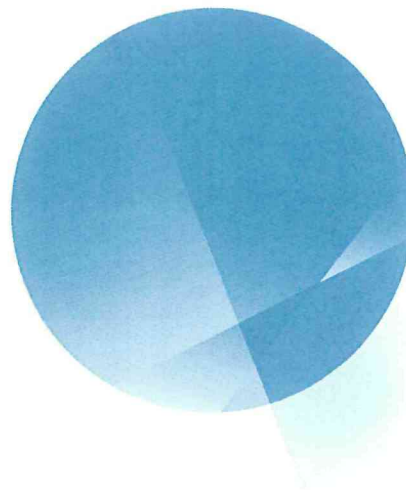




Det kongelige kulturdepartement
Postboks 8030 Dep

0030 OSLO



Vår ref.:
TGE/TH/hk

Dato:
26. august 2014

HØRING NRK-PLAKATEN

Vi viser til Kulturdepartementets brev at 6. juni d. å. med invitasjon til å avgi
høringsuttalelse om NRK-plakaten.

Vedlagt følger NRKs høringssvar.

Med vennlig hilsen

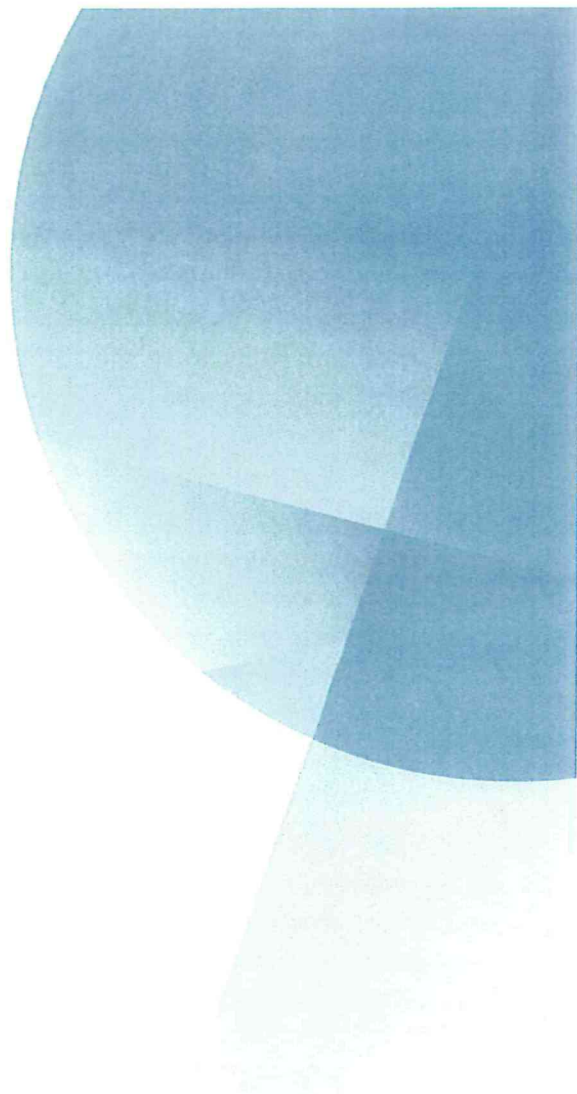

Birger Magnus
styreleder


Thor Gjermund Eriksen
kringkastingssjef

Vedlegg.

NRK-PLAKATEN

NRKS HØRINGSSVAR



Høringsuttalelse – NRK-plakaten

Kulturdepartementet inviterer i brev av 6. juni til høring av NRK-plakaten. Høringen er en del av departementets arbeid med en stortingsmelding om NRK som regjeringen skal legge fram i 2015. I dette dokumentet følger NRKs innspill og synspunkter i høringen.

1. Sammendrag

NRK er positiv til regjeringens initiativ til en bred gjennomgang av NRKs oppdrag, mandat og finansieringsform. Vi mener det er avgjørende viktig å legge opp til en prosess som tar sikte på å skape en bred politisk forankring av NRKs allmennkringkasteroppdrag. NRK-plakaten har etter vårt syn vært en egnet form for slik forankring.

En vurdering av plakaten innhold reiser spørsmål om hvor detaljert den politiske forankringen bør være og hvordan oppdraget bør reguleres i vedtektene, samtidig som en ivaretar det grunnleggende kravet til NRKs redaksjonelle uavhengighet. NRK mener utformingen av dagens allmennkringkasteroppdrag, sammenholdt med eiers og tilsynsorganenes utøvelse av sine roller, ivaretar denne balansen på en akseptabel måte. Vi ser likevel at det utad kan skape noe uklarhet om styringen, at forskjellene mellom plakaten og vedtektenes formulering av oppdraget er svært like, men avviker på enkelte mindre punkter.

Når det gjelder selve utformingen av allmennkringkastingsoppdraget, mener NRK det er grunnleggende viktig å videreføre en positiv definisjon av oppdraget. En positiv definisjon sikrer NRK mulighet for dynamisk utvikling av innholdstilbudet i tråd med publikums interesser, samtidig som forhåndsgodkjenningsordningen ivaretar hensynet til andre markedsaktører.

NRK imøteser også en gjennomgang av regelverket som setter rammer for selskapets kommersielle aktiviteter. En slik gjennomgang må være faktabasert, og vi viser i den sammenheng til at NRKs kommersielle inntekter utgjør kun ca. 1 prosent. På EBU's liste over andel kommersielle inntekter for 40 europeiske allmennkringkastere ligger NRK nesten nederst.

NRK er innstilt på å øke andelen av våre innholdsressurser som går til produksjonsoppdrag for eksterne produsenter. Økt utsetting vil bidra til å styrke kompetanse, kvalitet og mangfold i det norske produksjonsmiljøet, hvilket vil komme befolkningen til gode. Vi er samtidig opptatt av at det ikke må settes et økt krav på hvor stor andel som årlig skal produseres utenfor NRK, men at eventuelle krav måles over flere år, slik at de beste idéene får styre hvor mye midler som brukes på eksternt produksjon det enkelte år.

2. En global mediehverdag

NRKs virksomhet har gjennom årene vært gjenstand for ulike typer debatt og behandling av politiske myndigheter. Sist gang var gjennom behandlingen av Stortingsmelding nr. 18 (2008-2009) «NRK-plakaten – dekning av valg.» NRK-plakaten ble fremmet for Stortinget første gang i

2007, og kom som et resultat av den omfattende gjennomgangen av NRKs oppdrag i Stortingsmelding nr. 30 (2006-2007) «Kringkasting i en digital fremtid».

