

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 Oslo

postmottak@kud.dep.no

Deres ref./dato:
17/1301

Dato:
22. juni 2017

Høringsuttalelse til NOU 2017:7 - Det norske mediemangfoldet

Vi viser til høringsbrev av 23. mars 2017. På vegne av Norsk rikskringkasting AS (NRK) innleveres det herved et høringssvar.

NRK er en offentlig finansiert allmennkringkaster og et viktig virkemiddel for å sikre et mangfoldig innholdstilbud av god kvalitet til befolkningen¹. NRKs oppdrag er å fylle demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet.

Kringkastingssjef Thor Gjermund Eriksen har vært medlem av Mediemangfoldsutvalget, som står samlet om samtlige forslag og formuleringer i utredningen. NRKs høringsuttalelse vil derfor ha en prinsipiell tilnærming, samt gå inn i noen utvalgte problemstillinger som berører NRK spesielt.

Hovedsynspunkter

- NRK støtter utvalgets tilnærming til NRKs ansvar for å bidra til det norske mediemangfoldet, og har startet et arbeid for å gi forpliktelsen retning og innhold.
- NRK støtter Mediemangfoldsutvalgets forslag til statens mål for mediemangfold og spesielt vektleggingen av *bruksmangfoldet*. Et bredt spekter av innhold både når det gjelder målformer, geografi, sjangere, ideer og ståsted får først verdi når det er tilgjengelig og faktisk blir brukt av borgerne i samfunnet.

¹ Meld. St. 38 *Open og opplyst* (2014-2015), side 8

- NRK mener Mediemangfoldsutvalget gir en dekkende beskrivelse av hovedutfordringene norsk mediebransje står overfor, med hensyn til å bevare og utvikle et mangfold av norske redaktørstyrte medier i en global konkurransesituasjon.

Statens mål for mediemangfold

NRK viser til at statens mål for mediemangfold ikke bare dreier seg om mediepolitikk, men også om å legge til rette for et velfungerende demokrati. Grunnlovens §100 sjette ledd slår fast at det pålegger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Dette har dannet utgangspunkt for utvalgets vurderinger, og NRK følger denne tilnærmingen til mediemangfold.

NRK støtter videre utvalgets forslag til målformulering for staten og fremheving av *bruksmangfoldet* som den mest avgjørende dimensjonen ved mangfoldsbegrepet. Med bruksmangfold legger en til grunn at mediemangfold ikke kan bidra til en reell ytrings- og informasjonsfrihet hvis det mangfoldige tilbudet ikke tas i bruk. Det er med andre ord ikke tilstrekkelig med mangfold av avsendere og innhold, dersom ikke innholdet også blir brukt.

Mediemangfold blir ofte knyttet til mangfold innen sjangere som nyheter, samfunnsdebatt og aktualitet. Dette gjenspeiles også i mandatet til mediemangfoldsutvalget. Men mediemangfold som begrep bør ideelt sett inkludere flere sjangere. Norsk drama, dokumentar og persondrevne serier som "Skam", "Nobel", "Jeg mot meg", "Helene sjekker inn" og "Flukt" har den siste tiden skapt bred offentlig debatt og engasjement om temaer som voldtekt, norsk utenrikspolitikk, psykiske lidelser, rusomsorg og flyktningpolitikk. Allmennkringkasting har med sin sjangerbredde en unik mulighet til å skape offentlig samtale, refleksjon og meningsbrytning gjennom et langt bredere tilbud enn nyheter- og aktualitet. Innhold i dag er stadig oftere sjanger-overskridende, og allmennkringkastingens brede oppdrag har stor betydning for mediemangfoldet også i dette perspektivet.

Status for mediemangfoldet

Rapporten fra Mediemangfoldsutvalget viser at det norske systemet for statlig støtte til mediesektoren har vært vellykket med tanke på å sikre befolkningen et bredt medietilbud. Norsk mediepolitikk har uten tvil bidratt til at Norge i dag har flere kommersielt finansiert TV-kanaler, radiokanaler og drøyt 240 papiraviser, samt en offentlig finansiert allmennkringkaster med bred oppslutning i befolkningen.

Brukernes tillit til mediene er også høy, selv om ulike undersøkelser gir noe forskjellige resultater. Tradisjonelle medier har fortsatt større tillit i befolkningen sammenlignet med nettmedier og sosiale medier. De sistnevnte plattformene har etablert seg som viktige distribusjonskanaler for nyheter, særlig i yngre målgrupper. Hovedutfordringen er at disse plattformtilbyderne i liten grad påtar seg ansvar for innholdets kvalitet og etterrettelighet. Det blir viktigere og mer krevende for brukerne å utøve kildekritikk og skille mellom sant og usant innhold.

