NRKs bidrag til mediemangfoldet

En analyse av NRKs bidrag til innholds- og bruksmangfoldet, NRKs samarbeid med andre medieaktører og konkurransemessige virkninger av NRKs nyhets- og aktualitetstilbud på nett

April 2018

Medietilsynet
NORWEGIAN MEDIA AUTHORITY

Ansvarlig utgiver: Medietilsynet
ISBN: 978-82-91977-66-9

BY NC SA

Kontakt:

www.medietilsynet.no
www.facebook.com/medietilsynet
www.twitter.com/medietilsynet
post@medietilsynet.no

Forord

Medietilsynet fikk 31. oktober 2017 i oppdrag fra Kulturdepartementet å utarbeide en rapport om NRK og mediemangfold.

Kulturdepartementet viste i bestillingen til Meld. St. 38 (2014–2015), *Open og opplyst,* der departementet foreslo at det skulle inntas en bestemmelse i NRK-plakaten om at NRK skulle ha et selvstendig ansvar for å bidra til det norske mediemangfoldet. Familie- og kulturkomiteen sluttet seg til at plakaten burde få en slik bestemmelse, jf. Innst. 178 S (2014–2015). Etter anmodning fra Stortinget la departementet i Meld. St. 15 (2016–2017) *Eit moderne og framtidsretta NRK* frem en ny NRK-plakat, hvor forslaget om at NRK skal ha et selvstendig ansvar for å bidra til det norske mediemangfoldet ble opprettholdt. Familie- og kulturkomiteen støttet departementets forslag, men ba samtidig om en presisering av at NRKs ansvar for å bidra til det norske mediemangfoldet skal være regionalt og nasjonalt, jf. Innst. 332 S (2016–2017).

I *Open og opplyst* la departementet til grunn at NRK kan bidra til mediemangfoldet på flere måter. Departementet viste i denne forbindelse til NRKs signal om å være tilbakeholdne med å sitere fra saker kommersielle medier har lagt bak betalingsmurer og at NRK i større grad lenker til andre medier og samarbeider med andre mediehus i forbindelse med lokalvalget i 2015. Under Stortingets behandling av *Eit moderne og framtidsretta NRK,* jf. Innst. 332 S (2016–2017), understreket familie- og kulturkomiteen betydningen av at NRKs arbeid for å bidra til mediemangfoldet skjer i samarbeid med andre aktører både lokalt, regionalt og nasjonalt.

Med henvisning til dette, ba departementet Medietilsynet utarbeide en rapport om hvordan NRK bidrar til mediemangfoldet. Rapporten skulle ta utgangspunkt i 2017 og i det minste vurdere

- Hvordan NRKs tilbud, sammenlignet med tilbudet til andre aktører, bidrar til innholds- og bruksmangfold
- I hvilken utstrekning NRK gjennom samarbeid med andre aktører bidrar til mediemangfoldet
- Hvordan NRKs innhold, særlig digitalt, påvirker tilbudet til aktører som lever av egne inntekter, og om tilbudet til publikum derigjennom svekkes

Rapporten skulle opprinnelig leveres 1. mars, men fristen ble senere utsatt til 10. april.

Oppdraget har vært svært omfattende og med kort tidsfrist. Medietilsynet har derfor vært nødt til å gjøre noen avgrensninger når det gjelder hvilke aktører, innholdstilbud og brukerdata de ulike analysene skulle omfatte. Tilsynet har vurdert det slik at nyhets- og aktualitetstilbudet på nett har vært det viktigste å prioritere. I overgangen til den digitale medieøkonomien er det særlig avisenes tradisjonelle forretningsmodeller (annonser og brukerbetaling) som utfordres,

og den offentlige debatten om NRKs posisjon i det norske mediemarkedet og NRKs bidrag til innholds- og brukermangfoldet, reflekterer dette. De dybdeanalyser som er gjort omfatter derfor særlig nyhets- og aktualitetstilbudet på nett.

Sett i lys av de raske og omfattende endringer mediemarkedet gjennomgår, er det etter Medietilsynets vurdering naturlig at utviklingen i mediemangfoldet og konkurransesituasjonen følges tett og systematisk framover. Medietilsynet vil derfor arbeide med å etablere en modell for et mediemangfoldsregnskap som kan utarbeides og presenteres jevnlig. Hvordan NRK bidrar til mediemangfoldet og påvirker konkurransen i det norske mediemarkedet, vil det også være nærliggende å følge opp som en del av de fireårige styringssignalene til NRK.

I arbeidet med rapporten har Medietilsynet hatt god nytte av analyser fra medieforskerne Hallvard Moe ved Universitet i Bergen og Helle Sjøvaag ved Universitetet i Stavanger, samt fra Menon Economics. Tilsynet ønsker også å takke alle redaktører som har besvart vår spørreundersøkelse og stilt opp til intervjuer, og NRK som har bidratt med omfattende dokumentasjon om sin virksomhet.

Medietilsynet legger med dette fram rapporten **NRKs bidrag til mediemangfoldet.** *En analyse av NRKs bidrag til innholds- og bruksmangfoldet, NRKs samarbeid med andre medieaktører og konkurransemessige virkninger av NRKs nyhets- og aktualitetstilbud på nett.*

Fredrikstad, 9. april 2018

Mari Velsand, direktør
Hanne Sekkelsten, direktør for juridisk og regulatorisk avdeling

Marie Therese Lilleborge
Stine Elisabeth Henriksen

Innhold

1 Innledning og Medietilsynets konklusjoner 5
1.1 Hovedkonklusjoner 5
2 Kulturdepartementets oppdrag til Medietilsynet 8
2.1 Oppdraget 8
2.2 Avgrensning av oppdraget og utgangspunkt for vurderingen 9
2.3 Arbeidet med rapporten 12
2.4 Innspill fra medieaktørene 14
3 Mediemangfold og mediemarked 18
3.1 Mediepolitiske mål for mediemangfold 18
3.1.1 Statens ansvar for mediemangfold og medienes samfunnsoppdrag 18
3.1.2 Hva omfatter mediemangfold? 19
3.2 Særtrekk ved mediemarkedet 21
3.2.1 Finansiering av medieinnhold 21
3.2.2 Tosidig marked 23
3.2.3 Paraplymodellen 24
3.2.4 Betydningen av konkurranse for mediemangfold 25
3.3 Mediemarkedet 26
3.3.1 Innledning 26
3.3.2 Sentrale utviklingstrekk 28
3.3.3 Teknologiske endringer 30
3.3.4 Endringer i mediebruk 32
3.3.5 Endringer i forretningsmodeller 39
3.4 Utviklingen i redaksjonell styrke 42
3.4.1 Omstrukturering og nedbemanning 42
3.4.2 Utvikling i antall journalister 43
3.5 Økonomisk utvikling og fremskrivninger 45
3.5.1 Inntekts- og kostnadsutvikling i NRK i perioden 2012 – 2017 46
3.5.2 Inntekts- og kostnadsutvikling i de kommersielle medievirksomhetene i perioden 2012 – 2017 49
3.5.3 Lønnsomhet i kommersielle medievirksomheter 51
3.6 Økonomiske fremskrivninger 53

3.6.1 Avisenes annonse- og brukerinntekter ... 53
3.6.2 Avisenes driftskostnader og driftsresultat ... 54
4 Rettslig grunnlag og internasjonale avtaler ... 57
4.1 Innledning ... 57
4.2 Internasjonale avtaler ... 57
4.2.1 EØS-avtalen og reglene om offentlig støtte ... 60
4.3 Situasjonen i andre land ... 62
4.3.1 Andre lands regulering av offentlige finansierte allmennkringkasteres virksomhet ... 62
4.3.2 Aktuelle problemstillinger knyttet til betydningen av offentlig finansierte allmennkringkastere i mediemarkedet ... 66
5 NRKs virksomhet ... 72
5.1 Rettslig grunnlag ... 72
5.1.1 NRK-plakaten og NRKs vedtekter ... 72
5.1.2 Forhåndsgodkjenning av nye tjenester ... 76
5.2 NRKs virksomhet og organisering av innholdsproduksjonen ... 78
5.3 NRKs distriktsdivisjon ... 79
5.3.1 Organisering og innholdsproduksjon i NRKs distriktsdivisjon ... 80
5.4 NRKs driftsgrunnlag ... 82
5.4.1 Offentlig finansiering ... 82
5.4.2 NRKs bruk av sponsorater ... 83
5.5 Publisering og tilgjengeliggjøring ... 91
5.5.1 Universell utforming ... 91
5.5.2 Publisering på tredjeparts plattformer ... 93
6 NRKs betydning for innholds- og bruksmangfoldet ... 99
6.1 NRKs innholdstilbud i 2017 ... 99
6.2 Empirisk analyse av hvordan nrk.no bidrar til innholdsmangfoldet sammenlignet andre aktørers tilbud ... 103
6.2.1 Om datagrunnlaget for den komparative innholdsanalysen og tidligere forskning på feltet ... 103
6.2.2 Datakilder og metoder for innholdsanalysen ... 105
6.2.3 Innholdsanalysens problemstillinger ... 107
6.2.4 Hovedfunn i den empiriske analysen av NRKs bidrag til innholdsmangfoldet 109

6.3 Dekningstall for 2017 og NRKs oppslutning i befolkningen 118
6.4 Analyse av betydningen av NRKs tilbud for bruksmangfoldet 120
6.4.1 Om MeCIn og analysen av bruk av NRKs tilbud i befolkningen 120
6.4.2 Bruksmangfoldsanalysens problemstillinger 121
6.4.3 Relevant forskning om bruksmangfold 123
6.4.4 Hovedfunn i den empiriske analysen av NRKs bidrag til bruksmangfoldet 124
6.5 Medietilsynets vurdering av NRKs bidrag til innholds- og bruksmangfoldet 132
7 NRKs samarbeid med andre medieaktører i et mediemangfoldsperspektiv 140
7.1 Innledning 140
7.2 NRKs tilnærming til samarbeid med andre medieaktører 141
7.2.2 NRKs kontakt med andre medieaktører om samarbeid 145
7.2.3 NRKs retningslinjer for sitering, kreditering og samarbeid med andre 146
7.3 Kartlegging av norske redaktørers erfaring med å samarbeide med NRK 151
7.3.1 Samarbeid og mediemangfold 151
7.3.2 Samarbeid og regioner 152
7.3.3 Initiativ til samarbeid 153
7.3.4 Fører kontakt med NRK til samarbeid? 154
7.3.5 Hva samarbeides det med NRK om? 155
7.3.6 Samarbeidenes varighet 156
7.3.7 Erfaringer og effekter av samarbeid med NRK 156
7.3.8 NRKs praksis for kreditering, sitering og lenking 157
7.3.9 NRKs deling av innhold 157
7.4 Kvantitativ analyse av NRKs lenkepraksis 158
7.5 Medietilsynets vurdering av NRKs bidrag til mediemangfold gjennom samarbeid 159
8 Konkurransemessige virkninger av NRKs virksomhet 162
8.1 Empirisk analyse av de konkurransemessige virkningene av NRKs nyhets- og aktualitetstjenester på nett 162
8.1.1 Om den empirisk baserte konkurranseanalysen 162
8.1.2 Teoretiske og prinsipielle utgangspunkt 164
8.1.3 Problemstilling 165
8.1.4 Hovedfunn i konkurranseanalysen 166
8.2 Oslo Economics sin analyse av hvordan konkurransen fra NRK påvirker tilbudet til publikum 173

8.2.1 Mandatet fra NRK og metodisk tilnærming 173
8.2.2 Hovedfunn i Oslo Economics sin analyse 176
8.3 Analyse av i hvilken grad bruk av NRKs digitale nyhetstilbud henger sammen med lav vilje til direkte betaling for nettnyheter i ulike grupper 180
8.3.1 Om datagrunnlaget for analysen 180
8.3.2 Problemstilling 180
8.3.3 Relevant forskning om sammenhengen mellom betalingsvilje og bruk av allmennkringkastingsinnhold 181
8.3.4 Hovedfunn i den empiriske analysen av NRKs nettnyheter og betalingsvilje for nyheter 182
8.4 Medietilsynets vurdering av hvordan NRKs innhold, særlig digitalt, påvirker tilbudet til aktører som lever av egne inntekter, og om tilbudet derigjennom svekkes 186

1 Innledning og Medietilsynets konklusjoner

1.1 Hovedkonklusjoner

Innledning

Medietilsynet har på oppdrag fra Kulturdepartementet vurdert hvordan NRKs tilbud, sammenlignet med tilbudet til andre aktører, bidrar til innholds- og bruksmangfold, og i hvilken grad NRK gjennom samarbeid med andre aktører bidrar til mediemangfoldet. Tilsynet har også vurdert om NRKs innhold, særlig digitalt, påvirker tilbudet til aktører som lever av egne inntekter, og om tilbudet til publikum derigjennom svekkes.

Av tidshensyn har Medietilsynet måttet avgrense oppdraget, og dybdeanalysene er i hovedsak knyttet til nyhets- og aktualitetstilbudet på nett. Det er gjort analyser både av innholds- og bruksmangfold, der nrk.no sitt tilbud er sammenlignet med tilbudet fra kommersielle aktører i nasjonale og regionale markeder. I tillegg er det gjennomført konkurranseanalyser. Medietilsynet har, i tillegg til egne vurderinger, hentet inn analyser fra uavhengige medieforskere og ekspertmiljøer på konkurranseanalyser.

Rapportens hovedkonklusjoner

- NRK bidrar positivt til mediemangfoldet gjennom å oppfylle sitt allmennkringkastingsoppdrag
- NRK utgjør «midten» av det samlede norske journalistiske landskapet, ved verken å legge seg innholdsmessig inntil nisjemediene, i like stor grad prioritere sports-, forbruker- og økonomistoff som de kommersielle mediene eller konkurrere med lokalavisene om å dekke de mest lokale temaene
- NRKs bidrag til mediemangfoldet tydeliggjøres særlig gjennom distriktsvirksomheten (regionale nyheter)
- NRKs nyhets- og aktualitetstilbud på nett påvirker det samlede tilbudet til publikum positivt
- NRKs tilstedeværelse på nett ser ikke ut til å medføre vesentlige konkurransebegrensninger i de markedene som er analysert
    - Nasjonalt er de kommersielle «populærmediene» hverandres nærmeste konkurrenter
    - Unntaket er Aftenposten, som har både VG og NRK som nære konkurrenter
    - I Hordaland er konkurransen mellom Bergens Tidende og Bergensavisen sterkere enn konkurransen mot NRK Hordaland
    - I Sogn og Fjordane har NRK en sterk stilling, men innholdslikheten med de kommersielle aktørene er begrenset, noe som indikerer at aktørene ikke er nære substitutter og dermed ikke er nære konkurrenter

- Det kan ikke påvises noen sammenheng mellom bruk av NRKs tilbud på nett og betalingsvilje for digitale nyheter. Faktorer som påvirker betalingsviljen er generelle nyhetsvaner, tidligere betaling for papiraviser, bruk av smarttelefon og nettbrett, utdanning og alder
- Det er større likheter innholdsmessig mellom de nasjonale «populærmediene» enn mellom NRK og disse mediene
- NRK fungerer som en fellesarena når det gjelder mediebruk
- NRKs samarbeid med de kommersielle aktørene har vært i positiv utvikling de siste tre årene, men NRK bør i større grad lenke til andre redaktørstyrte medier
- De kommersielle medieaktørene er fortsatt i en krevende transformasjonsfase, og lokale og regionale medier er særlig utsatt
    - Fremskrivninger viser at de kommersielle mediehusene forventes å miste 1,6 milliarder kroner i inntekter fra 2016 til 2022, i hovedsak på grunn av fallende annonseinntekter
    - Med uendret kostnadsbilde vil avisene med denne inntektsprognosen svekke resultatene med ca. 2 milliarder kroner fra 2017 til 2022
- Det kan ikke underbygges at konkurransen fra NRK er en medvirkende årsak til de kommersielle medienes økonomiske utfordringer. Å svekke NRK som offentlig finansiert allmennkringkaster vil ikke gjøre de kommersielle mediene mer konkurransedyktige, og kan heller komme til å svekke enn styrke et samlet mediemangfold

Områder Medietilsynet anbefaler at følges opp videre framover

- Det bør settes inn tiltak rettet inn mot de kommersielle medieaktørene, og da særlig lokale og regionale medier
    - Det vises her til forslagene fra Mediemangfoldsutvalget
    - Tiltak rettet inn mot kommersielle medier bør ikke svekke NRK som allmennkringkaster
- Framover bør utviklingen i mediemangfold og konkurransesituasjonen i den norske mediebransjen følges jevnlig
    - Medietilsynet ønsker å utvikle en modell for et mediemangfoldsregnskap
    - Det vil også være naturlig å følge NRKs konkurransemessige påvirkning gjennom de fireårige styringssignalene
- NRK, som andre medieaktører, har utfordringer med å nå deler av de yngre gruppene, og bør prioritere tiltak rettet mot disse
- NRK må fortsette å utvikle samarbeidsprosjekter med andre medieaktører, og dele innhold der det er mulig
- Det bør vurderes å pålegge NRK krav om økt lenking til andre redaktørstyrte medier

Medietilsynets vurdering av NRKs bidrag til innholds- og bruksmangfold fremgår i punkt 6.5. I punkt 7.5 fremgår vurderingen av NRKs bidrag til mediemangfold gjennom samarbeid.