I departementets innledning til Stortingsmelding nr. 6 (2007-2008) heter det;

Dei siste åra har det skjedd ei teknologisk utvikling som har ført med seg omfattande endringar på mediefeltet. Alle delar av verdikjeda innan kringkasting er råka. Dette gjeld både korleis programma blir produserte, korleis dei blir distribuerte og korleis dei blir mottekne. Denne teknologiske utviklinga har utløyst store marknadsmessige endringar på kringkastingsfeltet. Nye kanalar har vokse fram, konkurransen mellom kringkastarane har auka, og publikum kan velje kva dei vil sjå og høyre, og når og kor. Som ein konsekvens av dette finn kringkastarane alternative inntektskjelder og nye samarbeidsformer.

Beskrivelsen kan på mange måter minne om det bakteppet som tegnes av dagens utfordringer for NRK og for diskusjonen knyttet til vår virksomhet. På de årene som har gått siden forrige gjennomgang, har det likevel skjedd vesentlige endringer på mediefeltet. En av de viktigste endringene er den globale konkurransen.

Store internasjonale medieaktører, som Facebook, YouTube, Google og Netflix, har for alvor gjort sin inntreden i Norge i denne perioden. Publikums omfattende tilgang til og konsum av internasjonalt medieinnhold har på få år endret folks mediehverdag dramatisk. Flere internasjonale aktører tilbyr innhold i form av levende lyd og bilde direkte til publikum, og har fått en betydelig distribusjon i Norge. To år etter at Netflix ble lansert i Norge har hver fjerde husstand denne tjenesten. I løpet av de fire siste årene har smarttelefoner og nettbrett fått allmenn utbredelse i befolkningen. Konsekvensen er en kontinuerlig tilgang til innhold fra hele verden. Norske medier har gått fra NM til VM i konkurransen om folks tid og oppmerksomhet. I en slik utvikling er allmennkringkasting et av de viktigste medie- og kulturpolitiske virkemidlene staten har.

3. Internasjonalt rammeverk for allmennkringkasting

En offentlig finansiert allmennkringkaster er et samfunnsgode som gjennom forrige århundre ble utviklet i alle europeiske land, fra BBCs etablering i 1922 til omstruktureringen av statskringkasterne i de øst-europeiske land etter Berlinmurens fall i 1989. Tanken om at en allmennkringkaster skal sikre grunnleggende demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet, er fortsatt levende og vurderes sågar som vel så viktig i et stadig voksende kommersielt og globalisert mediemarked.

Særsilt fra slutten av 90-tallet er imidlertid allmennkringkasternes virksomhet kommet under stadig økt press fra kommersielle aktører. Dette har ledet til at de sentrale europeisk politiske institusjoner, så som EU, Europaparlamentet og Europarådet, alle har vedtatt regler og anbefalinger som er ment å være retningsgivende for organiseringen av allmennkringkasternes rolle i dagens konvergente mediemarked. Vi vil her kort trekke fram enkelte av disse

internasjonale tekstene, som vi mener er sentrale også for vurderingen av NRKs samfunnsoppdrag.

I høringsnotatet viser departementet korrekt til at EØS-rettens regler om offentlig støtte, gir føringer for utformingen av NRKs allmennkringkastingsoppdrag. Videre vises til at EFTAs overvåkingsorgan (EFTA Surveillance Authority, heretter ESA) konkret har vurdert NRKs oppdrag for å være i tråd med statsst tteregelveket. Vurderingen ble avsluttet så sent som i 2010.

Vi tillater oss i denne forbindelse å minne om at ESAs retningslinjer om statsstøtte til allmennkringkasting formelt sett ikke er et rettslig bindende regelverk, men utgjør et sett av presiserende og detaljerte regler basert på overv kingsorganets egen fortolkning av EU- og EØS-rettens traktater og direktiver. Retningslinjene er identiske med tilsvarende retningslinjer vedtatt av EU-kommisjonen i 2009. I EØS-statenes felles høringsuttalelse til EU-kommisjonens retningslinjer, påpekte statene selv at man kan reise spørsmål ved hvor langt det rettslige grunnlaget for retningslinjene strekker seg.

Når den formelle organiseringen av NRK og allmennkringkastingsoppdraget skal vurderes, er det følgelig viktig å ta utgangspunkt i Amsterdam-protokollen¹, vedtatt av EUs ministerråd i 1997.

Amsterdam-protokollen slår fast at systemet med allmennkringkasting har direkte sammenheng med de demokratiske, sosiale og kulturelle behov i ethvert samfunn, og at medlemslandene derfor selv skal kunne bestemme allmennkringkasternes finansiering, organisering og mandat. På dette grunnlag kan vi se at systemet med allmennkringkasting er etablert i alle europeiske land, men med til dels store organisatoriske, finansielle og formelle forskjeller.

Når vi framhever disse forhold her, skyldes det ikke at vi opplever NRK-plakaten eller NRKs vedtekter i dag som problematiske. Erfaringene fra dialogen mellom den norske stat og ESA i tidligere nevnte sak, gjør at det likevel kan være grunn til å minne om disse formelle forhold, dersom form eller innhold i NRKs allmennkringkasteroppdrag skulle endres.

Allmennkringkasterne i Europa har i tråd med medieutviklingen gjennomgått til dels betydelige endringer på 2000-tallet. De samfunnsmessige behov for en allmennkringkaster og oppdragets grunnleggende formål er likevel fortsatt de samme. Europarådet har derfor i en rekke sammenhenger framhevet allmennkringkasternes samfunnsrolle og vedtatt flere tilrådinger for å sikre deres uavhengighet, utvikling og finansiering.

I *Recommendation on public service media governance* (CM/Rec(2012)² setter rådet fokus på hvordan statene bør sikre et riktig rammeverk for allmennkringkastere i et konvergent

¹ [http://www.hkhrm.org.hk/PSB/09.%20The%20Amsterdam%20Treaty%20\[EU\].pdf](http://www.hkhrm.org.hk/PSB/09.%20The%20Amsterdam%20Treaty%20[EU].pdf)

² <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1908265>

mediemarked. Blant annet er begrepet "public service broadcasting" erstattet med "public service media". I tilr dingens appendix pkt. 5 er allmennkringkasternes utfordring med overgang fra kringkasting til nye medier formulert slik:

"The traditional model of public service broadcasting is increasingly impacted by the emergence of alternative ways of creating and distributing content and engaging with audiences. While broadcasting relies on linear transmission of programmes, emerging digital media give traditional broadcasters, and other content creators and providers, new and exciting possibilities of reaching audiences with a greater degree of interactivity and personalised choice. Public service media organisations must therefore look afresh at their public purpose and determine, within their remit, the correct balance of broadcast and other services that will best match audience need with available resources." (V r utheving.)