Mediemangfoldsutvalget beskriver både drivkreftene bak og status for mediemangfoldet i Norge. Legger en beskrivelsen til grunn, preges norsk mediesektor fremdeles av et stort mangfold av tilbydere, innhold og bredde i folks mediebruk. Samtidig er mediene inne i en stor omstillingsperiode, der tradisjonelle forretningsmodeller svekkes og mediebruken endres raskt.

NRK deler utvalgets beskrivelse av mediemangfoldet og vil trekke frem tre utviklingstrekk vi ser som særlige utfordringer fremover.

1. Globalisering og maktkonsentrasjon

Mediemangfoldsutvalget peker på at det er en tendens til høy konsentrasjon i markedene, som også har økt de senere årene. Mange medier er på utenlandske hender, og globale aktører har inntatt en sentral posisjon i markedene².

NRK deler denne beskrivelsen av en intensivert konkurransesituasjon. Innenfor strømme-markedet har det for eksempel skjedd store endringer i brukervaner og marked på kort tid. Strømming står for stadig mer av det daglige TV-konsumet i befolkningen, og internasjonale aktører med base i USA dominerer markedet. Netflix er den største kommersielle aktøren med tilstedeværelse i over 130 land og en abonnementsmasse som nå nærmer seg 100 millioner. Forretningsmodellen til aktørene fører til at all omsetning går direkte fra forbruker til aktør - utenom de mer tradisjonelle verdikjedene.

Tall fra Kantar TNS viser at fire av ti husstander i Norge nå abonnerer på en eller flere slike betaltjenester. Beregninger gjort av flere uavhengige kilder viser at strømmeaktørene i Norge omsatte for rundt 2,2 milliarder kroner i 2016³. Mer enn halvparten av denne omsetningen havner i USA igjennom de dominerende aktørene Netflix og HBO.

Med et globalt marked og høyt volum av abonnenter generer disse aktørene mye penger som igjen finansierer nytt eksklusivt innhold som TV-serier og filmer. Netflix og Amazon melder at de i 2017 skal investere henholdsvis 52 milliarder og 40 milliarder kroner på såkalte "originals". Til sammenligning produserte BBC TV-innhold i 2016 for totalt 22 milliarder kroner, mens NRKs innholdsbudsjett er rundt regnet en tiendedel av dette igjen. Publikum forventer imidlertid at de norske produksjonene har like høy kvalitet som originale serier fra Netflix. Det holder ikke lenger at innholdet er på norsk – det må også kunne måle seg med det beste i verden.

Global maktkonsentrasjon i bransjen kan få betydelige konsekvenser for et lite språk- og kulturområde som Norge, både når det gjelder finansiering av norsk innhold og kravene til kvalitet og publisering hos brukerne. Det er etter NRKs oppfatning viktig å legge til rette for at redaktørstyrt innhold som reflekterer og utvikler det norske samfunnet, er levedyktig i en global medie verden.

² NOU 2017:7, side 98

³ Beregningene er gjort av NRK, og samsvarer med Mediavision og konsultentselskapet IHS Markit anslag. NRK tar imidlertid forbehold om at det reelle tallet kan være noe høyere eller lavere enn 2,2 milliarder da aktørene selv ikke går ut med omsetning eller antall abonnenter.

2. Felles offentlighet

I Norge finnes det allmenne redaktørstyrte medier som når ut til brede lag av befolkningen. Samtidig har sosiale medier, søk og aggregatorer etter hvert blitt viktige fellesarenaer for mange. Dette åpner for mer personalisert innhold.

Dersom brukere i all hovedsak blir presentert for innhold som samsvarer med egne preferanser og holdninger, vil det kunne oppstå såkalt "ekkokammereffekt" – det vil si at folk gjennom sin mediebruk får bekreftet og forsterket eksisterende holdninger og syn, uten å bli utfordret av andre med ulike standpunkt.

NRK vil i denne sammenheng peke på viktigheten av at det fortsatt eksisterer redaksjonelt styrte medier som har krefter nok til å samle det norske folk til en felles samtale og bringe ulike deloffentligheter sammen.

