dagbladet	Nettavisen	Aftenposten	BT	Stavanger Aftenblad
2021	15,8	20,7	27,6	27,6	32,1	33,2
2018	12,1	17,6	25,2	20,5	29,0	29,8
2015	8,3	11,5	18,5	14,7	21,2	22,1

I samme periode faller enedekningen for disse titlene mot NRK, mest for Aftenposten.

År	VG	Dagbladet	Nettavisen	Aftenposten	BT	Stavanger Aftenblad
2021	26,5	14,7	5,6	4,1	2,2	1,3
2018	25	12,5	4,9	7,6	2	1,2
2015	30,3	16,9	6	9,4	2,6	1,7

Dette viser at NRK.no har styrket seg signifikant siden 2015; i flere tilfeller nesten doblet sin enedekning mot store avistitler.

<sup>1</sup> Undersøkelsen, som er den fjerde i rekken, er gjennomført i samarbeid med Kantar. Antall intervju: 1012 (18 år+), CAWI-intervju. Standard trekkeprosedyrer etter normalfordelingen i befolkningen (etter kjønn, alder og geografi). I tillegg er det tatt høyde for forventet svarprosent innenfor de ulike gruppene. Det vil si at det er sendt ut forholdsmessig høyere antall invitasjoner i grupper med erfaringsmessig lavere svarprosent. Resultatene er vektet på kjønn, alder og utdanning. Undersøkelsen er gjennomført som en selvstendig undersøkelse.

Private redaktørstyrte mediehus' egne stoppundersøkelser viser at tilgang til gratis nyheter andre steder er blant de viktigste årsakene til at brukere sier opp sitt abonnement. Det samme gjelder for undersøkelser som ser på barrierer mot kjøp.

### **Medietilsynets anbefalinger**

Medietilsynet har en rekke anbefalinger i rapporten fra november 2021. Vi vil trekke frem to:

- «Medietilsynet vurderer at det ikke er grunnlag for å begrense NRKs digitale handlingsrom. En slik begrensning kan redusere NRKs mulighet til å utøve sitt allmennkringkastingsoppdrag og for å nå grupper som ikke bruker NRKs øvrige plattformer.»
- «NRK bør få et særskilt ansvar for å bidra til en systematisk dekning av det regionale forvaltningsnivået, og dette ansvaret bør presiseres i NRKs oppdrag.»

Den første gir NRK carte blanche, noe som vi har vist er høyst problematisk. Vi er derfor uenige i konklusjonen.

Den andre ønsker å pålegge NRKs redaktør et krav om å øke dekningen av en spesiell del av offentlig forvaltning. Dette mener vi blir et altfor spesifikt krav som bryter med redaktørens rett til å redigere innholdet. Det kan også føre til handlingsrommet for private redaktørstyrte medier reduseres.

### **Avgrensing av NRKs oppdrag på internett**

*Lov om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester (kringkastingsloven)*, § 6-1 a, omhandler forhåndsgodkjenning av nye tjenester i allmennkringkastingsoppdraget. Det er Medietilsynet som avgjør om det skal gis tillatelse til å innlemme nye tjenester i NRKs allmennkringkastingsoppdrag. Kun tjenester som oppfyller demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet kan godkjennes. Bestemmelsen, som kom i 2009, innebærer at det skal vurderes om det, ut fra et samfunnsmessig perspektiv, er ønskelig at NRK tilbyr den aktuelle tjenesten.

Forskriften som regulerer dette er *Forskrift om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester*, hvor det i § 6-2 heter at det skal også legges vekt på «hvilken effekt tjenesten vil ha på markedet som sådan ...». Videre heter det at det skal legges vekt på «hvorvidt tjenesten vil tilføre en merverdi ut over det som allerede tilbys i markedet. Dette må avveies imot de potensielle konkurransebegrensende virkningene av at tjenesten tilbys.»

NRKs tilbud på NRK.no siden 2007 burde vært prøvd opp mot dette regelverket. Det er liten tvil om det tekstbaserte innholdet på NRK.no, der både innholdstyper, virkemidler og sjangre er identiske med og konkurrerer med det som andre leverer, er svært problematisk for store avismediehus.

## **Om plakaten**

I lys av drøftingen over vil MBL kommentere noen sentrale paragrafer.

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

Paragrafen bør utvides. Ansvar et bør gjøres aktivt, slik at NRK pålegges å bidra til kompetanseheving og å dele innhold med de private mediehusene. NRK bør også pålegges å vurdere de konkurransemessige effektene av sitt tilbud, ikke bare i forbindelse med utvikling av nye tjenester, men også innenfor kjernevirksomheten.

Her vil det også være naturlig at NRK pålegges å teste sin virksomhet på NRK.no opp mot kringkastingsloven § 6-1 a og kringkastingsforskriften § 6-2.

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

De private redaktørstyrte avismediehusene har vært nødt til å foreta omfattende nedbemanninger som følge av inntektsfall, noe som har bidratt til blindsoner. For å motvirke denne utviklingen vil det mest effektive være å sette inn tiltak som gjør disse i stand til å fylle blindsoner de tidligere dekket.

Paragrafen må dessuten sees i sammenheng med § 20: «NRK skal reflektere det geografiske mangfoldet i Norge og ha et godt lokalt tilbud. NRK skal være til stede i alle fylker.» Det er her allerede slått fast hvilket geografisk ansvar NRK har. Kravet om å dekke geografiske blindsoner åpner for at NRK kan utvikle lokale tjenester, som dermed vil stenge for at private redaktørstyrte medier kan ta slike posisjoner. Kravet bør derfor fjernes.

§ 41 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.

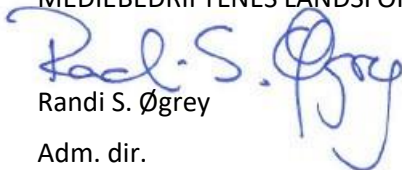
Dersom NRK skal tilby innhold som tilbys av private redaktørstyrte mediehus må det være et tydelig krav at det tilføres økt samfunnsverdi, ikke bare en anmodning.

§ 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 er her i liten grad noen reell avgrensning av hva NRK kan tilby på NRK.no. Paragrafen må sees i sammenheng med §§ 14 og 41. NRKs innhold på internett ligner i stor grad på innholdet som tilbys av private redaktørstyrte mediehus, og konkurrerer derfor direkte med deres betalte tilbud. NRK bør i større grad tilby innhold som private redaktørstyrte mediehus ikke tilbyr. I lys av kringkastingsloven § 6-1 a og kringkastingsforskriften § 6-2 må det stilles krav om reell økt samfunnsverdi for det som tilbys på NRK.no.

Vennlig hilsen

MEDIEBEDRIFTENES LANDSFORENING

  
Randi S. Øgrey  
Adm. dir.