Også Europaparlamentet er opptatt av allmennkringkasternes mulighet for fortsatt   være relevante for befolkningen. I *parlamentets resolusjon om Public Service Broadcasting in the Digital Era*³, punkt 5 til 8 framheves behovet for Å sikre allmennkringkasternes sentrale rolle også p  nye medieplattformer. Europaparlamentet formulerer det slik:

"The European Parliament

- 4. Reiterates the need to maintain strong and vibrant independent public service broadcasting, whilst adapting it to the requirements of the digital age, and calls for specific measures to be taken to attain this objective;*
- 5. Highlights, in this context, the fact that in the digital era public service broadcasting has a specific mission to cultivate a public sphere by making high-quality media content of public interest universally accessible on all relevant platforms;*
- 6. Calls on the Member States to ensure that there are sufficient resources to enable public service broadcasters to take advantage of the new digital technologies and to secure the benefits of modern audiovisual services for the general public;*
- 7. Calls, in this regard, for public service broadcasters to be structured in such a way as to offer attractive, quality online content in order to reach young people who access the media almost exclusively via the internet;*
- 8. Calls on the Member States to address the digital divide – for example between urban and rural areas – and to ensure that, with digitisation, all individuals in all regions have equal access to public service broadcasting;"*

Europaparlamentet ber f lgelig medlemsstatene sikre et rammeverk som gjør det mulig for allmennkringkasterne å utnytte ny digital teknologi og tilby attraktivt kvalitetsinnhold for

³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0438+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>

befolkningen generelt, og unge spesielt. Vi mener det er særskilt viktig at parlamentet framhever betydningen av prinsippet om teknologinøytralitet og det forhold at allmennkringkasterne må gis mulighet for å dra fordel av alle tilgjengelige plattformer. Uten en slik tilnærming mister allmennkringkasteren sin mulighet for å være relevant for hele befolkningen.

Europarådet, Europaparlamentet og Ministerkomiteen har som nevnt, vedtatt flere viktige tilrådinger og resolusjoner med det formål å trygge allmennkringkasternes rolle i framtidens konvergent mediemarked. Det sentrale hovedpoeng er at allmennkringkasternes rolle ikke er mindre viktig i vårt tid, og at de derfor må sikres uavhengighet, utviklingsrom for fortsatt å være relevante i sitt samfunn – og tilstrekkelig og trygg finansiering. NRK mener NRK-plakaten og selskapets vedtekter i stor grad har ivaretatt disse hensyn på en tilfredsstillende måte.

4. NRK-plakatens form – Allmennkringkastingsoppdragets forankring

Departementet ber i høringsnotatet om *«innspill på om NRK-plakaten er en egnet måte å forankre statens krav og forventninger til NRK som allmennkringkaster, eller om dette bør forankres på andre måter, og i så fall, hvilke»*.

NRK mener to hensyn må tillegges særskilt vekt ved vurderingen av hvordan allmennkringkastingsoppdraget forankres. For det første må forankringen understøtte prinsippet om NRKs redaksjonelle uavhengighet. For det andre må forankringen være langsiktig.

Kravet til redaksjonell uavhengighet er den viktigste forutsetningen for å kunne oppfylle målet om å sikre de demokratiske, sosiale og kulturelle behovene i samfunnet. NRKs troverdighet og legitimitet hviler på prinsippet om redaksjonell frihet. Dette forutsetter at NRK-plakaten i sin form ikke kommer i konflikt med kringkastingsjefens rolle som sjefredaktør og ansvarlig utgiver, slik den er definert i kringkastingslovens § 6.2 og 6.3 og Lov om redaksjonell fridom § 4.

Hensynet til langsiktighet tilsier at bred politisk forankring av oppdraget er viktig for at NRK skal kunne utøve sin rolle som allmennkringkaster. Dersom oppdraget utformes på grunnlag av et knapt parlamentarisk flertall, vil risikoen for vesentlige endringer ved politisk skifte, medføre usikkerhet både for NRK og øvrige aktører i mediemarkedet. Det vil være uheldig også i forhold til de parter som NRK inngår rettighets- og distribusjonskontrakter med.

NRK mener hensynet til uavhengighet og til langsiktighet er ivaretatt ved Stortingets behandling av NRK-plakaten. Disse hensyn kan nok ivaretas på annet vis, men stortingsbehandling sikrer i seg selv en åpen debatt og en demokratisk forutberegnelig prosess.

I tillegg til kravet om redaksjonell uavhengighet, er også andre fundamentale krav avgjørende for at NRK skal kunne oppfylle sin rolle som allmennkringkaster. Det gjelder eksempelvis kravet om at innholdet må være allment tilgjengelig. Dette og andre slike krav vil vi behandle nærmere under vurderingen av plakaten innhold.

Her, under avsnittet om NRK-plakatens form, vil vi likevel kommentere at gjeldende plakat har et relativt høyt detaljeringsnivå, og at NRK var skeptisk til NRK-plakaten da den ble innført. I høringsuttalelsen trakk NRK bl.a. fram utfordringene knyttet til detaljeringsgrad i forhold til prinsippet om redaksjonell frihet:

"Vi vil [...] påpeke at bruken av begrepet «politisk styring» av NRK lett støter an mot det fundamentale prinsipp om selskapets redaksjonelle uavhengighet. Det er derfor grunn til å understreke at den politiske oppgave bør begrenses til å fastsette de overordnede rammer og mål for virksomheten. Prinsippet om den redaksjonelle uavhengighet må også legges til grunn når de redaksjonelle målene skal konkretiseres. Formuleringer som pålegger en særskilt formålsrettet plikt til å fremheve eller favorisere særskilt innhold, vil bl.a. lett bryte med formålet om en demokratisk debatt og ytringsfrihet."

Erfaringen med NRK-plakaten viser at politiske myndigheter, tilsynsorgan og NRKs eier har forvaltet og praktisert regelverket på en uproblematisk måte. Når spørsmålet om forankring av allmennkringkastingsoppdraget nå er oppe til fornyet vurdering, er det likevel naturlig å minne om disse hensyn, som fortsatt vil være viktige ved avveiningen av oppdragets utforming.

Det også grunn til å se NRK-plakaten i sammenheng med annet lovverk, reguleringer og krav som påvirker NRKs redaksjonelle frihet. Ordningen med forhåndsgodkjenning av nye tjenester, som ble innført i 2010, er regulering av en slik art. Ikke bare de enkelte bestemmelser isolert, men summen av alle slike rettslige særkrav overfor NRK må vurderes i forhold til kravet om redaksjonell uavhengighet.