Medietilsynets vurdering av hvordan NRKs innhold, særlig digitalt, påvirker tilbudet til aktører som lever av egne inntekter, og om tilbudet derigjennom svekkes, fremgår i punkt 8.4.

2 Kulturdepartementets oppdrag til Medietilsynet

2.1 Oppdraget

Kulturdepartementet ga i brev av 31. oktober 2017 Medietilsynet i oppdrag å utarbeide en rapport om hvordan NRK bidrar til mediemangfoldet. Departementet ba tilsynet om å ta utgangspunkt i 2017, og i det minste vurdere:

- Hvordan NRKs tilbud, sammenlignet med tilbudet til andre aktører, bidrar til innholds– og bruksmangfold

- I hvilken utstrekning NRK gjennom samarbeid med andre aktører bidrar til mediemangfoldet

- Hvordan NRKs innhold, særlig digitalt, påvirker tilbudet til aktører som lever av egne inntekter, og om tilbudet til publikum derigjennom svekkes

Fristen for å oversende rapporten til departementet var opprinnelig 1. mars 2018, men ble senere utsatt til 10. april 2018.

Bakgrunnen for oppdraget er den nye bestemmelsen i NRK-plakaten om at NRK skal ha et selvstendig ansvar for å bidra til det norske mediemangfoldet, jf. Meld. St. 38 (2014-15) *Open og opplyst* og Innst. 178 (2014-2015). Forslaget ble videre fulgt opp i Meld. St. 15 (2016-2017) *Eit moderne og framtidsretta NRK*. Familie- og kulturkomiteen ba om en presisering av at NRKs ansvar for å bidra til det norske mediemangfoldet skal være regionalt og nasjonalt, jf. Innst. 332 S (2016-2017). Forslaget til endring av bestemmelsen i NRK-plakaten ble enstemmig vedtatt av Stortinget 7. juni 2017.

Videre viser departementet til at det i *Open og opplyst* ble lagt til grunn at NRK kan bidra til mediemangfoldet på flere måter. Departementet påpekte i den forbindelse at NRK har signalisert et ønske om å være tilbakeholden med å sitere fra saker kommersielle medier har lagt bak betalingsmur, at NRK i større grad lenker til andre medier og til NRKs tidligere samarbeid med andre mediehus i forbindelse med lokalvalg. Under behandlingen av hvordan NRK kan bidra til mediemangfoldet gjennom samarbeid med andre, understreket familie- og kulturkomiteen at det er viktig at NRK samarbeider med andre aktører lokalt, regionalt og nasjonalt.

2.2 Avgrensning av oppdraget og utgangspunkt for vurderingen

Temaet for rapporten er NRKs bidrag til innholds- og bruksmangfoldet, NRKs samarbeid med andre medieaktører, og om NRKs innhold, særlig digitalt, påvirker tilbudet til de kommersielle aktører og om det fører til at tilbudet til publikum blir svekket. Grunnlaget for vurderingen av NRKs bidrag til mediemangfoldet er NRKs allmennkringkasteroppdrag, slik det er utformet i NRK-plakaten og NRKs vedtekter. Det er i første rekke gjennom å oppfylle dette oppdraget at NRK bidrar til innholds- og bruksmangfoldet i det det norske mediemarkedet. NRKs oppdrag er nylig revidert etter en bred gjennomgang i Stortinget, for å være bedre tilpasset den nye medievirkeligheten. Medietilsynet legger til grunn at tilsynets oppdrag er å vurdere virkningene av NRKs virksomhet og innholdstilbud, og ikke rammene for NRKs allmennkringkasteroppdrag.

NRK har et tematisk og sjangermessig bredt innholdstilbud på mange plattformer. Bidraget til mediemangfoldet må derfor vurderes i lys av det samlede medietilbudet i Norge, som omfatter både rene nyhets- og aktualitetsmedier, nisjemedier og medier med en bredere innholdsprofil, med og uten et nyhets- og aktualitetsinnhold. Disse mediene bidrar på hver sine måter til mediemangfoldet.

For å svare på oppdraget innenfor en begrenset tidsramme, har Medietilsynet vært nødt til å avgrense oppdraget både når det gjelder hvilke deler av NRKs virksomhet, hvilke innholdstilbud, brukerdata, og hvilke andre aktører i mediemarkedet som skal omfattes av vurderingen. Rapportens dybdeanalyser vil særlig omfatte nyhets- og aktualitetstilbudet på nett. Denne avgrensningen er begrunnet i at ved overgangen til den digitale medieøkonomien er det spesielt avisenes tradisjonelle forretningsmodeller som utfordres. Dette reflekterer også den offentlige debatten om NRKs posisjon og bidrag til mangfoldet i det norske mediemarkedet.

Medietilsynet beskriver NRKs virksomhet og organisering av innholdsproduksjonen, herunder en nærmere beskrivelse av hvordan denne er organisert, inkludert lokalisering av kontorer, antall redaksjonelt ansatte og innholdstilbud. For å belyse NRKs bidrag til innholdsmangfoldet har Medietilsynet kartlagt NRKs samlede innholdstilbud på alle plattformer, herunder den tematiske og sjangermessige innholdsbredden.

Mediemangfold handler også om hvorvidt borgerne tar i bruk et mangfold av ulike medietilbud. Basert på relevante tall fra 2017 vil Medietilsynet redegjøre for hvilke medietilbud befolkningen har tilgang til, hvilke enheter befolkningen bruker for å konsumere medieinnhold, dekningstall og nett-trafikk.

For å belyse NRKs bidrag til innholds- og bruksmangfoldet sammenlignet med tilbudet til andre medieaktører, har tilsynet innhentet analyser fra Hallvard Moe og Helle Sjøvaag, som er tilknyttet forskningsgrupper for mediemangfold, mediebruk og publikumsstudier ved Universitetet i Bergen. Helle Sjøvaag leder prosjektet "*Diversity in the Norwegian News Media Landscape: A Hybrid Method for Evaluating Media Policy*" finansiert av Norges

Forskningsråd. Hallvard Moe leder forskningsprosjektet *Mediebruk, kultur og offentlig tilknytning: Informasjonsfrihet i «stordataens tidsalder»* (MeCIn). Helle Sjøvaag har gjort en innholdsanalyse der nrk.no sammenlignes med nettaviser, nasjonalt og regionalt/lokalt når det gjelder tematisk innhold, geografisk orientering, saksprioritering og medieform (tekst versus lyd/bilde). Analysen sammenligner også NRKs nett- og Facebook-innhold med tilsvarende innhold hos VG, Dagbladet, TV 2, Aftenposten, Nettavisen og Dagsavisen. I tillegg er NRK Hordalands innhold på nett sammenlignet med nettinnholdet til Bergens Tidende og Bergensavisen.

Hallvard Moe har gjort en analyse av bruksmangfold med utgangspunkt i data fra to spørreundersøkelser fra 2017. Den ene undersøkelsen er *Informasjonsfrihet i Norge 2017*, som kartlegger nordmenns medietilgang og mediebruksmønstre. Den andre undersøkelsen er *Reuters Institute Digital News Report 2017*, som fokuserer på folks digitale medievaner. Moe har sett på bruk av NRKs tilbud i ulike grupper av befolkningen. Analysen viser i hvilken grad NRK er en fellesarena for store deler av befolkningen, inkludert for grupper som ellers er svært ulike, og i hvilken grad NRK inngår i medierepertoaret for brukere som ellers har en ensidig eller begrenset mediebruk. Moe har i tillegg, med utgangspunkt i Reuters-undersøkelsen, sett nærmere på i hvilken grad bruk av NRKs digitale nyhetstilbud henger sammen med lav vilje til direkte betaling for digitalt nyhetsinnhold i ulike grupper.

Det andre spørsmålet i oppdraget fra departementet er i hvilken utstrekning NRK gjennom samarbeid med andre aktører bidrar til mediemangfoldet. For å svare på dette har Medietilsynet blant annet gjennomført en spørreundersøkelse blant norske redaktører om erfaringer med og synspunkter på om samarbeid med NRK og andre bidrar til mediemangfold. Undersøkelsen kartlegger i tillegg omfanget av faktisk samarbeid og erfaringer knyttet til effekten av samarbeid for mediemangfoldet. Medietilsynet har også bedt NRK redegjøre for hvilke tiltak virksomheten har gjennomført og hvilke erfaringer NRK har når det gjelder samarbeid med andre medieaktører. Særlig er det kartlagt hvordan NRK har jobbet med bruk av sitering, kreditering og lenking.

Det siste vurderingstemaet i oppdraget er hvordan NRKs innhold, særlig digitalt, påvirker tilbudet til aktører som lever av egne inntekter, og om tilbudet til publikum derigjennom svekkes. Medietilsynet vurderer at den sentrale problemstillingen i denne sammenheng er om det at NRKs tilbud på nett er åpent tilgjengelig og reklamefritt, gjør det vanskelig for kommersielle aktører å finansiere et tilsvarende tilbud med brukerbetaling og/eller annonseinntekter. På den annen side kan NRKs tilstedeværelse bidra til en større bredde i tilbudet, ved at de andre medieaktørene differensierer seg fra NRK gjennom å tilby produkter som ikke i samme grad konkurrerer mot NRK. For å svare på denne problemstillingen må det gjøres en analyse av de konkurransemessige virkningene av NRKs tjenester, som innebærer behov for en markedsavgrensning for å avdekke hvilke medieaktører/-tilbud som finnes i de områder der NRK har sitt nedslagsfelt. Ettersom den digitale medieøkonomien særlig har satt avisenes forretningsmodeller under press, har Medietilsynet valgt å avgrense konkurranseanalysen til NRKs nyhets- og aktualitetstilbud på nett, nasjonalt og regionalt.

Etter en rettet anbudskonkurranse til fire aktører, ga Medietilsynet Menon Economics i oppdrag å gjennomføre en slik empirisk basert konkurranseanalyse. I oppdragsbeskrivelsen ba Medietilsynet også om at en av regionene i analysen skulle være Sogn og Fjordane, slik at resultatene kunne sammenlignes med resultatene den tidligere konkurranseanalysen som ble gjennomført av Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF) i 2015. Rapporten *Konkurransemessige virkninger av noen utvalgte NRK-tjenester* vurderte NRKs nyhets- og aktualitetstjenester på nett nasjonalt og regionalt i Sogn og Fjordane og Sør-Trøndelag, samt yr.no, ut.no og ytring.no[1].

Oslo Economics var en av aktørene som ga Medietilsynet et tilbud om å gjøre konkurranseanalysen. Før Medietilsynet hadde tatt stilling til valg av tilbyder, orienterte imidlertid NRK om at de hadde inngått en avtale med Oslo Economics om å gjennomføre en konkurranseanalyse av hvordan NRKs digitale innhold påvirker de kommersielle tilbyderne og hvordan det samlede tilbudet til publikum blir. På bakgrunn av dette vurderte Medietilsynet at det ville være uheldig dersom Oslo Economics skulle utføre et tilsvarende oppdrag både for NRK og Medietilsynet i samme tidsperiode. Medietilsynet har vært opptatt av å sikre tilstrekkelig uavhengighet til NRK i arbeidet med vurderingen av deres tilstedeværelse i markedet.

Konkurranseanalysen Menon Economics har gjennomført omfatter NRKs nyhets- og aktualitetstjenester på nett nasjonalt og i regionene Sogn og Fjordane og Hordaland. Menon Economics har gjennomført diversjonsrateanalyser gjennom spørreundersøkelser, event-studier, analyser av nett-trafikk, samt kvalitative og kvantitative innholdsanalyser. I tillegg har Menon Economics intervjuet en rekke av de store nasjonale medieaktørene og redaktører i de to regionene.

Medietilsynets rapport inneholder også en bred beskrivelse av den økonomiske utviklingen i mediebransjen, samt fremskrivninger knyttet til kostnads- og inntektsutviklingen. Mediebedriftenes Landsforening (MBL) har utarbeidet fremskrivningene, basert på historiske data fra Medietilsynet og MBL og tall fra de store mediekonsernene.

Debatten om offentlige allmennkringkasteres rolle og virkninger i mediemarkedet er ikke særnorsk. Medietilsynet beskriver derfor også internasjonalt rammeverk for regulering av allmennkringkasting, samt aktuelle debatter og regulatoriske ordninger i enkelte andre land. Det å inkludere internasjonale perspektiver for å sette aktuelle problemstillinger knyttet til NRKs bidrag til mediemangfoldet i en større kontekst, har også vært tatt opp i innspill fra flere medieaktører.

Medietilsynet ser også på NRKs bruk av sponsorater og betydningen av NRKs sponsorvirksomhet i det samlede reklamemarkedet. Videre drøfter tilsynet eventuelle

[1] Gabrielsen T.S m.fl. (2015) *Konkurransemessige virkninger av noen utvalgte NRK-tjenester*, Samfunns- og næringslivsforskning AS, Bergen (SNF), Rapport 02/15.

konsekvenser NRKs praksis for tilgjengeliggjøring av sitt tilbud hos distributører kan ha for mediemangfoldet.

Medietilsynet ser at det er flere sider ved mediemarkedet som ideelt sett burde vært belyst nærmere når NRKs bidrag til mediemangfoldet skal vurderes. Dette gjelder blant annet betydningen av NRKs øvrige innholdstilbud (utover nyhets- og aktualitetstilbudet på nett) sammenlignet med tilbudet til andre medieaktører, herunder NRKs tilbud på radio og tv sammenlignet med tilbudet fra henholdsvis kommersielle radio- og tv-aktører. Tilsynet hadde også planlagt å se nærmere på NRKs strategi for og publisering i sosiale medier og NRKs tilgjengeliggjøring av sitt innhold for andre aktører. Kort tidsfrist gjør at det ikke har vært mulig å gjennomføre analyser på disse områdene før denne rapporten skulle ferdigstilles. Medietilsynet kan eventuelt gjøre en nærmere vurdering av forhold ved NRKs virksomhet som ikke er belyst i denne rapporten på et senere tidspunkt dersom departementet skulle se behov for dette.