3. Geografiske "blindsoner" i journalistikken

Medieutvalget peker på at samfunnsutviklingen preges av en stadig sterkere regionalisering både i offentlig og privat sektor, samtidig som lokal- og regionaljournalistikken er under press som følge av opplagsnedgang og nedbemanning. Manglende tilstedeværelse og journalistisk dekning regionalt, kan føre til såkalte "blindsoner" og marginalisering av geografiske områder som ikke har arenaer for offentlig debatt og informasjon.

NRK viser til vårt ansvar for å bidra til at det ikke utvikles geografiske blindsoner i den journalistiske dekningen. NRK har 15 distriktskontorer og redaksjonell tilstedeværelse 56 steder i landet. Vi vil gjennom vår regionale tilstedeværelse bidra til større innholdsmangfold for publikum. I 2016 opprettet Distriktsdivisjonen fem regioner ledet av hver sin regionredaktør. Ambisjonen er å bli bedre i stand til å løfte viktig regionalt innhold opp til et nasjonalt publikum. I dette arbeidet har NRK også et ønske å samarbeide mer med lokale og regionale mediehus.

Utvalgets forslag

NRK velger ikke å kommentere utvalgets forslag til tiltak punkt for punkt, men ønsker heller å kommentere de punktene som berører allmennkringkasting spesielt. For øvrig viser vi til at kringkastingssjef Thor Gjermund Eriksen har vært medlem av utvalget og står bak de forslagene som er fremmet av utvalget.

Mediemangfoldsutvalget mener det er viktig å videreføre en stabil og forutsigbar finansiering av NRK som allmennkringkaster.

Etter NRKs oppfatning er det tre hovedhensyn som er avgjørende i vurderingen av en fremtidig offentlig finansiering av allmennkringkasting.

- Ordningen må sikre NRKs redaksjonelle uavhengighet.
- Ordningen må være økonomisk og teknologisk bærekraftig over tid, samt sikre NRK mulighet for langsiktig planlegging.
- Ordningen må oppfattes som rimelig, rettferdig og tydelig av publikum.

Redaksjonell uavhengighet er det viktigste kriteriet ved valg av finansieringsmodell. Det tilsier at alminnelig skattefinansiering over statsbudsjettet ikke er ønskelig, da publikums oppfatning av NRKs uavhengighet kan svekkes. For å opprettholde ordningens legitimitet i befolkningen, må det også være tydelig for publikum hva pengene går til og hva de får igjen. Hensynet til legitimitet og oppslutning betyr også at ordningen ikke fører til for mange gråsoner der det er uklarhet knyttet til hvem som plikter å betale, samt beløpets størrelse.

NRK viser for øvrig til at spørsmålet om NRKs fremtidige finansieringsmodell er behandlet i Stortinget 7. juni, som en oppfølging av Stortingsmelding nr. 15 (2016-2017) *"Eit moderne og framtidsretta NRK"*.

Mediemangfoldsutvalget mener det kan bety mye hvis NRK påtar seg et tyngre ansvar for å bidra til mediemangfoldet.

NRK støtter utvalgets tilnærming til NRKs ansvar for å bidra til det norske mediemangfoldet, og har startet et arbeid for å gi de politiske signalene om bidrag til mediemangfoldet retning og innhold.

NRKs bidrag til det norske mediemangfoldet er todelt. For det første bidrar NRK i kraft av sitt oppdrag, som er å oppfylle demokratiske, kulturelle og sosiale behov i samfunnet. NRK har et bredt definert oppdrag (innholdsmangfold), redaksjonell tilstedeværelse i hele landet (innholdsmangfold), og bred oppslutning og høy tillit, som er en god forutsetning for å nå ut til store deler av befolkningen (bruksmangfold). NRK som innkjøper og bestiller av norsk innhold bidrar også til mangfold i produksjonsbransjen (avsendermangfold).

For det andre bidrar NRK til mediemangfold gjennom samarbeid og deling med andre norske medieaktører. NRK har tatt initiativ til å styrke samarbeidet regionalt og nasjonalt for å bidra til gode rammebetingelser, innholdsutvikling, kompetansedeling og innovasjon i bransjen.

NRK er bevisst på at ethvert samarbeid skal vurderes opp mot i hvilken grad tiltaket gir befolkningen et bedre og et mer mangfoldig tilbud - på kort og på lang sikt. Samarbeid og deling av innhold skal heller ikke ha negative konsekvenser for andre i markedet.