Da forslaget om NRK-plakaten ble fremmet i 2007, reiste NRK også spørsmål om plakatens formelle funksjon som styringsmiddel. Det ble avklart at allmennkringkastingsoppdraget fortsatt følger formelt av selskapets vedtekter. For NRKs eier, for Medietilsynet og NRK er dette uproblematisk. Vi opplever imidlertid at forskjellen mellom plakaten og vedtektene – til tross for samordningen i 2009 – er egnet til å skape uklarhet utad. Det kan i seg selv være et argument for å tydeliggjøre hvilke overordnede krav som skal fastsettes i en NRK-plakat og hvilke krav som settes i vedtektene. NRK-plakaten bør etter vårt syn gi uttrykk for de langsiktige og overordnede linjer. Selskapets vedtekter er som utgangspunkt en mer dynamisk tekst som kan endres uten Stortingets behandling, så lenge endringene ligger innenfor den ramme som er trukket opp av NRK-plakaten.

Styringsstruktur – eierskapet til NRK

Allmennkringkastere i Europa er som nevnt organisert på forskjellig vis. Fra de landene som det er naturlig å se hen til fra et norsk perspektiv, er det særskilt to forhold som kan være grunn til å vurdere nærmere ved gjennomgangen av NRK. Det ene gjelder den formelle styringsstrukturen, og det andre gjelder spørsmålet om eventuell innføring av en fast oppdragsperiode. NRK er organisert som aksjeselskap med staten som eneeier, og der statsråden for Kulturdepartementet er selskapets generalforsamling. Generalforsamlingen vedtar formelt

NRKs allmennkringkastingsoppdrag som del av selskapets vedtekter, og oppnevner fem av selskapets åtte styremedlemmer.

NRK opplever at styringen av NRK har fungert godt med NRKs omdannelse til aksjeselskap. Likevel ser vi at det kan spørres om det prinsipielt er heldig med en styringsform der den til enhver tid sittende regjering har formell mulighet for å utøve direkte styring av NRK. Vår samfunnsrolle er som nevnt, tuftet på prinsippet om redaksjonell uavhengighet. Vurderingen av NRKs uavhengighet dreier seg ikke utelukkende om hvorvidt myndighetene i praksis unnlater å gripe inn i styringen av de redaksjonelle områder, men også om de signaler styringsformen gir utad. Vår troverdighet er avhengig av at også befolkningen har tillit til vår uavhengighet.

I flere land har man gått bort fra at en statsråd utgjør allmennkringkasterens generalforsamling. I Sverige utøves eksempelvis statens eierskap av allmennkringkasterne gjennom en eierstiftelse. Stiftelses styre utnevnes av regjeringen etter forslag fra riksdagen. Eierstiftelsen utgjør generalforsamlingen til SVT, SR og UR, og velger de respektive selskapenes styrer.

"Förvaltningsstiftelsens uppgift är att vara en buffert mellan statsmakten och programföretagen Sveriges Radio, SVT och UR. Stiftelsen skapades för att – genom att äga och förvalta samtliga aktier i programföretagen – främja oberoendet för radio och tv i allmänhetens tjänst, public service. Detta ger programbolagen en självständig ställning eftersom de inte ägs av vare sig staten eller kommersiella intressen. En av de viktigaste uppgifterna för stiftelsen är att utse ledamöter i de tre programföretagens styrelser." (fra stiftelses hjemmeside)

NRK mener det kan være hensiktsmessig å utrede en tilsvarende modell for statens eierskap av NRK. Det vil kunne gi en mer moderne styringsmodell som styrker NRKs formelle uavhengighet. Kombinert med mandatperioder vil en modell som i Sverige kunne øke forståelsen av NRKs uavhengighet og bidra til forutsigbare rammer for virksomheten.

Tidsavgrenset oppdragsperioder

I flere land fastsettes allmennkringkastingsoppdraget for en bestemt tidsavgrenset periode. I Sverige gis SR, SVT og UR oppdraget i en såkalt "sändingstillstånd" på seks år, mens i Danmark fastsettes DRs oppdrag på grunnlag av en mediepolitisk avtale med varighet på fire år. I Storbritannia fastsettes BBCs oppdrag i et Royal Charter for 10 år av gangen. I Sverige og Storbritannia fastsettes samtidig kringkastingsavgiften for samme periode.

I Norge har man valgt en mer dynamisk struktur og fastsatt NRKs oppdrag uten tidsavgrensning. Oppdraget har likevel vært drøftet og revidert med noen års mellomrom, sist ved drøftingen av NRK-plakatens bestemmelse om NRKs dekning av politiske valg i 2009. En slik dynamisk tilnærming er i tråd med signalene i *Stortingsmelding nr. 6 (2007-2008) om NRK-plakaten* der det uttales at regjeringen vil sørge for at plakaten blir lagt fram for Stortinget ved behov slik at dokumentet holdes oppdatert i samsvar med endringene i mediebildet.

NRK mener en slik dynamisk tilnærming har fungert godt hittil, men ser behovet for å drøfte om en tidsavgrenset oppdragsperiode kan være hensiktsmessig. I så fall vil vi fremheve at også finansieringen må vurderes som del av en fastsatt mandatperiode.

5. NRK-plakatens innhold

I høringsnotatet ber departementet også om innspill «*på om dagens plakat definerer NRKs innholdstilbud på en god måte*».

I tillegg til forutsetningen om redaksjonell uavhengighet, vil vi trekke fram tre grunnleggende prinsipper for definisjonen av NRKs oppdrag. Det første gjelder prinsippet om en positiv definisjon av NRKs samfunnsoppdrag. I plakaten har Stortinget formulert hva fellesskapet skal forvente at NRK skal tilby befolkningen. En slik positiv formulering av oppdraget har gitt NRK mulighet for dynamisk utvikling av innholdstilbudet i tråd med publikums interesser. For NRK er det prinsipielt viktig med en fortsatt positiv definisjon av innholdstilbudet.

Det andre bærende prinsipp for en allmennkringkaster er kravet om å være allment tilgjengelig. Kravet er tydelig formulert i NRK-plakaten. Dette innebærer for det første at NRK skal være tilgjengelig i hele landet. I praksis har NRK vært garantist for at store teknologiskifter har dekket hele Norges befolkning, og ikke kun folk i områder der det er regningssvarende å bygge ut digitale nett. Eksemplene på dette er først digitaliseringen av bakknettet for TV og nå digitaliseringen av radio.

Allmenn tilgjengelighet er også en forutsetning for utførelsen av NRKs viktige beredskapsrolle. NRKs plikt til å dekke behovet for en nasjonal infrastruktur og til å være informasjonsformidler ved store nasjonale eller regionale kriser og ulykker, er av de fundamentale forpliktelser selskapet er pålagt.

Prinsippet om at NRKs tilbud skal være allment tilgjengelig forutsetter videre et teknologi-nøytralt oppdrag. Samfunnets ambisjon med en allmennkringkaster lar seg ikke realisere om ikke tilbudet kan formidles på de plattformene allmennheten bruker. Det er følgelig helt nødvendig å ta i bruk flere publiseringsplattformer for å nå ut til publikum, som har en stadig mer fragmentert mediebruk. NRKs innhold genererer ganske enkelt ingen verdi før det det treffer publikum. Dette innebærer også at innholdet må tilpasses den enkelte plattform.