Med de analysene som ligger til grunn for rapporten Medietilsynet nå legger frem, mener tilsynet å ha tilstrekkelig grunnlag for å svare på oppdraget fra departementet knyttet til NRK og mediemangfold, selv om ikke alle sider av NRKs virksomhet er nærmere analysert.

2.3 Arbeidet med rapporten

Medietilsynet har innhentet et bredt faktagrunnlag for å kunne vurdere NRKs bidrag til det norske mediemangfoldet. Tilsynet har blant annet hatt dialog med relevante bransjeaktører for å sikre at de fikk mulighet til spille inn aktuelle problemstillinger av betydning for temaene i oppdraget.

20. november 2017 arrangerte Medietilsynet et åpent innspillmøte. Følgende aktører kom med innspill på møtet:

- Mediebedriftens Landsforening (MBL)
- Landslaget for lokalaviser (LLA)
- Schibsted ASA
- Dagbladet
- NRK
- Modern Times Group TV
- Stiftelsen Tinius
- Bauer Media AS
- Amedia
- Telenor Broadcast
- Tro og Medier
- Nationen
- TV 2 AS
- Nettavisen

Medietilsynet åpnet i tillegg for å gi skriftlige innspill, og har mottatt innspill fra følgende aktører:

- Stiftelsen Tinius og Schibsted ASA
- Bauer Media AS og P4 Radio Hele Norge AS
- Institutt for journalistikk
- Modern Times Group
- Norwaco
- Norges Blindeforbund
- Westerdahls institutt for film og medier, Høyskolen Kristiania
- Hørselshemmedes Landsforbund
- Norsk journalistlag
- Næringspolitikk.no
- Kabel Norge
- Get

Innspillene er oppsummert i punkt 2.4, og de er i sin helhet tilgjengelige på Medietilsynets nettsted www.medietilsynet.no.

I arbeidet med rapporten har tilsynet også innhentet omfattende informasjon og datamateriale fra NRK. Medietilsynet har i tillegg hatt tre møter med NRK, samt jevnlig dialog på e-post og telefon underveis i arbeidet. Tilsynet har også hatt møte med MBL, som har bistått med datagrunnlag og analyser av økonomisk utvikling og trender. I tillegg er data og informasjon fra blant andre Statistisk sentralbyrå, Kantar Media, Medienorgedatabasen ved Universitetet i Bergen, Nasjonal Kommunikasjonsmyndighet, Norsk journalistlag, European Broadcasting Union (EBU) og fagpersoner i andre lands mediemyndigheter brukt i vurderingsgrunnlaget.

Medietilsynet har også hatt møter og jevnlig dialog med medieforskerne Helle Sjøvaag og Hallvard Moe, som har utført og innholds- og bruksmangfoldsanalyser, og med prosjektgruppen i Menon Economics, som har gjort konkurranseanalysen.

For å få innsikt i bransjens synspunkter på samarbeid med og konkurranse fra NRK, utarbeidet tilsynet en spørreundersøkelse. Undersøkelsen ble sendt til 481 norske redaktører innen radio, tv, avis og nett. Norsk Redaktørforening (NR) og LLA bisto tilsynet med utsendelsen av undersøkelsen til sine medlemmer. Undersøkelsen ble i tillegg sendt til aktører som ikke var omfattet av medlemslistene til NR og LLA, men som tilsynet hadde i egne registre. 185 svarte på undersøkelsen. Svarene fordelte seg relativt jevnt mellom nasjonale og regionale/lokale medieaktører og mellom aviser, radio, tv og nett. Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å trekke generelle konklusjoner om betydningen av samarbeid for mediemangfoldet eller konkurransesituasjonen i mediemarkedet, men belyser respondentenes erfaringer med faktisk samarbeid med NRK og synspunkter på konkurransen fra NRK.

Medietilsynet har også gjennomført et felles møte med Menon Economics, medieforskerne Helle Sjøvaag og Hallvard Moe og Konkurransetilsynet, der hovedfunnene i de ulike analysene som er utarbeidet i tilknytning til oppdraget ble presentert og drøftet.

I tillegg har Medietilsynet fått tilgang til konkurranseanalysen Oslo Economics har gjort for NRK i rapporten *Hvordan konkurransen fra NRK påvirker tilbudet til publikum. Betydningen for mediemangfoldet av at kommersielle mediehus møter NRK på nett.*

2.4 Innspill fra medieaktørene

MBL er opptatt av at en rapport om hvordan NRK bidrar til mediemangfoldet ikke skal være en engangsrapport – men at rapporten skal danne utgangspunkt for forhold som kan måles over tid og rapporteres jevnlig.

NRK har en viktig rolle i medielandskapet, og derfor er det viktig at NRKs virksomhet ikke gjør det vanskeligere for de kommersielle, private mediene, mener MBL. MBL er videre opptatt av at virksomheten til NRK må være transparent, dokumentert og uavhengig. NRK skal være en sterk allmennkringkaster, men det må sikres balanse i mediemarkedet, presiserer MBL.

MBL peker på at konkurransen om brukerne er kritisk, og at det er nødvendig å se på overlapp i innhold i NRK sammenlignet med private aktørers tilbud. Det er grunn til å anta et gratistilbud som til forveksling er lik tilbudet som noen må ta betalt for, representerer en vesentlig trussel i markedet, påpeker MBL.

Tiniusstiftelsen og *Schibsted* mener NRK har fått en for dominerende stilling i det norske mediemarkedet. Den tradisjonelle rolledelingen mellom NRK og de private mediebedriftene har endret seg til en situasjon der NRK møter de private aktørene i samme konkurranseunivers, noe som har endret balansen mellom aktørene dramatisk, påpekes det.

De to aktørene slår fast at de globale teknologiselskapene nå tar det meste av de digitale annonseinntektene. Utviklingstrekkene, spesielt hvis annonsemarkedet ikke stabiliserer seg, resulterer i at brukerbetaling vil være den viktigste overlevelsesstrategien for kommersielle medier de neste årene. Det er derfor avgjørende at ikke NRK posisjonerer seg som en hovedkonkurrent til private aktørers mulighet til å skape inntekter, påpeker Tiniusstiftelsen og Schibsted.

Tiniusstiftelsen og Schibsted kom med flere anbefalinger til hva Medietilsynets rapport burde omfatte, blant annet en sårbarhetsanalyse for mediehusene der det fokuseres på trendene for bruker- og annonseinntekter, konkurransesituasjonen og samlet økonomisk effekt av trendene. De to aktørene anbefalte videre Medietilsynet å undersøke i hvor stor grad NRKs frie og tilgjengelige nyhetstilbud på nett er et alternativ til å abonnere på journalistikk fra de private mediehusene. De anbefalte videre å se nærmere på NRKs bruk av sosiale medier, vurdere NRKs inntekter fra sponsorvirksomhet og se nærmere på internasjonale forhold og andre lands balanse mellom allmennkringkasting og øvrige mediebransje.

Dagbladet pekte på at konvergensen gjør at mediene er mer direkte i konkurranse med hverandre enn før. Det er i større grad behov for en balansetest mellom NRK og private,

kommersielle aktører, mente Dagbladet. Dagbladet foreslo at tilsynets fokus burde være på det digitale. Dagbladet mente at finansieringen av NRK er konkurransevridende.

Dagbladet viste til at i Finland har den finske mediebedriftsforeningen (The Finnish Media Federation http://www.medialiitto.fi/en) klaget inn YLE for det som oppfattes som en for tung satsing på tekstbasert nettavis. Dagbladet viste også til at det for eksempel i Sverige vises mer tilbakeholdenhet rundt SVT og Sveriges radio på dette området.

LLA pekte på at de som lager originaljournalistikken også må ha en del i verdikjeden. Debatten dreier seg i stor grad om hvordan man skal avgrense NRK fremfor hvordan NRK kan bidra aktivt til å dele og samarbeide med andre, mente LLA. LLA var opptatt av at NRK ikke må lage lokalaviser i direkte konkurranse med de aktørene som skal leve av dette. Alle bør ha tilgang til NRKs arkiver, påpekte LLA.

NRK viste til sitt oppdrag og ny NRK-plakat som er vedtatt av Stortinget. Det fremgår av oppdraget at NRK skal være tilgjengelig for hele befolkningen og at NRK skal være tilstede på og utvikle nye tjenester på alle viktige medieplattformer, også internett, dette for å nå så bredt som mulig med hele sitt allmennkringkastingstilbud. I forbindelse med den nye bestemmelsen om at NRK har et selvstendig ansvar for å bidra til mediemangfoldet, har NRK iverksatt en rekke tiltak. Eksempler som ble nevnt var deling av innhold, tilgang til klipp i NRKs arkiver, felles prosjekter, tilgang fellesnyheter, strømming osv.

NRK påpekte at virksomhetens bidrag til mediemangfoldet kan deles opp i to dimensjoner: 1) NRKs innhold og sjangerbredde i seg selv, altså innholdskravene og hvordan de bidrar til innholds- og bruksmangfold (barn, drama, kultur, distrikt, sport). 2) NRKs bidrag gjennom samarbeid eller agering i markedet.

NRK understreket at det er en forutsetning at publikum bruker NRK for at NRK skal bidra til mediemangfold. En svak kringkaster som ikke er innovativ, nyskapende og teknologisk i front vil ikke evne å bidra til mediemangfold i samarbeid med andre, påpekte NRK.

Debatten har i det siste dreid seg om NRKs publiseringsstrategi på SoMe og publisering på tredjeparts plattformer, og NRK mente det ville være interessant om tilsynet undersøkte om NRKs praksis i SoMe skiller seg vesentlig fra andre medieaktørers publiseringspraksis.

For å kunne foreta en vurdering av alle NRKs konkurranseflater, må tilsynet også se på markedet for strømming av innhold, og gjøre en mer helhetlig vurdering av NRKs konkurranseflater, mente NRK. NRK mente videre at det burde gjøres en ny vurdering tilsvarende den som ble gjort i SNFs rapport fra 2015, med en annen geografisk tilnærming. Bruksmangfold er etter NRKs oppfatning det viktigste i mangfoldsvurderingen.

MTG pekte på at det er sterk konkurranse om publikums tid, og at det haster med å foreta en grundig analyse siden det norske mediemangfoldet er under press. Spørsmålet er om NRKs virksomhet kan utarme mediemangfoldet. Jo sterkere posisjon NRK har, jo mindre blir det igjen til det andre aktørene, mente MTG.

MTG og *Bauer* slo i sin uttalelse fast at det er på radio NRK har den mest dominerende markedsposisjonen. Det er viktig at radio blir viet plass i rapporten, slik at ambisjonene om et godt balansert radiomarked i Norge kan nås, mente MTG og Bauer. MTG og Bauer kom med flere anbefalinger om hva Medietilsynet burde se nærmere på: Hvordan NRK radio utfører sitt samfunnsoppdrag, hvordan sikre at NRK radio ivaretar sin egenart, hvordan NRK benytter kryssprometering for å styrke egen markedsposisjon, hvordan NRKs sponsorinntekter påvirker mediemangfoldet, de kommersielles muligheter for å få nødvendige inntekter og hvordan NRK oppfyller kravet om å ta et selvstendig ansvar for mediemangfold.

Amedia påpekte at det må gjennomføres både kvalitative og kvantitative analyser. Det har skjedd mye i markedet i de årene som har gått etter SNFs analyse i 2015 (blant annet med betalingsløsninger), der konklusjonen var at NRK ikke påvirket innholdet i de private kommersielle mediene, mente Amedia. Man må se på innholdet og sammenligne – er det et duplikat, et supplement eller et substitutt. Videre påpekte Amedia at brukeratferd må undersøkes.

Amedia pekte på hypoteser om at NRK har etablert en innholds- og publiseringsstrategi for sine distriktskontorer som går utover mandatet regionalt. Det forsterker konkurranseflaten mot lokalavisene, noe som kan svekke det lokale mediemangfoldet, mente Amedia. Videre mente Amedia at NRK i for liten grad deler sitt innhold med andre publisister. Gjennom en delingsstrategi på sosiale medier, styrker NRK de kommersielle medienes viktigste konkurrent i annonsemarkedet, Facebook. Dette svekker finansieringsgrunnlaget for lokalavisenes journalistikk, mente Amedia.

Nationen ønsket at NRK anerkjenner at andre aktører er en del av mediemangfoldet. Nationen ønsket en mer konstruktiv tilnærming til hvordan mediemangfoldet kan sikres i fallende markeder. For hver aktør som bortfaller, oppstår det nye blindsoner i norsk journalistikk, og dette svekker borgernes mulighet til å være informert, påpekte Nationen.

TV 2 pekte på at mediemangfold er en umistelig verdi, og at plikten til å beskytte mangfoldet er nedfelt i grunnloven. Forutsetningen er en balanse mellom statlig eide medier og private, uavhengige medier, understreket TV 2. Inntektsgrunnlaget for den frie uavhengige journalistikken er truet, og myndighetene har plikt til å adressere denne situasjonen, påpekte TV 2.

Nettavisen mente at NRK har en sterk stilling og presser andre aktører ut av markedet. For eksempel er det vanskelig å starte lokalradio på grunn av NRKs sterke stilling på radio, påpekte Nettavisen. Jo sterkere NRK blir, jo svakere blir mediemangfoldet.

Næringspolitikk.no mente at NRK i større grad bør fokusere på de områdene der de kommersielle medieaktørene er dårlige eller ikke tilstedeværende. Dyre idrettsrettigheter bør for eksempel overlates til de kommersielle medieaktørene, mente næringspolitik.no.

Norsk Journalistlag (NJ) mente det ikke er holdepunkter for å si at NRKs posisjon per i dag har medvirket til mediebransjens generelle utfordringer. Hovedforklaringen ligger etter NJs

vurdering i at internasjonale aktører har forsynt seg grovt av det norske annonsemarkedet – noe som igjen har bidratt til behov for store kostnadskutt og nedbemanninger.

NJ har ingen tro på at å begrense NRKs tilgang til ressurser vil styrke andre. NJ sluttet seg til mediemangfoldsutvalgets klare anbefaling om at det i en overgangsfase er behov for en samlet økt statlig satsing for å opprettholde det medietilbudet norske borgere har i dag.

Telenor Broadcast, Get, MTG og *Kabel Norge* pekte på utfordringer ved at NRK ikke tilgjengeliggjør hele sitt innholdstilbud, og fremhevet betydningen av tv-distributørenes rolle for det norske mediemangfoldet. Synspunktet om at tv-distributørene har en viktig rolle for det norske mediemangfoldet deles av rettighetsorganisasjonen *Norwaco*. Norwaco mente det er problematisk at NRK, i motsetning til de fleste kringkastere, kun tilgjengeliggjør sitt ukesarkiv gjennom set-top boksene til tv-distributørenes kunder.

Den kristne medieorganisasjonen *Tro og medier* mente det er en viktig oppgave for NRK å bidra til kunnskap og forståelse om tro og livssynsinnhold, og gjennom denne formidlingen bidra til mangfold. NRKs betydning for å sikre økt innholds- og bruksmangfold for personer med nedsatt funksjonsevne ble spilt inn av *Norges Blindeforbund* og *Hørselshemmedes Landsforbund*. Begge forbund er positive til at NRK prioriterer arbeid for universell utforming. Både Blindeforbundet og Hørselshemmedes Landsforbund mente at funksjonshemmedes representasjon i offentligheten gjennom NRKs rekrutteringspolitikk, dekning av saker og som kilder er av betydning for NRKs bidrag til mangfoldet.