Hittil i 2017 har NRK gjennomført 14 samarbeidsmøter rundt om i hele landet med redaktører fra små og store mediehus⁴. Til sammen har over 120 redaktører deltatt på møtene med NRKs toppledelse, samt redaktører i Distriktsdivisjonen og NRK Sápmi.

Formålet med møtene har vært å diskutere og utveksle ideer og tanker rundt samarbeid og deling, der målet er å styrke det samlede medietilbudet til befolkningen på lokalt og regionalt plan.

Møtene har vist at det blant annet er stor interesse for å dele kompetanse og å samarbeide om journalistiske "graveprosjekter" for å avdekke kritikkverdige forhold lokalt og regionalt. Lokale mediehus har ofte begrensede ressurser og ved å forene krefter kan en løfte fram samfunnsviktig journalistikk til et større publikum. NRK har god erfaring med å samarbeide med lokale mediehus, blant annet i forkant av lokalvalg og stortingsvalg. Mange av NRKs distriktskontor har planer om å samarbeide med lokale mediehus foran høstens stortingsvalg.

NRK viser også til at vi i 2016 har laget retningslinjer for kreditering, sitering og samarbeid med andre, med en ambisjon om å være raus, reflektert og konsekvent.

Mediemangfoldsutvalget foreslår å gjøre tilskuddet til samiske medier plattformnøytralt for å stimulere innovasjon og mer effektiv distribusjon og slik oppfylle målet om mediemangfold.

NRK har som mål å styrke norsk og samisk mediemangfold⁵. I arbeidet med å bidra til det samiske mediemangfoldet jobber NRK etter et nordisk perspektiv, da den samiske målgruppen har et nedslagsfelt på tvers av landegrensene. NRK Sápmi utveksler innhold med andre nordiske allmennkringkastere og arbeider med å styrke dette samarbeidet med YLE Sápmi, SR Sameradien og SVT Sápmi.

NRK ser det som en fordel at også støtte til samiske aviser tar hensyn til at det samisk publikum ikke følger landegrensene. Således vil det være klokt å sørge for at støtten til samiske medier stimulerer dekning av samiske saker i hele Sápmi. Videre støtter NRK at tilskuddet til samiske medier blir plattformnøytrale.

Mediemangfoldsutvalget viser til at NRKs forpliktelse til å gjøre sitt arkivinnhold tilgjengelig bør følges opp.

NRK har som ambisjon å gjøre arkivmaterialet mer tilgjengelig, både for publikum og andre medier. Vi jobber med flere tiltak for å gjøre det enklere å søke i NRKs arkiver og enklere for andre medier å gjenbruke arkivstoff fra NRK.

NRK har de siste 10-15 årene nedlagt betydelig arbeid og brukt store ressurser på å digitalisere historisk programinnhold fra TV- og radioarkivene, og gjøre dette fritt tilgjengelig og søkbart for publikum. I dag er nærmest alt historisk TV-innhold NRK har rettigheter til publisert på TV-spilleren NRK TV, og det jobbes løpende med digitalisering og publisering av radioarkivet på samme måte. Selv om denne tjenesten primært er rettet mot publikum har den også gjort det

⁴ Alle distriktskontorer med unntak av NRK Østlandssendingen og NRK Buskerud har invitert til samarbeidsmøter. De siste vil bli avholdt etter sommeren.

⁵ NRKs langtidsstrategi 2017-2021

lettere for andre medier å søke etter arkivmateriale, siden alt publiseres med relevante metadata som beskriver programinnholdet.

NRK vil ikke lenger ta betalt for egne rettigheter til programinnhold fra arkivet. Andre medier kan vederlagsfritt gjenpublisere arkivinnhold NRK alene har rettigheter til, men innhold andre aktører har rettigheter til må naturlig nok fortsatt klareres med rettighetshaverne det gjelder. NRK må fortsatt fakturere andre medier for reelle kostnader til administrasjon, materiale og arbeid med utkopiering av programmer.

NRK arbeider også med å gjøre hele radioarkivet tilgjengelig for publikum. Dette vil forenkle søk i arkivet ytterligere. Vi vurderer nå muligheten for å gjøre denne tjenesten tilgjengelig for andre mediehus før den lanseres for publikum, slik at de kan gjøre research på alt tilgjengelig materiale i radioarkivet på lik linje med NRKs redaksjoner.

Erfaringsmessig er det stor etterspørsel etter historisk innhold i forbindelse med merkedager, jubileer, fødselsdager, minnedager og dødsfall. NRK vil etablere en prøveordning for andre mediehus hvor historisk innhold av denne typen blir gjort tilgjengelig for nedlasting i form av arkivpakker som er klarert for gjenbruk.