Det siste kravet i plakaten fastslår at NRK skal ha et attraktivt innholdstilbud på internett, mobil-tv mv. Dette har vært en viktig tydeliggjøring av NRKs oppdrag i en periode da nett og mobil blir omtalt som «nye medier». Sett i lys av at internett har utviklet seg til å bli en likeverdig plattform med radio og tv, ser vi at det for framtiden kan være grunn til å vurdere om en mer plattform-nøytral utforming av oppdraget vil være hensiktsmessig, slik at det som utgangspunkt stilles likeverdige krav for de forskjellige plattformer, med mindre annet er presiseres. En slik gjennomgående plattformnøytral tilnærming vil framstå som en modernisering av oppdraget.

Det tredje allmennkringkastingsprinsippet som er grunnleggende viktig, er formuleringen av et bredt mandat, et mandat som gir NRK i oppdrag å ivareta både brede og smale interesser i samfunnet. En allmennkringkaster med et smalt definert oppdrag vil opphøre å være allmenn. Den vil miste oppslutning hos publikum og evnen til å dekke demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet.

NRK har alltid dekket stoffområder som kan ha et kommersielt potensiale, og dette er viktig for å kunne utføre oppdraget og være en felles arena i samfunnet. Det brede og populære innholdet innenfor sjangere som underholdning, sport, dokumentar, serier og drama har ut i fra et publisistisk ståsted flere funksjoner. For det første er dette innholdet en viktig del av norsk kultur, språk og identitet. For det andre er det populære innholdet viktig for å kunne løfte det smalere og mer krevende innholdet. Mye av det innholdet NRK produserer i dag ville ikke fått den samme oppmerksomheten dersom NRK ikke hadde hatt et bredt mandat.

Selv om brede sjangere er viktig for NRK, er vi på ingen måte dominerende på disse områdene. For eksempel viser tabellen nedenfor at av totalt 24 tv-kanaler beregnet på det norske markedet og eid av NRK, TV 2, MTG eller SBS Discovery⁴, står NRKs dramatilbud for 10 prosent av alt som blir sendt målt i antall timer, NRKs sportstilbud for 17 prosent av all sport og NRKs underholdningstilbud står for 6 prosent. Disse sjangrene er viktige for å kunne løfte fram innhold innenfor kultur, natur, religion, livssyn og vitenskap, der NRK så å si er alene om å produsere norsk tv-innhold.

	Total	Andel sendt på NRK	Andel sett på NRK
Genre	Antall timer	%	%
Barneprogram	18 025	25 %	66 %
Drama	47 077	10 %	34 %
Informasjonsprogram	37 294	14 %	50 %
Kunst/kultur/medier	538	95 %	96 %
Musikk	4 153	13 %	83 %
Nyheter	9 786	31 %	68 %
Naturprogrammer	615	96 %	99 %
Religion/livsfilosofi	113	84 %	79 %
Sport	6 694	17 %	69 %
Underholdning	28 834	6 %	33 %
Undervisning	64	100 %	100 %
Vitenskap	244	89 %	88 %
Pauseprogram	101	43 %	93 %
Annet	449	0 %	0 %

⁴ Kanalene som er med er NRK1, NRK2, NRK3/Super, TV 2, TVNORGE, FEM, Viasat 4, TLC Norge, TV 2 Zebra, TV 2, Nyhetskanalen, TV 2 Bliss, MAX, Fox (fom 01.07.2011), Nickelodeon (fom 08.09.2011), Canal 9, VOX, Disney Channel (fom 29.10.2012), TV3, Discovery, MTV, National Geographic, BBC Entertainment, TV2Sportskanalen, TV6

I høringsnotatet reiser departementet ulike problemstillinger knyttet til forholdet mellom NRK, som offentlig finansiert allmennkringkaster, og de kommersielle medieaktørene. Det stilles bl.a. spørsmål om hvorvidt NRKs oppdrag bør avgrenses og kun omfatte smalt innhold som ingen andre leverer, om NRKs stilling kan kalles å være dominerende eller om den offentlig finansierte allmennkringkasteren har negativ virkning på mediemarkedet og dermed bidrar til å begrense mangfoldet.

Generelt finnes det lite forskningsbasert kunnskap om disse problemstillingene. Disse spørsmålene er selvsagt ikke en særnorsk diskusjon, men gjenkjennelig fra de fleste land som har en offentlig finansiert allmenkringkaster. Da den svenske Riksdagen i desember i fjor enstemmig vedtok rammene og oppdraget for SVT, SR og UR, viste de samtidig til diskusjonen om kringkasternes virkning på mediemarkedet generelt og på avisene spesielt. Det ble konkludert med at dette var en problemstilling man vet for lite om og som det burde forskes mer på. Samtidig ble det lagt vekt på at en fortsatt sterk allmennkringkaster er et viktig virkemiddel for å styrke og utvikle svensk språk og kultur i en den globale mediekonkurransen. I Danmark har politikerne også blitt enige om å sette ned et sakkyndig utvalg som skal se på hvordan Public Service Medienes rolle i samfunnet og i medie verden bør være de kommende år.

Mediemangfold har stor egenverdi i et åpent og demokratisk samfunn. Publikums tillit til mediene skapes ikke i et vakuum, men i en konkurranse mellom mediene der publikum blir tilbudt varierende synspunkter, perspektiver og innhold. Slik sett fyller NRK og de øvrige medieaktørene til sammen medienes samlede samfunnsoppdrag. Det er viktig også for NRK og vår rolle som allmennkringkaster, at det er stor variasjon og et stort mediemangfold i Norge.

NRK mener derfor det er viktig å legge til rette for mediemangfold i det norske samfunnet. Samtidig erkjenner vi de utfordringer deler av mediebransjen står overfor. Vi vil imidlertid advare mot å iverksette tiltak som innskrenker NRKs tilbud, fordi det ikke er grunn til å tro at en slik innskrenkning vil være et egnet svar på den utfordring disse medier står overfor. NRK mener myndighetene i stedet bør se etter andre politiske virkemidler for å bidra til mangfold av norske medier i en stadig mer krevende internasjonal konkurranse, så som momsfritak eller andre støtteordninger.

Årsaken til at flere tradisjonelle mediebedrifter er under sterkt press, er hovedsakelig konkurranse fra nye aktører. Dette er strukturelle problemer som i særlig grad har flyttet annonseomsetning over fra norske og gjerne lokale mediebedrifter, til aktører som Google, Facebook og Finn. Store globale aktører som udiskutabelt har en sterk posisjon i Norge, er svært tilbakeholdne med offentliggjøring av markeds- og omsetningstall. Ingen er likevel i tvil om at Google og Facebook og en rekke andre globale aktører har betydelige inntekter i det norske markedet. Det opereres med mer eller mindre presise antakelser. Det er vanlig å anslå at de to største omsetter for mellom 2 og 3 milliarder norske kroner til sammen i Norge i 2014.