Institutt for journalistikk viste til mangeårig samarbeid med NRK om kompetanseheving i mediebransjen, og påpekte at dette bidrar til å øke mediemangfoldet. Det ble vist til at NRK bidrar både med forelesere og andre ressurser i dette samarbeidet, og at disse kursene er åpne for alle. *Westerdals institutt for film og medier* viste til samarbeidet mellom NRK og utdanningsinstitusjonene, og mente et sterkt NRK er viktig for innovasjon og kvalitetsheving i hele den norske mediebransjen.

3 Mediemangfold og mediemarked

3.1 Mediepolitiske mål for mediemangfold

3.1.1 Statens ansvar for mediemangfold og medienes samfunnsoppdrag

Grunnloven § 100 sjette ledd slår fast at myndighetene har et ansvar for å legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Dette såkalte infrastrukturkravet ble tatt inn i Grunnloven etter forslag fra Ytringsfrihetskommisjonen, som utredet ytringsfrihetens stilling i samfunnet i 1999[2]. Bakgrunnen for kommisjonens mandat for snart 20 år siden var blant annet økt tilfang av nye medier og informasjonstilbud, samt større grad av internasjonalisering. Ytringsfrihetskommisjonen la til grunn at «[d]et synes å være almen enighet om at det er en viktig forutsetning for at ytringsfrihet skal kunne finne sted, at det finnes et mangfold av medier med stor grad av uavhengighet i forhold til omgivelsene og i forhold til hverandre», jf. NOU 1999:27, kapittel 5. Denne forståelsen av mediemangfold som en viktig forutsetning for ytringsfrihet og et fungerende demokratisk styre er ikke bare et tradisjonelt perspektiv i norsk mediepolitikk, men er bredt forankret både i europeisk og amerikansk politikk og regulering på medieområdet. Se mer om dette i kapittel 4 om rettslig grunnlag og internasjonale avtaler.

Mediemangfoldsutvalget fikk i september 2015 i mandat å vurdere hva statens mål for mediemangfold bør være. Utvalget skulle også beskrive sentrale utviklingstrekk på mediefeltet og hvordan disse påvirker mediemangfoldet. I utvalgets mandat ble det vist til at infrastrukturkravet innebærer at staten må legge til rette for de kanaler og institusjoner som utgjør infrastrukturen for offentlig utveksling av informasjon og meninger. Det er derfor et offentlig ansvar å legge til rette for mangfold og kvalitet i norske medier. Her ble det også vist til at et mangfold av frie og uavhengige medier med kritisk og undersøkende journalistikk og med nyhetsformidling fra ulike samfunnsområder, er av avgjørende betydning for et velfungerende demokrati og for ytringsfriheten. Videre ble det påpekt at kjernen i medienes samfunnsoppdrag er å gi borgerne grunnlag for meningsdannelse og aktiv deltakelse i samfunnsliv og demokratiske prosesser gjennom rapportering og kommentarer fra ulike synsvinkler.

Mediemangfoldsutvalget ble bedt om å vurdere det samlede norske medietilbudet med særlig fokus på nyhets- og aktualitetsmedier og medienes funksjon i nyhets- og debattformidlingen,

[2] NOU 1999: 27 Ytringsfrihet bør finde Sted – Forslag til ny Grunnlov § 100

samt allmennkringkastere og deres betydning for Norges språk og kultur. I denne sammenheng ble det vist til at nyhetssatsing på tv er relativt kostnadskrevende, og at en utvikling der marginene i fjernsynsmarkedet blir ytterligere presset, kan føre til at medieaktørene prioriterer mindre kostnadsintensive programformater. Mediemarkedet har en kostnadsstruktur som bidrar til å begrense antall aktører, noe som igjen er egnet til å svekke konkurransen og medføre markedssvikt. Dette er fordi det er høye faste kostnader og lave marginalkostnader: Kostnaden ved å ha en nyhetsredaksjon som produserer egne nyheter er høy, mens kostnaden er tilnærmet null for å gi flere lesere, lyttere og seere tilgang når nyhetsproduktet først er produsert. Mer om egenskaper ved mediemarkedet i punkt 3.2.

Kombinasjonen av egenskapene ved kostnadsstrukturen i medieproduksjon og medienes samfunnsrolle i et velfungerende demokrati er årsaker til at staten bruker ulike støtteordninger for å sikre mediemangfold. Mediemangfoldsutvalget fikk i oppdrag å vurdere hvordan statens økonomiske virkemiddelapparat, herunder produksjonstilskuddsordningen og kringkastingsavgiften, best kan innrettes for å legge til rette for en åpen og opplyst samtale og stimulere til et mangfoldig medietilbud. Utvalget ble spesifikt bedt om å vurdere behov for omfang og offentlig finansiering av allmennkringkasting og nyhets- og aktualitetsmedier.

I likhet med bakgrunnen for mandatet til Ytringsfrihetskommisjonen, var også utgangspunktet for Mediemangfoldsutvalgets mandat knyttet til konsekvenser av den teknologiske utviklingen. Digitaliseringen av mediene har økt informasjonstilgangen og konvergens har gitt mediebrukere større muligheter enn før til å velge hvordan, hvor og når de vil bruke ulike medier. Samtidig ble det vist til at overgangen til den digitale økonomien har satt de tradisjonelle nyhets- og aktualitetsmedienes forretningsmodeller under press. Særlig avisenes krevende situasjon med svikt i annonsemarkedet, opplagsnedgang og utfordringer med brukerbetaling ble fremhevet. Det samme gjaldt utfordringene i annonsemarkedet og konkurransen fra globale strømmetjenester for de kommersielle kringkasterne.

3.1.2 Hva omfatter mediemangfold?

Det er bred enighet om at mediemangfold er en forutsetning for ytringsfrihet og et velfungerende demokrati. Dermed blir ulike mål for mediemangfold viktige virkemidler for å bidra til et åpent og opplyst ordskifte og en reell informasjons- og ytringsfrihet for borgerne i et demokratisk samfunn. Mediemangfoldsbegrepet rommer en rekke dimensjoner, som de siste årene er forsøkt konkretisert både i Europa og USA for å få et godt målegrunnlag[3]. Mediemangfoldsutvalget mente det er nyttig å definere mediemangfold med utgangspunkt i en enkel kommunikasjonsmodell, med en avsender, et innhold og en mottaker.

[3] For en nærmere drøfting av mål på mediemangfold, se kapittel 3 NOU 2017:7 *Det norske Mediemangfoldet – En styrket mediepolitikk for borgerne.*

Avsendermangfold beskriver ulike aspekter ved aktørene som tilbyr medieinnhold, og kan sies å være et mål på antall tilbydere, spredning i eierskap, type eiere (finansieringsmodeller, formålet til eierne), sammensetning i arbeidsstokken og så videre. Tanken er at en viss bredde i kildene som bringer nyheter eller medieinnhold vil bidra positivt til borgernes informasjonsfrihet. Utvalget viser til at Norge og en rekke andre land har benyttet avsendermangfold som et mål på mediemangfoldet. Avsendermangfold er et mål på ytre mangfold (external pluralism), der antallet tilbydere og hvordan eierskapet er organisert og strukturert beskriver graden av mangfold i avsendere. I Norge er eierskapsregulering og støtteordninger til samisk medieproduksjoner og språklige minoriteter eksempler på tiltak som skal sikre avsendermangfold.

Innholdsmangfold er mer et mål på indre bredde og variasjon (internal pluralism) i innholdet og tjenester fra medieaktørene. Også dette aspektet har flere dimensjoner, og kan dreie seg om innholdstype (ulike programsjangre og temaer), demografi (alder, kjønn, etnisitet med videre), geografi (internasjonalt, nasjonalt, regionalt, lokalt) og ideer, perspektiver og syn (ulike synspunkter og vinklinger på temaer). Innholdsmangfold er svært vanlig mål i norsk og europeisk sammenheng, for eksempel gjennom allmennkringkastingsregulering, der medieaktørene blir forpliktet til å sende visse innholdstyper og ha en bredde i sitt tilbud.

Bruksmangfold er et mål på hvorvidt borgerne faktisk eksponerer seg for et avsender- og innholdsmangfold når det gjelder sjangre, verdier, synspunkter og perspektiver. Mediemangfoldsutvalget viser til at antakelsen om at mangfold i avsender- og innholdsleddene gir positive bidrag til ytringsfrihet og et velfungerende demokrati forutsetter at det eksisterende mangfoldet i tilbudet faktisk brukes. Utvalgets forståelse er at mediemangfold ikke kan bidra til reell ytrings- og informasjonsfrihet hvis det mangfoldige tilbudet ikke benyttes. Bruksmangfold beskriver innholdet som brukerne faktisk velger (exposure diversity). For at de mest benyttede virkemidlene på innholds- og brukersiden skal føre til at målet om mediemangfold nås, må det være slik at brukerne både kan bruke, og faktisk bruker, et vidt spekter av ulike medieprodukter. Utvalget viser til at mediebruk som indikator for mediemangfold blant annet benyttes av den britiske mediemyndigheten Ofcom og den amerikanske mediemyndigheten FCC.

Mediemangfoldsutvalget mener at mediemangfold ikke er et mål i seg selv, men en nødvendig forutsetning for borgernes reelle informasjons- og ytringsfrihet. Forståelsen bygger på Grunnloven § 100, Ytringsfrihetskommisjonens utredning og hvordan infrastrukturkravet er anvendt i norsk politikk. Som svar på oppdraget med å vurdere hva statens mål for mediemangfoldet bør være, utformet utvalget følgende forslag til statens overordnede mål om ytringsfrihet og demokrati:

Med sikte på å fremme en felles, åpen og opplyst samtale, bør staten legge til rette for at alle borgere kan bruke et mangfold av uavhengige nyhets- og aktualitetsmedier.

Mediemangfoldsutvalget gjennomgikk de eksisterende offentlige økonomiske og regulatoriske virkemidlene for nyhets- og aktualitetsmedier og kringkasting i sin utredning, med særlig fokus på indirekte og direkte økonomiske virkemidler for å påvirke aktørenes økonomiske rammer. Mediemangfoldsutvalget la frem forslag til en helhetlig tiltakspakke, basert på utvalgets vurdering av at bruksmangfoldet er den avgjørende dimensjonen ved mangfoldet, og det utvalget beskrev som en «stigende bekymring for innholdsmangfoldet».[4] Forslaget omfatter følgende hovedgrep:

- Videreføring av NRK som offentlig finansiert allmennkringkaster, som gjennom oppdraget i NRK-plakaten skal bidra til å sikre et grunnleggende og bredt innholdstilbud som er tilgjengelig for hele befolkningen.
- Kompensasjon til kommersielle tv- og radiokanaler for å påta seg allmennkringkastingsforpliktelser som et tiltak for å sikre et alternativ til NRK og økt bruksmangfold.
- Et tidsbegrenset fritak for arbeidsgiveravgift bidrar til at norske medier i en overgangsperiode kan omstille seg til en ny konkurransevirkelighet.
- Forenkling og dreining av produksjonstilskuddet slik at midler omfordeles til lokalaviser fra nummertoavisene, samt tiltak for å redusere støtteavhengighet (avvikle egen tilskuddssats for nummertoaviser i storbyene og redusere det dynamiske taket for støtte) og sikre økt legitimitet.
- Prøveordning for gratismedier, basert på bruk av mediet.
- Nye prosjektbaserte tilskuddsordninger for innovasjon og samfunnsviktig journalistikk.
- Økt forutsigbarhet for tilskudd gjennom fastsettelse av stabile rammer i hver stortingsperiode.
- Revisjon av støtteordningene basert på jevnlige evalueringer.

3.2 Særtrekk ved mediemarkedet

3.2.1 Finansiering av medieinnhold

Som vist i punkt 3.1.2 blir både økonomiske og regulatoriske virkemidler benyttet på medieområdet for å legge til rette for mediemangfold. Virkemidlene omfatter blant annet offentlig finansiering av allmennkringkasting, momsfritak for nyhets- og aktualitetsmedier og tilskuddsordninger for innholdsproduksjon. Medieinnhold finansieres på flere ulike måter. I Norge er det en markedsstruktur med NRK, som offentlig finansiert medieaktør, og en rekke private medieaktører finansiert med annonse- og brukerinntekter.

[4] NOU 2017: 7, side 182, se nærmere i kapittel 8 i Mediemangfoldsutvalgets rapport om alle forslagene til tiltak.

Med grunnlag i økonomisk teori og empiri antas forskjellen i finansieringsmodeller mellom aktørene å bidra til økt mangfold i tilbudet til publikum. Dette fordi offentlige og kommersielle medieaktører vil fokusere på ulike brukergrupper. De kommersielle medieaktørene vil innrette seg slik at de oppnår størst mulig annonse- og brukerinntekter, mens den offentlig finansierte medieaktøren vil ønske å tiltrekke seg mange brukere fremfor de brukerne som er mest attraktive for annonsørene eller mest betalingsdyktige. NRK har også et allmennkringkasteroppdrag som legitimerer den offentlige finansieringen, og som setter krav til et bredt innholdstilbud, både for brede og smale publikumsgrupper.

Den offentlige finansieringen av NRK skjer gjennom kringkastingsavgift, som alle husstander med fjernsynsmottaker som er i bruk er pålagt å betale. Også bedrifter og institusjoner med fjernsynsmottakere skal som hovedregel betale kringkastingsavgift. Med utgangspunkt i anbefalingene fra ekspertgruppen som utredet alternative fremtidige finansieringsmodeller for offentlig finansiering av NRK, utreder Kulturdepartementet en øremerket medieavgift. Avgiften skal enten kreves inn som en husstandsavgift eller som en NRK-skatt utenfor statsbudsjettet.[5]

NRK finansieres altså per i dag gjennom en avgift som betales av alle som eier et tv-apparat i bruk. Det gjelder fremdeles de fleste norske husstander, selv om den teknologiske utviklingen har medført at brukerne i økende grad kan konsumere medieinnhold på en rekke andre enheter enn et tradisjonelt tv-apparat[6]. NRKs innhold på radio, tv, nett og mobil er deretter fritt tilgjengelig for alle uten direkte betaling ved bruk. NRK har heller ikke lov til å benytte reklame eller produktplassering[7]. Denne finansieringsmodellen gjør at de fleste NRK-brukerne oppfatter lisensen som en fast avgift eller skatt, og bruken av NRKs innhold på de ulike plattformene oppleves å være gratis. Oppfatningen av NRKs tilbud som gratis er også et sentralt utgangspunkt for debatten om NRKs posisjon i det norske mediemarkedet og hvordan de kommersielle aktørene møter konkurransen fra NRK. Et sentralt spørsmål som stilles er hvilken effekt innholdet NRK gjør tilgjengelig gratis har på innholdet til de kommersielle aktørene, og hvilken betydning disse effektene har for det samlede medietilbudet til publikum.

For å gjøre en analyse av konkurransevirkningene av NRKs tilbud på en god måte, er det avgjørende å forstå særtrekk ved mediemarkedene. Her inngår ulike finansieringsgrunnlag for medieaktørene og hvordan digitaliseringen påvirker finansieringsmuligheter, medieprodukter

---

[5] Ekspertgruppen som utredet alternative modeller for offentlig finansiering av NRK, som ble ledet av Tore Olaf Rimmereid, la frem rapporten *Finansiering @NRK* 1. juli 2016, tilgjengelig 10. mars 2018 på https://www.regjeringen.no/contentassets/cb747126fef747dfb2bb02f0196bfb1c/rimmereid-rapporten-finansiering_nrk_juli2016.pdf og Meld. St. 15 (2016-2017) *Eit moderne og framtidsretta NRK.*

[6] I 2010 var det enn 98 prosent som hadde tv, mens det i 2016 var fjernsynsapparater i vel 93 prosent av husstandene – oppdater dette tallet.