NRK må ha trygghet for at arkivinnhold gjenbrukes i tråd med krav til presseetikk og god sitat- og krediteringsskikk. Betydelige deler av vårt arkivinnhold inneholder tredjepartsrettigheter, og viderebruk må derfor klareres i hvert enkelt tilfelle. Arkivinnhold hvor andre enn NRK har rettigheter, eller der viderebruk ikke er avtalt, kan deles av andre medier gjennom lenking. NRK arbeider også med en løsning for å lettere kunne embedde innhold der dette er ønskelig.

I forlengelsen av NRKs forpliktelser knyttet til arkivinnhold, ønsker NRK å peke på det faktum at publikum fullfinansierer NRKs innholdsproduksjon og har en berettiget forventning om at innholdet skal være tilgjengelig for dem. NRK har derfor som målsetting å erverve tidsubegrensede rettigheter for egen publisering og anser at dette bidrar til å oppfylle allmennkringkastingsoppdraget på en god måte.

NRK bruker betydelige ressurser for å erverve rettigheter etter forhandlinger med rettighetsorganisasjonene.

Vi vil minne om at hovedregelen i norsk rett er at ansatte overfører sine rettigheter til arbeidsgiver slik at denne kan oppfylle formålet med sin virksomhet. Dette følger også av NRKs tariffavtaler og innebærer at alle NRKs ansatte - faste og midlertidige - overfører teknologinøytral og tidsubegrensede rettigheter slik at NRK kan gjøre sitt innhold tilgjengelig for publikum.

Etter forhandlinger med sentrale rettighetsforbund gjelder det samme prinsippet i NRKs tariffavtale med Skuespillerforbundet og i rammeavtalen med Norske Dramatikeres Forbund.

Det vil være urimelig om enkeltstående rettighetshavere i produksjoner med mange rettighetshavere skal begrense muligheten til å gjøre produksjonen tilgjengelig for publikum. Erfaring viser at begrensinger i NRKs erverv av rettigheter fører til at dyre produksjoner blir liggende ubrukt i arkivet.

NRK er blitt gjort kjent med Norwacos oppfordring til sine medlemmer om at de bør henvende seg til Kulturdepartementet for å kreve begrensninger i NRKs rettighetsserverv. Dersom

Norwacos krav etterkommes, vil det vanskeliggjøre Stortingets målsetning om å gjøre NRKs innhold tilgjengelig for publikum. NRK ber derfor om at dette ikke tas til følge.

Mediemangfoldsutvalget foreslår at eierskapet til NRK overføres til en stiftelse

NRK opplever at styringen av NRK har fungert godt med NRKs omdannelse til aksjeselskap, men ser samtidig at det kan være prinsipielt uheldig med en styringsform der den til enhver tid sittende regjering har formell mulighet til å utøve direkte styring av NRK.

Forslaget om å overføre eierskapet til NRK AS til en stiftelse har vært behandlet i to stortingsmeldinger⁶. NRK viser til denne prosessen og stiller seg positiv til en ordning der eierskapet overføres til en stiftelse, som vil ha som hovedoppgave å velge styret til NRK AS og fungere som selskapets generalforsamling.

Kommersiell allmennkringkaster

Mediemangfoldsutvalget har skrevet en delrapport om kommersiell allmennkringkasting. De konkluderer med at dersom staten vil være sikker på at en kommersiell allmennkringkaster utenfor Oslo-området opprettholdes, tilsier det at staten etablerer nye virkemidler for å videreføre dette. NRK viser til at saken har vært behandlet i Stortinget og at det er ventet at en avtale om kommersiell allmennkringkasting lyses ut i nær fremtid.

Avrundning

NRK ber politikerne gjøre de nødvendige prioriteringene i samarbeid med bransjen selv for å sikre en levedyktig norsk mediebransje i en global konkurransesituasjon. Mediepolitikk er etter vårt syn demokratipolitikk, noe som skulle tilsa høye politiske ambisjoner for den norske mediebransjens evne til å levere samfunnsviktig journalistikk i en omfattende omstillingsperiode.

Med vennlig hilsen

Birger Magnus (sign.)
styreleder



Thor Gjermund Eriksen
kringkastingssjef

⁶ Meld.St.38 (2014-2015) og Meld. St. 15 (2016-2017).