NRK vil understreke at det er viktig å føre en adekvat mediepolitikk som styrker den norske mediebransjen i den globale konkurransen. Faren er en strategi der politiske myndigheter

svarer på utfordringene med politiske tiltak som *er mulige*, men som ikke løser problemene. De strukturelle utfordringene i mediebransjen i dag er verken forårsaket av allmennkringkasteren NRK eller kan avhjelpes gjennom endringer eller begrensninger i oppdrag eller finansiering. Om vi overordnet sammenlikner Norge, Sverige, Danmark og Finland, er det slik at alle de fire landene har relativt sterke allmennkringkastere, der finske YLE og NRK har en noe sterkere samlet oppslutning hos publikum enn SVT/SR og DR som har den laveste markedsandelen. Mediemarkedet i Norge har sammenliknet med de andre landene, vist en sterkere vekst, bedre økonomiske resultater og større mediemangfold enn de andre nordiske landene. Avisene er presset og har fundamentale utfordringer også i Norge, men fortsatt er avisfloraen, posisjon hos publikum og økonomiske resultater jevnt over bedre enn i Sverige og Danmark. Vi ser bl.a. at

- Norge har lønnsomme kommersielle radioaktører, også riksdekkende (MTG), hvilket ikke er tilfelle i Sverige og Danmark.
- Norge har hatt den sammenhengende sterkeste veksten (med unntak av finanskrisen i 2009) i reklameomsetning generelt, og på tv og digitale medier spesielt. (Men her kjenner vi altså ikke presist de globale aktørenes reklameinntekter.)

Selv om vi ikke kjenner tallene fra mange av de utenlandsbaserte aktørene, er det ikke en spesielt dristig påstand at vi i Norge har hatt en svært stor vekst i medieomsetning og mediekonsum. Det gjelder spesielt knyttet til nye aktører, men også strømmetjenester levert fra aktører som Netflix og Viaplay. I dette markedet har også norske aktører som TV 2 og VG bygget en solid kommersiell posisjon. Norsk medieinnhold har fått langt sterkere konkurranse fra flommen av kvalitativt godt internasjonalt innhold, spesielt fra de engelskspråklige landene. Når mediekonsumet nå flytter seg over fra den tradisjonelle tv-plattformen til web'en, vil tilbudet fortsette å øke dramatisk.

I dette medielandskapet i stadig utvikling, er det langt vanskeligere enn tidligere å definere de ulike aktørenes konkurranseflater. NRK har eksempelvis konkurranseflater mot mange ulike aktører: så som tradisjonelle norske tv- og radioaktører, internettaktører, aviser, globale tv-aktører, leverandører av strømmetjenester, distribusjonsaktører med vertikal integrasjon osv.

I rapporten «Race to the Top» (desember 2013) mener BBC å påvise en positiv sammenheng mellom en godt posisjonert og finansiert allmennkringkaster og et økonomisk sunt og kvalitativt godt kommersielt tv-marked. Land der allmennkringkasteren investerer i nasjonalt innhold, har også de høyeste kommersielle investeringene i innhold. Forklaringene som gis er blant annet at det fører til en kvalitetskonkurranse om publikums oppmerksomhet og at en allmennkringkaster utgjør et slags nasjonalt tyngdepunkt som bidrar til at aktører i større grad må konkurrere med lokalt innhold på lokalt språk. I rapporten er Norge omtalt som et illustrerende eksempel på denne sammenhengen.

NRK har en solid posisjon og oppslutning blant publikum. Samtidig er det et faktum at NRK aldri har vært mindre dominerende, i den forstand at publikum tilbys og har tilgang til et ubegrenset og globalt innholdsunivers. Mens man tidligere hadde en rekke politiske virkemidler som konsesjon og fordeling av begrenset distribusjonskapasitet, er dette virkemidler som har gått

eller er i ferd med å gå ut på dato. I en slik medievirkelighet er allmennkringkasteren et av de gjenværende politiske virkemidlene man har for å styrke norsk innhold, kultur og språk gjennom offentlig finansiering og et politisk forankret allmenkringkasteroppdrag.

Lisensinntektene i Norge har tilnærmet hatt den samme veksten som pris- og lønnsveksten de siste årene. Oppslutningen om lisensen har vokst de siste årene og ligger på et historisk høyt nivå. Årsakene til at 74 prosent av lisensbetalerne mener at de får god eller svært god valuta for lisensen ved siste måling, er sammensatt. Selvsagt er det en hovedårsak at folk bruker NRKs innhold og opplever det som relevant. En annen hovedforklaring kan også være at lisensen utgjør en stadig mindre del av folks private utgifter til medier. NRK-lisensen utgjorde grovt sett 50 prosent av familiens mediebudsjett for 15 år siden da familien hadde en avis og NRK-lisens som kostet omtrent det samme. I 2011 – f r nett-tv slo igjennom og mobilbruken vokste – sto NRK-lisensen for åtte prosent av husstandenes medieutgifter.

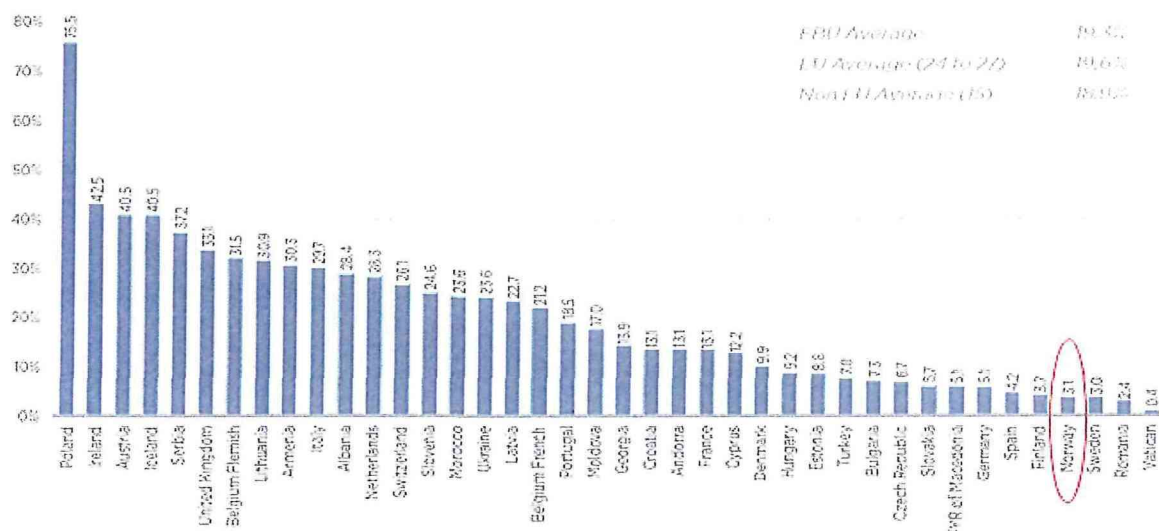
NRK vil oppsummere dette punkt med å understreke betydningen av å fastsette et positivt definert og dynamisk allmennkringkastingsoppdrag, dersom NRK skal kunne oppfylle sitt mandat og være relevant for befolkningen i den rivende medieutvikling som vi er oppe i.