[7] Se nærmere om NRKs anledning til å hente sponsorinntekter til visse programtyper i punkt 5.2.2 NRKs sponsorater nedenfor.

og mediebruk.

3.2.2 Tosidig marked

Aktørene i mediemarkedet har tradisjonelt operert i tosidige markeder[8], det vil si at medieaktørene finansierer sin virksomhet enten gjennom annonser eller brukerbetaling (abonnement) eller ulike kombinasjoner av disse modellene. Det er en klar sammenheng mellom annonsørenes betalingsvillighet og antallet brukere av et medieprodukt, noe som innebærer at disse inntektssidene er gjensidig avhengig av hverandre. Dersom medieaktørene for eksempel øker oppslutning i leser/seer/lyttermarkedet, kan dette styrke deres mulighet for å hente inn annonseinntekter, både ved at flere annonsører ønsker å annonsere, og ved at betalingsviljen for å annonsere blir større. Sammenhengen mellom oppslutning/dekning og muligheten for å ta betalt for annonseplass er så viktig at enkelte medieaktører har valgt en forretningsmodell der innholdet tilbys gratis, og dermed finansierer virksomheten kun gjennom annonseinntekter.

For annonsørene er det også av betydning hvor mange relevante brukere de ulike medieaktørene har. For eksempel vil en utvikling der det blir flere eldre brukere, samtidig som de yngre og mer kommersielt interessante målgruppene velger seg bort fra medietilbudet til den aktuelle aktøren, svekke betalingsviljen hos annonsørene. På brukersiden vil både omfanget av annonser og hvilke annonser som plasseres rundt innholdet kunne ha betydning for opplevd nytteverdi. At NRKs medieinnhold er reklamefritt kan også gi de kommersielle aktørene et insentiv til å differensiere sitt tilbud, noe som vil bidra til økt mediemangfold samlet sett.

Det er ikke nødvendigvis slik at begge sider av markedet bidrar like mye til finansieringen, og i mediemarkedet kan det være tilfeller der kun den ene siden betaler. Oslo Economics peker på at ulike typer innhold egner seg for ulike finansieringsformer. Innhold som mange har en lav betalingsvilje for vil eksempelvis egne seg godt for å finansieres utelukkende med reklame. Årsaken er at mange brukere vil falle fra hvis de må betale for dette innholdet, selv om prisen er lav. Konsekvensen av å innføre brukerbetaling vil da kunne være både betydelig nedgang i annonseinntekter og lave brukerinntekter. Siden antall seere, lyttere og lesere har stor betydning for annonseinntektene, er det viktig å oppmuntre brukerne til å bli kunder. SNF peker på at denne sammenhengen kan forklare hvorfor en rekke aktører i tv-markedet primært er finansiert av reklame, og ikke krever betaling fra seerne utover tilknytningsavgift hos deres tv-distributør. Generelle hendelsesnyheter på nett er en del av det journalistiske samfunnsoppdraget og dekkes av en rekke aktører, og disse sakene legges ofte ut åpent

[8] Beskrivelsen av tosidige markeder er delvis hentet fra Gabrielsen. T. m.fl. (2015) *Konkurransemessige virkninger av noen utvalgte NRK*-tjenester, Samfunns- og næringslivsforskning AS, Bergen (SNF), Oslo Economics (2018) *Hvordan konkurransen fra NRK påvirker tilbudet til publikum* og Menon Economics (2018) *Konkurransemessige virkninger i mediemarkedene av NRKs tilstedeværelse – nasjonalt og regionalt.*

tilgjengelig. Innføring av direkte betaling for slikt innhold vil føre til at brukerne heller oppsøker et annet nettsted. Derimot vil brukerbetaling egne seg bedre for digitalt innhold som ikke finnes hos andre medieaktører, og som derfor i større grad oppfattes som unikt.

At medieaktørene konkurrerer både i et annonsemarked og i et seer-/lesermarked, innebærer at forretningsmodellene i disse markedene i stor grad skiller seg fra hvordan virksomheter i tradisjonelle ensidige markeder blir finansiert. Ettersom de to markedene er gjensidig avhengig av hverandre, må medieaktørene posisjonere seg slik at de samlede inntektene fra begge sider av markedet blir størst mulig. Forretningsmodellen må tilpasses utviklingen i begge markeder ettersom medieaktørene er avhengig av to inntektsstrømmer. Hvilken forretningsmodell som er mest hensiktsmessig for en medieaktør vil avhenge av egenskapene ved medieinnholdet, brukernes betalingsvilje og konkurransen i det relevante markedet. Digitaliseringen har satt både annonse- og brukerinntektene under press, og har medført behov for omstilling og effektivisering hos medieaktørene. Se nærmere om dette i punktene 3.3.5 Endringer i forretningsmodeller og 3.5 Økonomisk utvikling og fremskrivninger.

3.2.3 Paraplymodellen

Paraplymodellen blir benyttet for å vise hvordan aviser på ulike geografiske nivåer er i konkurranse med hverandre. Modellen ble utviklet av amerikanske avisforskere, og Sigurd Høst har tilpasset den til det norske avismarkedet. Hans modell skiller mellom fire geografiske nivåer: Et nasjonalt nivå, et nivå for regionale aviser eller storbyaviser, et for lokale dagsaviser og et for helt lokale fådagersaviser. Modellen tar hensyn til at det finnes konkurrerende nummer en- og nummer to-aviser som dekker samme geografiske område. Når modellen brukes for å beskrive hvordan aviser er i konkurranse med hverandre i et geografisk område, kan områder som mangler aviser på ett eller flere nivåer synliggjøres. Modellen vil gi en oversikt over hvilke aviser som kan være i konkurranse med hverandre på de ulike geografiske nivåene, og hvilke ulike konkurranseforhold aktørene kan inngå i på tvers av nivåene.

At aviser har ulikt geografisk dekningsområde er en grunn til at de er lite innbyrdes substituerbare. Hvilket geografisk nedslagsfelt avisen har, får betydning for sakstilfang og vinkling. Avisene på de ulike geografiske nivåene i paraplymodellen vil normalt dekke ulike behov, og fremstår dermed ikke som substitutter for leserne. En riksdekkende avis og en lokalavis er for eksempel ikke reelle alternativer. Riksavisen henter saker fra hele landet, og vinkler sakene slik at de skal være interessante uavhengig av hvor i landet leseren bor. Lokalavisen henter de fleste sakene fra lokalsamfunnet, og vinkler dem for å treffe dem som bor i nærområdet. For regionale aviser eller storbyaviser vil stofftilfanget i betydelig grad være regionalt, men disse avisene dekker også saker av nasjonal interesse. Vinklingen vil variere, og kan både være regional/lokal og nasjonal. Ettersom avisene i noen grad dekker samme saker, kan det være en viss konkurranseflate mellom enkelte aviser som har ulikt geografisk nedslagsfelt, bredde og vinkling. Det kan argumenteres for at egenskapene ved

papiravisstrukturen også gjelder for nettavisene, fordi den geografiske differensieringen i stor utstrekning er videreført for nettutgaven.

Når de konkurransemessige virkningene av NRKs nyhets- og aktualitetstilbud på nett og NRKs bidrag til mediemangfoldet skal vurderes, er det naturlig å ta hensyn til differensieringsfaktorene som bidrar til at aviser på ulike nivåer ofte dekker forskjellige behov hos leserne.

3.2.4 Betydningen av konkurranse for mediemangfold

I et samfunnsøkonomisk perspektiv er konkurranse ansett som positivt fordi den gir lave priser, høy kvalitet og andre fordeler for brukerne. Konkurranse er et middel for å sikre at samfunnets ressurser benyttes effektivt og for å gi forbrukerne mest mulig nytte. I mediemarkedet er velfungerende konkurranse egnet til å påvirke det samlede medietilbudet på en positiv måte for publikum, fordi den kan stimulere til økt investeringsvilje i innhold og gi insentiv til å differensiere medieinnholdet. Dette vil samlet sett være positivt for mediemangfoldet ved at konkurransen bidrar til større bredde i tilbudet, økt kvalitet og innovasjon.

For konkurranseanalysen i mediemarkedet vil det være særlig aktuelt å vurdere betydningen av at konkurransen finner sted i et tosidig marked. SNF drøftet ulike tilpasninger til konkurranse i mediemarkedet[9], blant annet ble det vist til at i tosidige markeder kan økt konkurranse på den ene siden av markedet ha mindre betydning enn i ensidige markeder. Årsaken er at aktøren har mulighet til å motvirke virkningen av konkurransen ved å justere tilpasningen på den andre siden av markedet. En mer alvorlig situasjon oppstår dersom medieaktøren opplever økt konkurranse samtidig på begge sider av markedet. Som det er vist til flere steder i denne rapporten, har dette vært tilfelle for avisene i den digitale transformasjonen fra papir til nett.

Aktørene kan velge ulike strategier i møte med konkurranse i sitt relevante marked. Eksempler kan være å sette lave priser på sitt medieprodukt, å øke kvaliteten, utvikle nye produkter (innovasjon) eller innrette medieproduktet mot bestemte, attraktive brukergrupper. Videre er det slik at jo nærere alternativer brukerne oppfatter at medieprodukter er, jo hardere må de aktuelle medieaktørene konkurrere for å vinne brukerne. Stor konkurranse vil da bidra til å presse prisen ned mot kostnaden, og dette skaper større nytte for brukerne.

Markedsandeler kan gi en indikasjon på hvilke medieprodukter som har en sterk konkurranseposisjon i et bestemt geografisk område. I mediemarkedet kan man for eksempel se på hvor mange lesere en nettavis har sammenlignet med andre aviser. Det vil alltid være

[9] Gabrielsen T.S. m.fl. (2015), punkt 2.2.3.

slik at selv om alle produktene i et relevant marked er konkurrenter, vil noen produkter være nærere konkurrenter enn andre. Dette kan ikke avgjøres ved å se på markedsandeler alene. For å avgjøre om hvem som er de nærmeste konkurrentene i et marked, må man avgrense det relevante markedet. Konkurranse dreier seg om i hvilken grad brukerne oppfatter produkter som gode alternativer til hverandre. Jo nærmere alternativer brukerne oppfatter at ulike produkter er, jo nærere konkurrenter er de. Kun dersom det er tilstrekkelig mange som ser på for eksempel to nettaviser som gode alternativer, eller innbyrdes substituerbare, vil vi si at disse avisene tilhører det samme relevante markedet. For å vurdere hvilke konkurransemessige virkninger NRKs nyhets- og aktualitetstilbud på nett har på kommersielle aktører, er det derfor nødvendig å identifisere hvor nære konkurrenter ulike kommersielle aktører er til NRK.

I analysen av konkurransen mellom medieaktører i nyhets- og aktualitetsmarked på nett er det også relevant å undersøke graden av multi-homing (dobbeldekning).

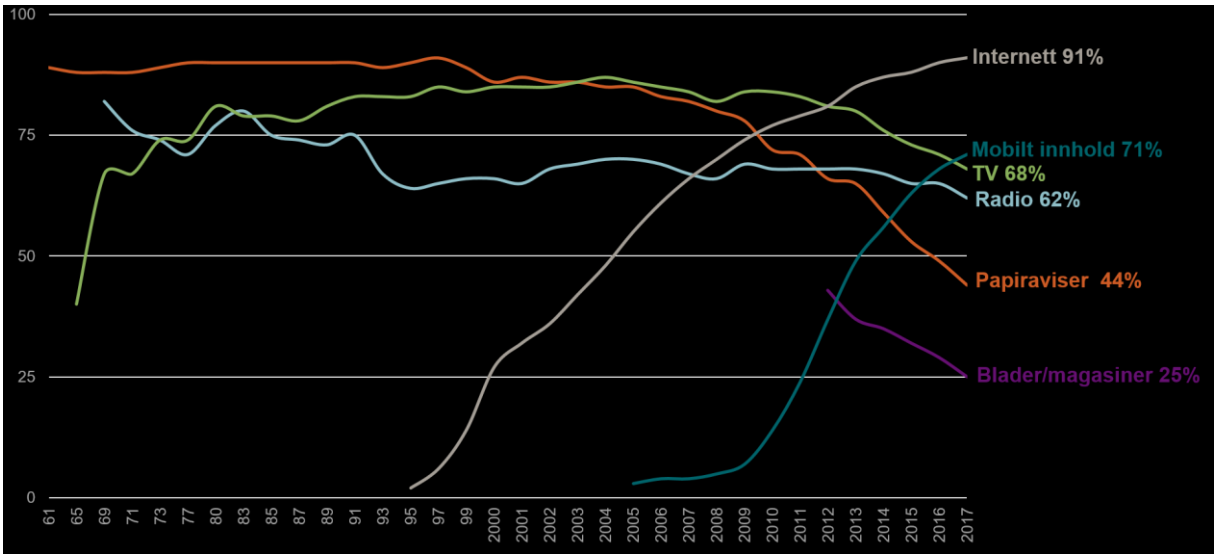
Se nærmere i kapittel 8.

3.3 Mediemarkedet

3.3.1 Innledning

Det norske mediemarkedet har i løpet av de senere årene vært gjennom omfattende endringer. Digitaliseringen har gjort det mulig å distribuere innhold på nye plattformer, og innhold er tilgjengelig på tvers av landegrenser. Mediebrukerne har fått et enormt tilbud å velge i, og kan i stor utstrekning selv bestemme både når, hvor og hvordan innholdet skal konsumeres. Konvergensen har også endret konkurransebildet: Aktører som før kun produserte tekstbasert innhold, leverer nå også levende bilder, – og motsatt. Figur 3.1 viser medieutviklingen fra 1960 og frem til i dag.

Figur 3.1 – Medieutviklingen 1960 – 2017



(«Internett» betyr all bruk av internett. Kilde: Kantar Media)

Alle nasjonale kringkastere, og rundt 125 av 220 norske aviser, er eid av et mediekonsern. Tabell 3.1 viser de største konsernene innenfor norsk dagspresse og kringkasting. Tallene for omsetning er avrundet, og omsetning i utenlandsk valuta er regnet om til NOK ved å bruke gjennomsnittlig kurs for 2016.

Tabell 3.1 – De største konsernene med majoritetseierskap i norsk dagspresse og kringkasting

Mediekonsern	Virksomheter som eies av konsernet	Omsetning 2016
Schibsted	16 norske aviser, deriblant VG, Aftenposten, Bergens Tidende, Stavanger Aftenblad og Fædrelandsvennen	*Norge:* 6 830 millioner kroner *Totalt:* 15 850 millioner kroner
NRK		5 500 millioner kroner
Amedia	62 lokalaviser, samt Nettavisen	3 590 millioner kroner
MTG Nordic	TV3, P4, Viasat og Viaplay	*Norge:* 2 770 millioner kroner *Totalt:* 16 980 millioner kroner
Polaris Media	27 regional- og lokalaviser	1 520 millioner kroner
Aller	Dagbladet og en rekke blader, magasiner og nettsteder	*Norge:* 1 790 millioner kroner *Totalt:* 5 500 millioner kroner
Egmont	TV 2, samt mange magasiner, tegneserier, Klikk.no, Nordisk Film og kinodrift	*TV 2:* 4 250 millioner kroner *Norge:* 7 070 millioner kroner *Totalt:* 14 490 millioner kroner
NHST Media Group	Dagens Næringsliv, Morgenbladet, Fiskeribladet og ulike digitale nisjepublikasjoner og nyhetsleverandører	1 330 millioner kroner
Discovery	TVNorge, Dplay, Fem, Max, Vox, Eurosport	*Norge:* 1 660 millioner kroner *Totalt:* 54 570 millioner kroner
Bauer Media	Radio Norge og Radio 1, samt flere nisjestasjoner	177 millioner kroner
Mentor Medier	Dagsavisen, Vårt Land og Rogalands Avis	520 millioner kroner

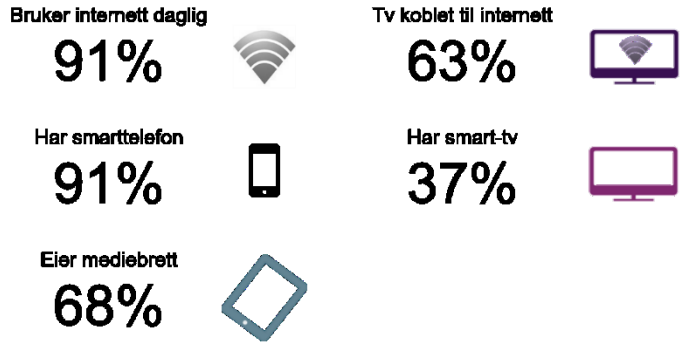
(Kilde: Selskapenes årsrapporter og Medienorge)

I tillegg til aviser, nettpublikasjoner, radiostasjoner og tv-kanaler, eier konsernene blant annet trykkerier, distribusjonsselskap, forlag, ukeblader, magasiner, produksjonsselskap for tv-program og film, eventselskap, nettsteder for digitale annonser, reklamebyråer og eiendommer.