6. NRKs kommersielle inntekter

I høringsnotatet ber departementet om innspill til NRKs kommersielle inntekter, som er et tema i regjeringsplattformen.

NRK etablerte selskapet NRK Aktivum AS i 1997 for å sikre et tydelig skille mellom selskapets lisensinntekter og kommersielle inntekter. NRKs revisor undersøker hvert år at ikke lisensinntekter og kommersielle inntekter blandes, og har ikke funnet merknader til dette så lenge NRK Aktivum har eksistert. Videre har Riksrevisjonen gjort en egen gjennomgang uten å finne noe kritikkverdig.

NRKs kommersielle inntekter er i størrelsesorden tre prosent av selskapets samlede inntekter. Dette er den tredje minste andelen blant europeiske allmennkringkastere i følge den europeiske kringkastingsunionen, EBU;



Av de tre prosentene knytter en prosenten seg til salg av produksjonstjenester, utleie av utstyr og annen bistand til andre medieaktører. NRK produserte for eksempel skiskyting i Sotsji på oppdrag fra IOC og inntektene NRK fikk for dette oppdraget regnes som kommersielle inntekter. En prosent knytter seg til videreutnyttelse av NRKs innhold og rettigheter og en prosent til sponsoraktivitet.

NRK Aktivum AS - omsetning per område 2007-2014 *									
	Tall i mill kroner								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	SUM
Lisensprodukter	42	31	32	20	13	16	17	9	181
Sponsorplakater	67	67	54	75	49	44	44	41	443
Event	22	30	17	53	23	39	14	40	238
Andre	52	65	67	86	53	58	47	47	475
Totale inntekter	184	194	171	234	137	158	123	138	1 338

* Tall for 2014 er estimat per april 2014

Kjøp og salg av produksjonsressurser skjer i et velfungerende marked i Norge. De største transaksjonene skjer i forbindelse med såkalte OB-busser som brukes til å dekke sportsarrangementer, fotballkamper og større evenementer. Når NRK selger slike ressurser til TV2 eller andre produksjonsselskap, skjer dette på markedsmessige vilkår og faktureres fra NRK Aktivum. NRK kjøper også i betydelig grad denne type tjenester når vi selv ikke har produksjonskapasitet. Kostnadene bokføres da som en kostnad i den respektive programavdeling. En grov gjennomgang viser at NRK kjøper slike tjenester i samme størrelsesorden

som vi selger, og at dette i hovedsak har sammenheng med at produksjon ofte skjer på visse tider av året eller er sesongavhengig, for eksempel sport.

NRK har vært opptatt av å forvalte ervervede rettigheter og innholdskapital bedre. Dette har i noen grad bidratt til en økning av inntekter knyttet til dette.

Inntekter fra sponsorvirksomhet utgjør en begrenset andel i NRKs samlede økonomi. Dette er likevel inntekter som bidrar til å finansiere særskilte satsninger knyttet til store sports- eller kulturarrangement. Videre bidrar denne muligheten til en større eksponering for mindre idretter. Den vesentligste andelen av NRKs sponsorinntekter er knyttet til sport.

NRK Aktivum AS - omsetning Sponsorplakater TV					
2011-2014 *					
	2011	2012	2013	2014	SUM
Sponsorplakater	49	44	44	41	179
<i>herav sport</i>	<i>43</i>	<i>39</i>	<i>37</i>	<i>36</i>	<i>155</i>
<i>herav kultur/underholdning</i>	<i>6</i>	<i>5</i>	<i>7</i>	<i>6</i>	<i>24</i>

* Tall for 2014 er estimat per april 2014

7. Bruken av eksterne produsenter

Departementet ber også høringsinstansene om innspill på NRKs bruk av eksterne produksjoner. Dette temaet er ikke omtalt i NRK-plakaten, men er trukket fram som et punkt om NRK i regjeringsplattformen.

For å levere hele bredden i NRKs allmennkringkasteroppdrag publiserer NRK innhold fra følgende kilder:

- Intern produksjon bestilt fra NRKs interne produksjonsenheter
- Norsk produksjon bestilt fra norske uavhengige produsenter
- Nordisk samarbeid og co-produksjoner gjennom Nordvisjonen
- Internasjonalt innkjøp (som for eksempel fra BBC)

Det er gjennom en kombinasjon av disse fire kildene at NRK kan levere bredde, god kvalitet og relevant innhold til det norske publikum. Alle bestillinger, og avtaler, som NRK gjør med produsenter tar utgangspunkt i følgende kriterier:

Idé/innhold – og utøvelse av redaktørrollen:

- NRK vurderer alle ideer og innhold som bestilles ut fra innholdets kvalitet, relevans og den allmennverdi NRK ønsker å tilby publikum.

Allmennkringkasteroppdraget:

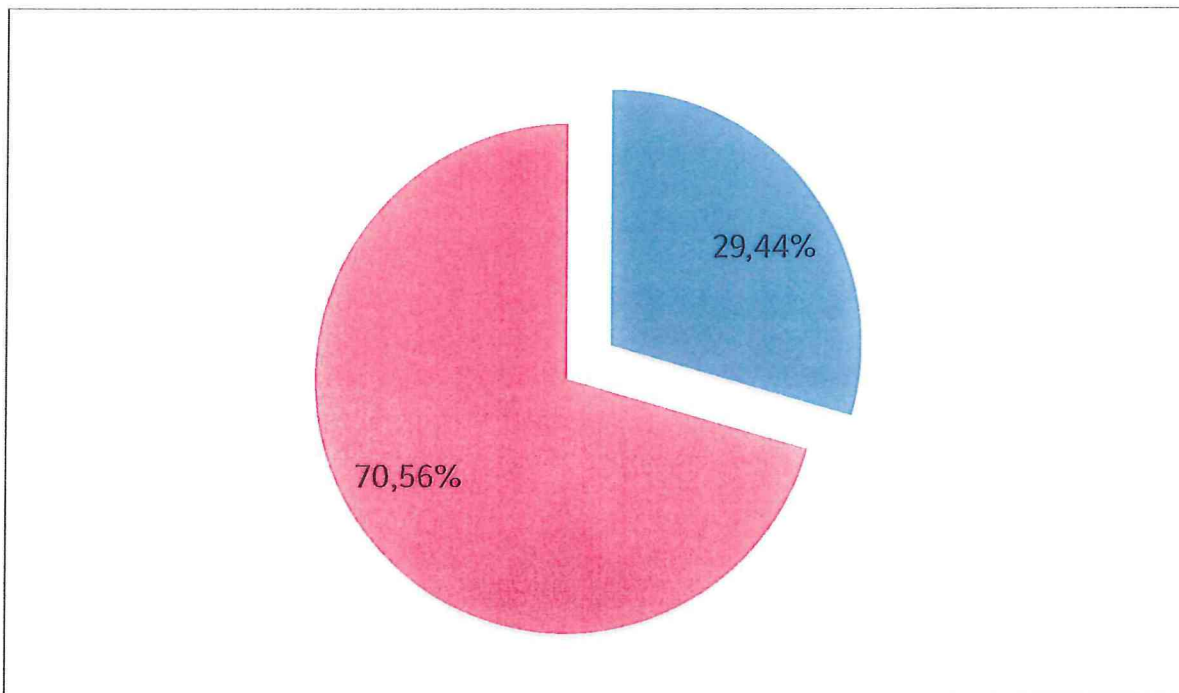
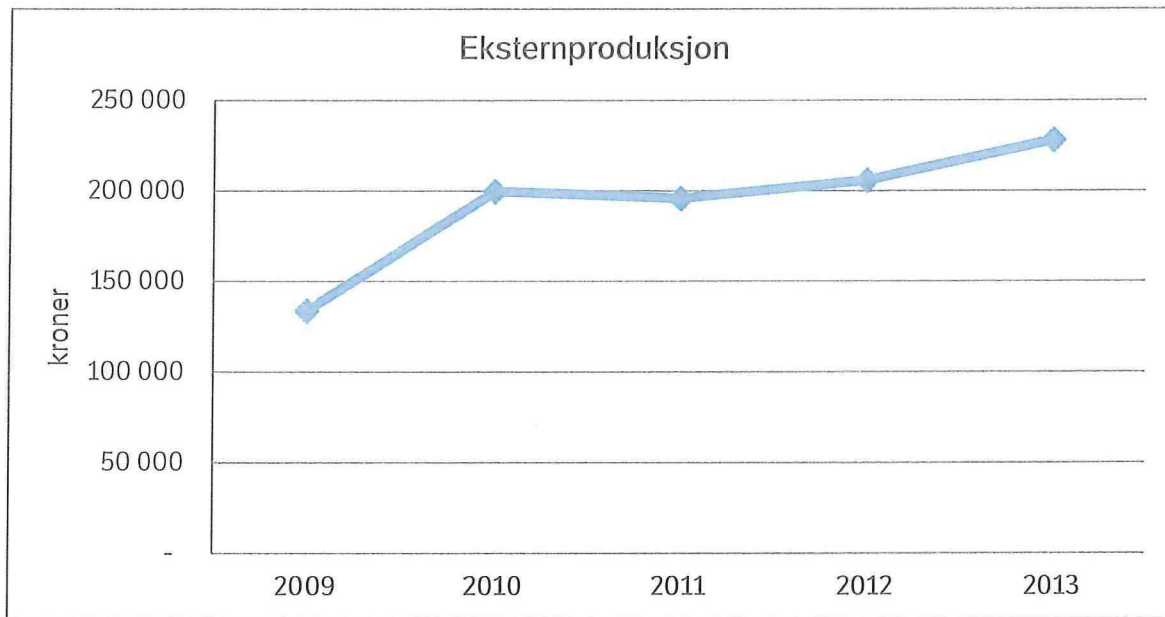
- NRKs vedtekter og NRK-plakaten legger tydelige føringer og forventninger til NRKs tilbud. Bestillingene skal samlet sett sikre at NRK oppfyller alle delene av oppdraget.

Innholdsbredde:

- NRK har flere kanaler som samlet skal løse oppdraget. Hver kanal har tydelige profiler og innholdet som bestilles skal dekke kanalens profil og svare til publikums forventning.

Uten en betydelig andel eksterne produksjoner vil det totale innholdstilbudet fra NRK svekkes. Det er gjennom en god balanse mellom NRKs interne produksjoner og de uavhengige produsentenes tilbud at det norske publikum sikres det beste innholdet. Det norske produksjonsmiljøet har høy kvalitet og representerer et viktig tilfang av gode manus, ideer og produksjoner. Som offentlig finansiert allmennkringkaster, kan NRK også investere i usikre prosjekter og nye ideer som ikke nødvendigvis blir en suksess. Det er viktig for nyskaping i den norske produksjonsbransjen at NRK bidrar med slik kreativ risikokapital. Et eksempel på dette er dramaserien «Lilyhammer», der NRK i første sesong sto for den største delen av finansieringen av serien, mens andre aktører står for en mye større andel i sesong 2 og 3.

NRK har økt andelen ekstern utsetting de siste fem årene, og vil fortsette å øke andelen, basert på redaksjonelle vurderinger av hva som gir publikum det beste innholdet. For NRK er det viktig at eventuelle krav om å øke eksternproduksjon fastsettes som rullerende mål over en lengre tidsperiode, da andelen eksterne produksjoner aldri vil kunne bli en statisk størrelse.



Andelen eksterne produksjoner i NRK i 2013

8. Oppsummering

NRK er positiv til regjeringens initiativ til en bred gjennomgang av NRKs oppdrag, mandat og finansieringsform. I denne gjennomgangen er det avgjørende at det legges opp til en prosess som tar sikte på å skape et bredt politisk flertall for den allmennkringkastingspolitikken som skal være førende for NRK. Det er også viktig å videreføre en positiv definisjon av oppdraget, slik at NRK har mulighet til en dynamisk utvikling av innholdstilbudet i tråd med publikums interesser. NRK mener på generelt grunnlag at en fremtidig finansieringsform må tilfredsstille krav til redaksjonell uavhengighet, langsiktighet, samt at den må være robust og oppleves som rettferdig av publikum.

Høringen av NRK-plakaten handler om NRKs virksomhet. Det er naturlig å forvente at mange høringsinstanser vil fremme innspill og anførsler som NRK kan ha behov for å kommentere, både for å avklare faktiske forhold og konsekvensvurderinger. Vi forutsetter derfor at NRK gis anledning til å ytterligere innspill på et senere tidspunkt.

NRK står naturligvis også ellers til disposisjon for utfyllende informasjon dersom Kulturdepartementet har behov for det.