3.3.2 Sentrale utviklingstrekk

Den teknologiske utviklingen har vært den viktigste driveren for nye brukervaner. Tall fra Kantar Media viser at 91 prosent av befolkningen over 15 år bruker internett daglig, og at 91 prosent har smarttelefon.

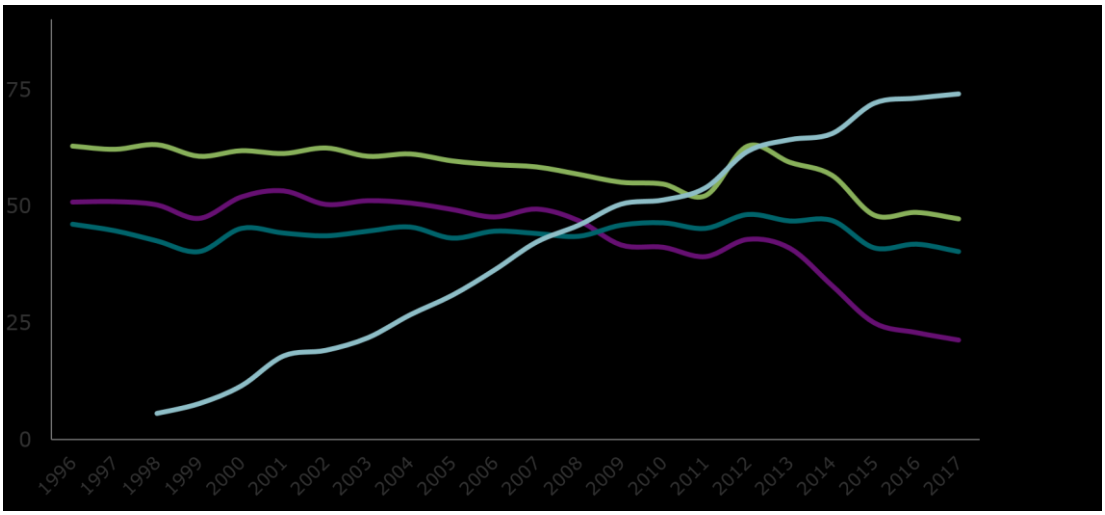
Figur 3.2 – Nøkkeltall for bruk av digitale verktøy



(Kilde: Kantar Media)

Figur 3.3 viser at den viktigste nyhetskilden for nordmenn over 18 år er internett. Dette omfatter blant annet nyhetslesing på sosiale medier, blogg og online video, i tillegg til nettaviser. Tv, som i mange år var befolkningens viktigste nyhetskilde, ligger nå på andreplass, etterfulgt av radio og papiraviser.

Figur 3.3 – Viktigste nyhetskilde



(Kilde: Kantar Media)

Fra nettavisenes oppstart i 1996 og fram til 2015, var journalistikken på nett i hovedsak gratis tilgjengelig. Konsum av nyheter forskjøv seg fra betalt papiravis til gratis nettavis. I 1998 startet de norske avisenes totale opplagstall å falle, en trend som ikke ble brutt før i 2017, da veksten i det digitale opplaget for første gang kompenserte for fallet på papir. Avisene har siden toppåret 2012 slitt med fallende annonseinntekter, og har vært nødt til å endre sine forretningsmodeller. Fra 2015 har et økende antall medievirksomheter gjort store deler av journalistikken på nett tilgjengelig kun for abonnenter, og brukerinntektene passerte for første gang annonseinntektene samme år.

Mediemangfoldsutvalget peker på at en liten, men økende andel av befolkningen, sjelden eller aldri oppsøker nyheter. Unge mennesker, og særlig unge kvinner, samt personer med lav utdannelse og personer med liten interesse for politikk, er overrepresentert i denne gruppen. Lesere som ikke er villige til å betale, henvises til det gjenværende gratis nettavistilbudet, i den grad de er opptatt av nyheter i det hele tatt.

Nasjonale kommersielle medier får betydelige inntekter ved å tilby gratis nyheter på nett, og vil høyst trolig tilby en betydelig mengde gratis nyheter også i fremtiden. Mange lokalaviser, har imidlertid lagt eller har planer om å legge store deler av sitt nyhetsstoff bak betalingsmur.

Mediemangfoldsutvalget understreker at lineært fjernsyn står sterkt, til tross for at befolkningen bruker mer tid på strømmetjenester. Tall fra Medietilsynet viser at de nasjonale kringkasterne (NRK, TV 2 konsern/Egmont, MTG, Discovery Networks og Bauer Media) står for over halvparten av medievirksomhetenes samlede omsetning, og andelen er økende. I 2010 hadde NRK og de kommersielle kringkasterne om lag like stor omsetning, mens i 2016 hadde de kommersielle kringkasterne en samlet omsetning på nesten 1,6 milliard kroner mer enn NRK. Det er flere årsaker til at den kommersielle kringkastingen har vokst kraftig de siste årene. For det første har utbredelsen av bredbånd og digitalisering av tv-distribusjon åpnet for

at flere kommersielle tv-kanaler når ut til større deler av befolkningen. For det andre spres TV-seingen på flere kanaler. Høye kostnader knyttet til produksjon av for eksempel sportssendinger og kjøp av rettigheter til å vise sport og filmer, kan være med på å redusere lønnsomheten til de kommersielle kringkasterne.

Ifølge rapporten *Utredning av pengestrømmene i verdikjeden for norske filmer og serier*, laget av Menon Economics og BI Centre for Creative Industries, er TV-kanaler og strømmetjenester i ferd med å bli mer like hverandre[10]. Årsaken er at bransjestrukturer og forretningsmodeller er i utvikling. Forskjellene reduseres i hovedsak til i hvilken grad tjenesten tilbyr lineær visning og hvor lenge innholdet forblir tilgjengelig. Det samme gjelder for visnings- og leverandørleddene. Klassiske «program-pakkere» som TV-kanalene blir «kanal-pakkere» med tjenester som TV 2 Sumo og Dplay, mens tradisjonelle «kanal-pakkere» som Get og Canal Digital blir «program-pakkere», med programpakker i tillegg til kanalpakker.

3.3.3 Teknologiske endringer

I en rapport utarbeidet av Slots- og Kulturstyrelsen i Danmark i 2016 om medienes utvikling og globaliseringen av den danske mediebransjen, belyses en rekke teknologiske forhold og fenomener [11]. Disse forholdene har den samme innvirkningen på det norske mediemarkedet, og har blant annet ført til omfattende svikt i annonseinntektene for de tradisjonelle mediene.

I rapporten fremheves tre faktorer som driver den teknologiske utviklingen for mediene:

- **Globalisering,** som åpner det nasjonale markedet for nyheter og innhold fra utenlandske medier. Det er i økende grad utenlandske teknologivirksomheter som definerer og utvikler infrastrukturene for produksjon og distribusjon av norsk innhold på internett
- **Digitalisering,** som etter internettets gjennombrudd på midten av 1990-tallet førte til helt nye kommunikasjonsteknologier og plattformer for mediemarkedet. Dette endret forholdet mellom mediet, bruker og annonsør, og utfordret de lineære verdikjedene og de tradisjonelle forretningsmodellene som mediene tradisjonelt har benyttet
- **Datafisering,** som betyr at brukernes digitale spor gradvis har blitt mediebransjens nye valuta for både innhold og annonser. Mediene har derfor blitt stadig mer avhengig

[10] Utredningen er gjort på oppdrag fra Kulturdepartementet og har kartlagt hvordan overgangen fra analog til digital distribusjon av filmer og serier har endret markedet og verdikjedene for salg av filmer og serier i Norge, tilgjengelig 28. mars 2018 på https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/utredning-av-pengestrommene-i-verdikjeden-for-norske-filmer-og-serier/id2588686/

[11] Slots- og Kulturstyrelsen (2016) Mediernes utvikling i Danmark. Globaliseringen af den danske mediebranche. Analyser af internationale aktørers betydning for det danske mediemarked, danske medieudbydere og dansk medieinnhold.

av digitale plattformer og verktøy i komplekse nettverk av underleverandører og tredjepartsaktører som er dyktige på å samle og kommersialisere slike data

3.3.3.1 Globalisering

I likhet med i flere andre land, er de største kommersielle medievirksomhetene i Norge eid av utenlandske aktører. For eksempel er TV 2 eid av det danske konsernet Egmont, TVNorge av det internasjonale mediekonsernet Discovery Communications, P4 av det svenske mediekonsernet Modern Times Group og Radio Norge av tyske mediekonsernet Bauer Media Group. I avismarkedet er det kun et begrenset antall utenlandske eiere.

En av årsakene til at internasjonale aktører har fått en sterk posisjon i det norske mediemarkedet, er den generelle globaliseringen og deregulering som startet på 1980- og 90-tallet. I dag har globale aktører som Google, Facebook og Netflix en betydelig posisjon i det norske markedet.

I tillegg har internett blitt en stadig viktigere plattform for distribusjon og konsum av medieinnhold, der både radio, tv og aviser møtes med sitt innhold. Dermed kan ulike formater, som tidligere var adskilt, nå kombineres på samme plattform.

3.3.3.2 Digitalisering

Digital teknologi har ført til sammensmelting av ulike medier og innholdstjenester. Digitalisering av infrastrukturen og distribusjonsnettene som norske medier benytter, gir flere muligheter til å velge når og hvor innholdet skal konsumeres. Mediemangfoldsutvalget peker på at den digitale teknologien legger til rette for konvergens eller sammensmelting av tjenester, apparat, nettverk og markeder. Internett åpnet opp for brukergenerert innhold, som for eksempel sosiale medier og blogger, noe som både har skapt muligheter og utfordringer for de etablerte mediehusene.

Digitaliseringen av nyhetsproduksjon og distribusjon har medført store omstillingsbehov for den tradisjonelle mediebransjen, både når det gjelder utvikling av nye strategier, forretningsmodeller og produksjonssystemer. De siste 10-15 årene har vært preget av en lang strukturell krise for de tradisjonelle private tilbyderne av nyheter og aktualiteter. Sosiale medier som Facebook og YouTube har gitt de tradisjonelle mediene mulighet til å nå nye lesere og skape større oppmerksomhet, men utfordringen har vært å konvertere denne trafikken til egne hjemmesider slik at mediene får bruker- og annonseinntekter.

Mediemangfoldsutvalget trekker frem at komprimeringsteknologien, samt utbredelsen av fast og trådløst bredbånd av høy kvalitet, har bidratt til at digitale signaler kan strømmes effektivt til smarttelefoner, nettbrett og PC-er. I fremtiden vil internett spille en enda viktigere rolle for innholdsdistribusjon. Den nye 5G-teknologien, som for alvor blir innført fra 2020, forbedrer

både hastighet, kvalitet og kapasitet. Det forventes en hastighet som er 100 ganger raskere enn 4G. Dette vil gi helt nye muligheter for distribusjon av lyd og levende bilder, som igjen kan drive innovasjon i mediebransjen.

3.3.3.3 Datafisering

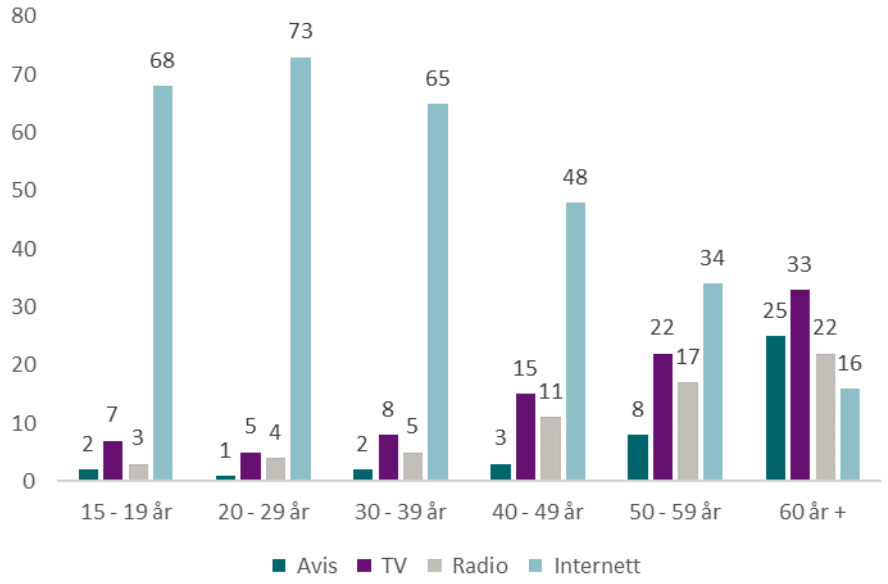
Datafiseringen av mediemarkedet gjør at digitale spor nå har blitt en viktig ressurs for segmentering og målretting av innhold. Aktører som Google, Facebook og Apple har ledet an i denne utviklingen. Ved hjelp av nye metoder for håndtering av store datamengder («Big Data») og algoritmer, kan slike data i større grad omsettes i målrettet innsikt om brukernes preferanser, bevegelser og handlemønster. Brukerne blir fristet av bedre og gratis tjenester, men gir samtidig fra seg svært mange data om seg selv. Endringene resulterer i et mye mer individuelt tilpasset tilbud av både innhold og annonser, som igjen har gjort norske mediebedrifter enda mer avhengig av aktører som Google og Facebook. Et typisk norsk nyhetsmedium på internett kan i dag ha koblinger til så mange som 100 forskjellige aktører i et komplisert nettverk av leverandører og tjenester som utveksler data med hverandre. Alle disse aktørene, med Google i spissen, utfordrer mediebedriftenes kommersielle fundament.

3.3.4 Endringer i mediebruk

Mediemangfoldsutvalget konstaterer at folks interesse for og konsum av nyheter og aktualiteter fortsatt er stor. Måten nyheter konsumeres på har imidlertid gjennomgått store endringer de siste årene. Det handler om digitalisering, mobile enheter og en kraftig økning i mengden informasjon.

En stadig større del av befolkningen konsumerer nyheter og aktualiteter på digitale plattformer. I gruppen under tretti år er det knapt noen som leser papiraviser lenger, og seing på lineær tv faller kraftig. De eldre konsumerer i størst grad nyheter og aktualiteter på tradisjonelle plattformer, men også disse gruppene bruker i økende grad digitale plattformer. Figur 3.4 viser viktigste nyhetskilde fordelt på aldersgrupper.

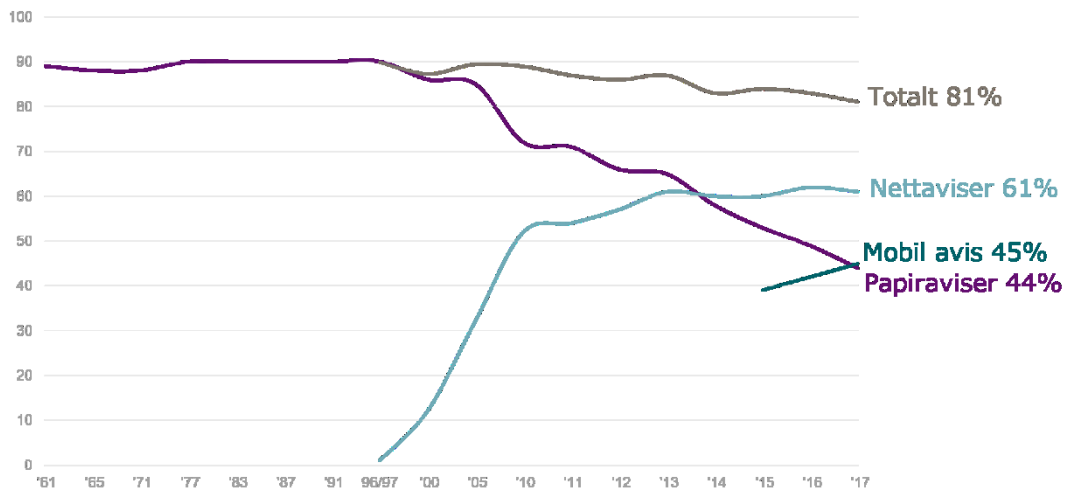
Figur 3.4 – Viktigste nyhetskilde fordelt på alder



(Kilde: Kantar TNS Forbruker&Media/Medienorge)

Smarttelefon og nettbrett har gjort konsum av medieinnhold uavhengig av tid og sted. Befolkningens bruk av mobile enheter for å konsumere medieinnhold har vokst kraftig. Figur 3.5 viser at mobilen i 2017 for første gang utkonkurrerte papiravisen som kilde til daglig lesing av nyheter. Samtidig er oppslutningen om avisenes nyhetstilbud relativt stabil.

Figur 3.5 – Daglig lesing av nyheter



(Kilde: Kantar Media/Forbruker&Media)

3.3.4.1 Sosiale medier

I den digitaliserte medieverden er ikke mediebrukerne kun konsumenter, men også produsenter. Dette kommer særlig til uttrykk gjennom sosiale medier. Mediemangfoldsutvalget peker på at de sosiale medienes manglende redaksjonelle bearbeiding av innhold og bruk av algoritmestyrt utvelgelse øker risikoen for at brukerne eksponeres for en smalere og mer fragmentert mediediett, samt at upålitelige kilder får stort gjennomslag. Også de norske mediehusene benytter i økende grad algoritmestyring som verktøy for å velge ut hvilke saker den enkelte leser skal eksponeres for. En slik personalisering av innholdet kan føre til at brukeren konsumerer mer nyheter i dybden, men kan samtidig fragmentere grunnlaget for en felles offentlig samtale.

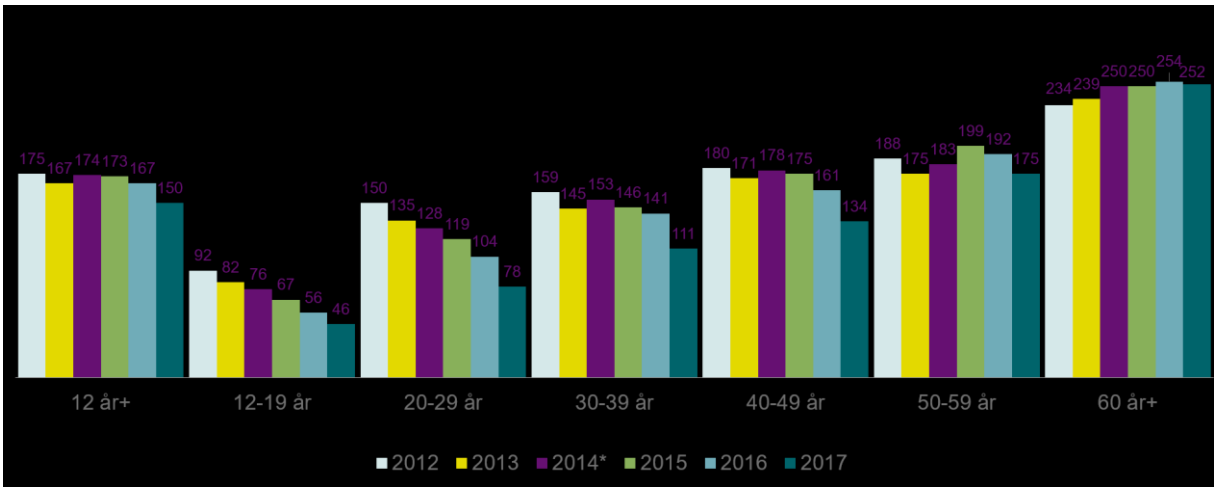
NRK viser til at deres samfunnsoppdrag innebærer at personalisering av NRKs ikke-lineære tjenester må ta hensyn til at NRK ikke bare skal underholde, men også opplyse og informere.[12] Anbefalingene på spilleren NRK TV er algoritmestyrt, og baserer seg ifølge NRK på publikums samlede bruksmønster og innholdsanalyse. Personaliseringsalgoritmene skal bidra til å øke både bruken av NRKs tilbud og bredden i innholdet som blir brukt. Medietilsynet deler Mediemangfoldsutvalgets syn på at NRK fortsatt har en viktig rolle når det gjelder å eksponere mediebrukerne for innhold de tradisjonelt ikke oppsøker. Når den ikke-lineære mediebruken øker gjennom individuelt tilpassede medietjenester, som i større eller mindre grad bygger på anbefalinger fra algoritmer, er nettopp allmennkringkastingens funksjon som fellesarena viktig for å demme opp for en utvikling der mediebruken blir mer fragmentert, og der konsumet av underholdning øker på bekostning av nyheter.

3.3.4.2 Fra lineær tv-seing til strømming

Ifølge rapporten *Utredning av pengestrømmene i verdikjeden for norske filmer og* serier (Menon Economics og BI Centre for Creative Industries), er alt konsum av audiovisuelt innhold på vei til å bli strømming. Tall fra Kantar Media viser en tilbakegang på ti prosent for lineær tv-seing fra 2016 til 2017 for alle aldersgrupper. Tv-seingen blant de yngre går mest ned.

[12] www.nrkbeta.no Allmennkringkasting 2.0 – NRK i valgfrihetens tidsalder (publisert 14. mars 2018) og Slik skal NRK TV bruke algoritmer for å anbefale deg nytt innhold (publisert 9. januar 2017).

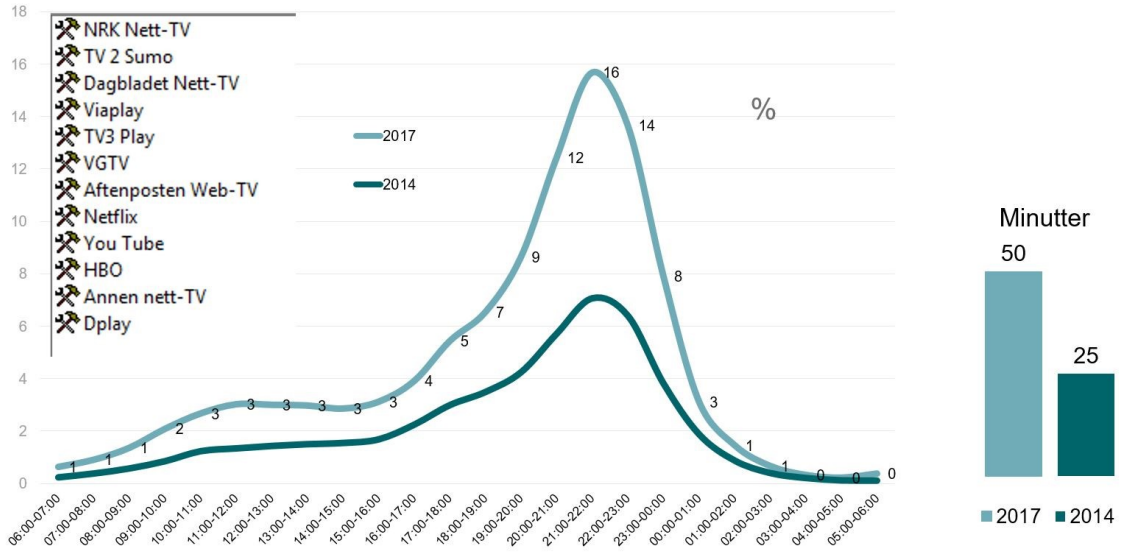
Figur 3.6 – Daglig seertid fordelt på aldersgrupper 2012 til 2017



(Kilde: Kantar Media)

Mens tv-seingen går ned, bruker nordmenn mer tid på strømmetjenester enn tidligere. Tall fra Kantar Media viser at på kun fire år har den norske befolkningen doblet tiden som brukes på strømmetjenester, fra 25 til 50 minutter i løpet av et døgn. Figur 3.7 viser antall minutter fordelt gjennom hele døgnet.

Figur 3.7 – Bruk av strømmetjenester i befolkningen gjennom døgnet



(Kilde: Kantar Media)

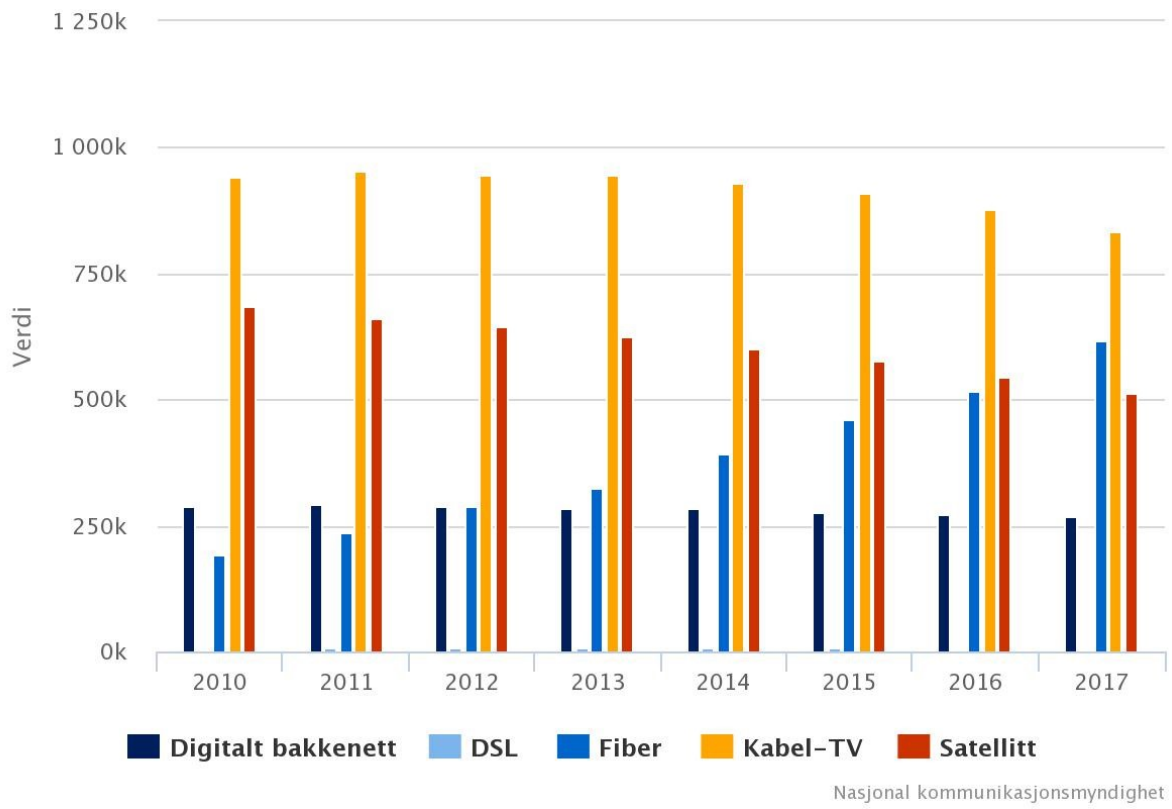
I 2016 brukte befolkningen mest penger på film og serier innenfor strømmetjenester (ca. to milliarder kroner), ifølge rapporten *Utredning av pengestrømmene i verdikjeden for norske*

filmer og serier. Det vil si at en større andel av befolkningens utgifter til film- og seriebruk gikk til de internett-baserte strømmetjenestene fremfor tv-leverandørene (kabel/satellitt). Total omsetning av filmer og serier var på 7,1 milliarder kroner i 2016.

3.3.4.3 Distribusjon av internett og tv

Ved utgangen av første halvår 2017 var det registrert over 2,2 millioner abonnement for overføring av tv, ifølge Nkom. Antall abonnement over fibernett økte med 100 000 fra utgangen av første halvår 2016 til første halvår i 2017. For de øvrige aksessteknologiene (se figur 3.8), gikk antall abonnement ned i samme tidsperiode. Antall abonnement over kabel-tv falt med nesten 47 000, mens antall abonnement over satellitt gikk ned med over 32 000.

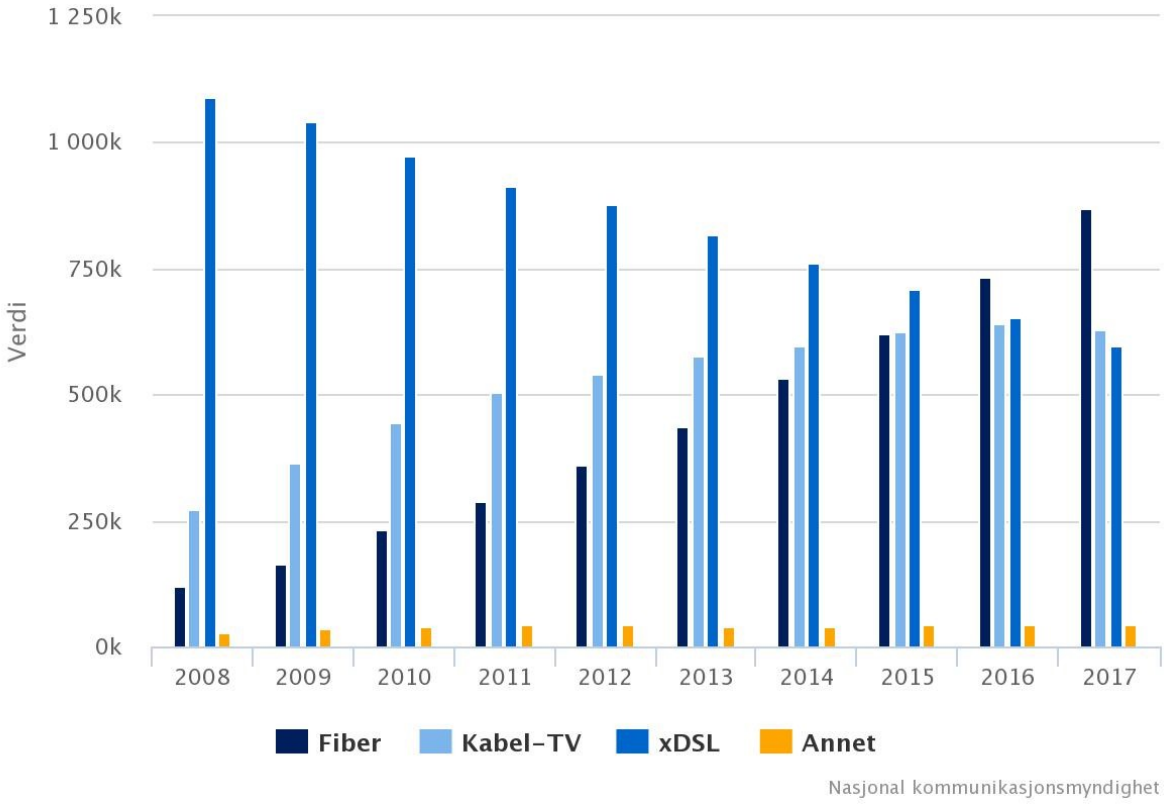
Figur 3.8 Abonnement for overføring av tv 2010 til 2017



(Kilde: Nkom)

Et godt utbygd bredbåndsnett er en forutsetning for digital verdiskaping og deltakelse i det norske samfunnet. Totalt fantes det mer enn 2,1 millioner abonnement for fast bredbånd ved utgangen av første halvår 2017. Det er nesten 70 000 flere abonnement enn på samme tidspunkt i 2016. Det betyr at en stor andel av befolkningen nå har bredbånd. Det er mest vanlig med fiber, kabel-tv og xDSL (samlebetegnelse for mange teknologier bredbånd knyttet til telefonkablene), se figur 3.9.

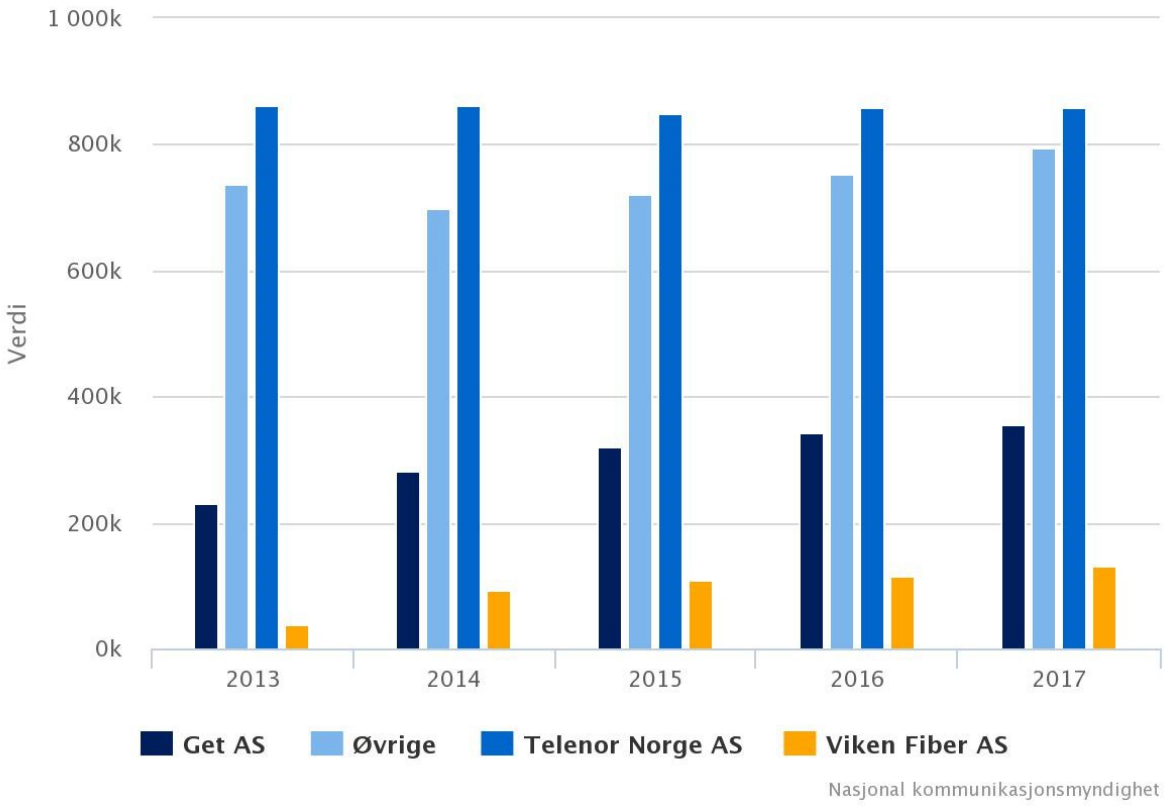
Figur 3.9 – Abonnement på bredbånd 2008 til 2017



(Kilde: Nkom)

Tall fra Nkom viser at Telenor er den største tilbyderen av fast bredbånd, med 40,2 prosent av antall abonnement ved utgangen av første halvår 2017 (figur 3.10). Get er nest størst med en markedsandel på 16,6 prosent, mens markedsandelen for Viken Fiber var 6,1 prosent ved utgangen av første halvår 2017.

Figur 3.10 – Tilbydere av bredbånd 2013 til 2017



(Kilde: Nkom)

3.3.4.4 Fra FM til DAB

I 2017 ble all rikssendt radio i Norge heldigital. Alle de riksdekkende radiokanalene og enkelte lokalradioer i de store byene har nå avviklet sine sendinger på FM. Lytterne kan høre digitalradio på internett og via digital-tv, i tillegg til på DAB-mottakere. Flere radiokanaler tilbyr også apper for smarttelefoner og nettbrett. Mange av lokalradioene kan fortsette å sende på FM også etter 2017.

Et stort antall riksdekkende kanaler er tilgjengelig på DAB. Fra å ha fem riksdekkende kanaler på FM, er det nå 30 kanaler på DAB. Disse kanalene er fordelt i to riksdekkende sendernett. NRKs nett skal ha en dekningsgrad på 99,5 prosent, mens de kommersielle kanalenes nett skal ha en dekningsgrad på 90 prosent. Lokalradioer sender i et eget lokalradionett og i en mindre del av et tredje riksnett.

Lyttertall offentliggjort i februar 2018 viser at den totale radiolyttingen har gått ned etter avviklingen av riksdekkende FM-sendinger. Radioenes daglige dekning før slukkingen var på 68 prosent (desember 2016). Etter slukkingen er den daglige dekningen på 57 prosent (januar 2018). Det er nærliggende å anta at store deler av denne nedgangen er en direkte konsekvens

av overgangen. Det antas at radiolyttingen vil stabilisere seg igjen etter hvert, men at det vil ta noe tid før man ser den reelle effekten av det digitale radioskiftet.

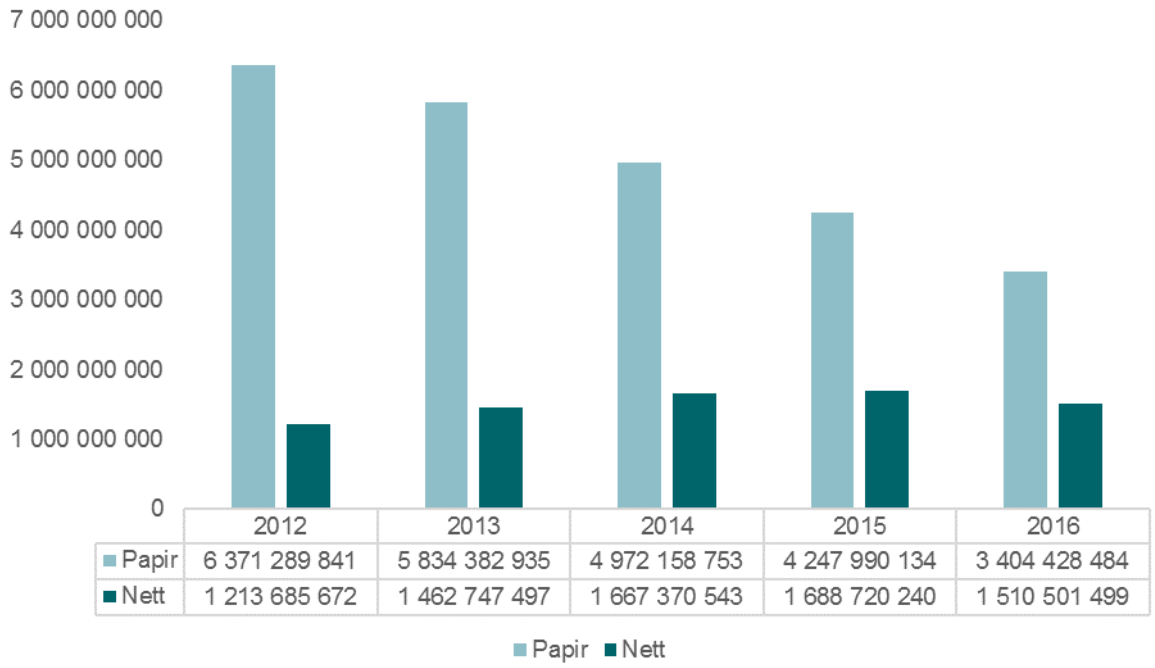
3.3.5 Endringer i forretningsmodeller

Som beskrevet i punkt 3.2.2 har kommersielle medieprodukter tradisjonelt hatt en tosidig finansiering gjennom annonser og direkte brukerbetaling. Unntaket er radio, som har basert seg på annonseinntekter. For fjernsyn ble brukerbetaling tidlig allment akseptert, allerede da signalene ble distribuert analogt. Denne modellen kunne dermed enkelt konverteres ved den digitale overgangen.

For avisene har ikke den digitale transformasjonen av forretningsmodellen vært like enkel. Som Mediemangfoldsutvalget viser til, har trykt presse opplevd en sterk nedgang i opplag og antall lesere på papir. Dette er ikke særegent for Norge, men er et globalt utviklingstrekk. Veksten i antall digitale lesere har totalt sett veid opp for nedgangen på papir, men inntektene fra digitalt annonsesalg har ikke kompensert for fallet i annonseinntektene fra papir. Mange avishus har nå funnet modeller for brukerbetaling. Innholdet som tilbys er en blanding av betalt og gratis nyheter. Hvor mye av innholdet som er gratis og hvor mye leseren må betale for, varierer fra avis til avis.

For få år siden utgjorde annonseinntektene over 60 prosent av avishusenes totale driftsinntekter. Tall fra Medietilsynet viser at hele 185 av 220 aviser fikk reduserte annonseinntekter i 2016. Fra 2012 til 2016 sank avisenes annonseinntekter med nær 2,7 milliarder kroner, og i 2016 ble de totale annonseinntektene for første gang lavere enn inntektene fra salg av aviser i abonnement og løssalg. Figur 3.11 viser utviklingen i avisenes annonseinntekter fordelt på papiraviser og nettutgaver.

Figur 3.11 – Annonseinntekter papiravis og nettavis 2012 til 2016



	2012	2013	2014	2015	2016
Papir	6 371 289 841	5 834 382 935	4 972 158 753	4 247 990 134	3 404 428 484
Nett	1 213 685 672	1 462 747 497	1 667 370 543	1 688 720 240	1 510 501 499

(Kilde: Medietilsynet)

Tall fra Institut for reklam- og mediestatistikk (IRM) viser at de totale reklameinvesteringene i det norske markedet i 2017 var på 19,7 milliarder kroner, en økning på 2,9 prosent fra 2016. Annonseinntektene for tv og radio holder seg stabile, med en økning på i underkant av én prosent for tv og en tilbakegang på en halv prosent for radio. Papiravisenes samlede annonseinntekter ble redusert med i underkant av 13 prosent i 2017, et fall tilsvarende 364 millioner kroner. Annonseinvesteringene på internett økte med 14 prosent i 2017 til litt over 9 milliarder kroner, en solid oppgang etter et svakt år i 2016.

IRM gir også prognoser for den framtidige utviklingen i annonsemarkedet. Samlet sett for 2018 forventes reklamemarkedet å omsette for 20,1 milliarder kroner, en økning på 1,7 prosent fra 2017. Det forventes at papiravisenes samlede annonseinntekter blir redusert med over 14 prosent i 2018. Det tilsvarer en inntektssvikt på over 350 millioner kroner. Selv om annonseinvesteringene på internett er ventet å øke i 2018, forventer ikke IRM en like kraftig vekst som i 2017.

Det er vanskelig å vite hvor mye av veksten i annonseinntektene på internett som vil tilfalle norske medievirksomheter, men sannsynligheten er stor for at mesteparten går til Facebook og Google - som de siste årene har hatt en voldsom vekst. Mediebedriftenes Landsforening (MBL) anslår avisenes andel av de digitale annonseinntektene til nesten 18 prosent i 2017 og til litt over 17 prosent i 2018, en andel som er forventet å synke i årene som kommer. Mediebyråkonsernet GroupM spådde i november 2017 at Facebook og Google vil omsette for

nesten 6 milliarder kroner i Norge i 2018, noe som betyr at mer enn hver fjerde krone av de totale reklameinvesteringene på 20 milliarder vil tilfalle de to nettgigantene.

Verdien av å ha bred avisdekning ved å nå mange husstander i et marked, har uten tvil blitt vesentlig lavere med Facebook og Googles inntog i det norske annonsemarkedet. De globale plattformselskapene kan gjennom sine databaserte verktøy tilby annonsørene å rette sitt budskap mot helt spesifikke målgrupper nasjonalt og lokalt. Selskapene har samlet inn store mengder data om verdens befolkning, inkludert norske innbyggere. Avishusene har verken hatt data eller verktøy som har kunnet konkurrere med Google og Facebook når det gjelder retting av annonser mot målgrupper.

Et betydelig hinder for satsing på nye forretningsmodeller har også vært at digital brukerbetaling var underlagt full merverdiavgift, mens papiropplaget var fritatt. Det digitale momsfritaket ble gjennomført med virkning fra mars 2016, og har vært et viktig virkemiddel for å sikre plattformnøytral regulering.

I 2015 skjedde et markant skifte i valg av betalingsmodell i retning av ulike modeller som kombinerer abonnement på papiravis og digitale utgaver, og flere aviser rapporterte allerede samme år om økning i opplaget for første gang siden tidlig på 2000-tallet. Dersom avisene lykkes i å konvertere betalende kunder på papir til betalende digitale kunder, vil det på sikt kunne muliggjøre innsparinger innenfor trykk og distribusjon. De store aviskonsernene har den siste tiden fått betydelig økning i antall betalende, påloggede lesere. Denne utviklingen har gitt konsernene økt brukerinnsikt, og dermed bedre mulighet til å hevde seg i konkurransen om både de digitale annonsekronene og brukerinntekter.

Avishusene har ved hjelp av kostnadsreduksjoner beholdt en relativt god lønnsomhet på tross av det store inntektsfallet. Samlet sett hadde avisene et driftsresultat eksklusiv ulike former for statlig tilskudd på 485 millioner kroner i 2016, en nedgang på 192 millioner fra 2015.

Tabell 3.2 – Nøkkeltall for ulike avistyper 2016

	Antall aviser	Aviser med driftsoverskudd	Antall årsverk	Andel av avisenes totale driftsinntekter	Andel av avisenes totale opplag
Løssalgsaviser	2	2	552	18,2 %	8,8 %
Ledende dagsaviser	61	49	2 472	63,5 %	57,0 %
Nr. 2 dagsaviser	5	1	155	2,3 %	2,4 %
Rikspredte nisjeaviser	5	0	210	3,2 %	4,5 %
Fådagersaviser	79	32	753	9,7 %	17,2 %
Lokale ukeaviser	66	8	259	2,3 %	7,2 %
Nasjonale ukemedier	4	1	59	0,9 %	2,9 %

(Kilde: Medietilsynet)

3.4 Utviklingen i redaksjonell styrke

3.4.1 Omstrukturering og nedbemanning

Ifølge NRKs egne redegjørelser har virksomheten gjennomført rasjonaliserings- og effektiviseringstiltak tilsvarende 450 - 500 millioner kroner fra 2012 til 2016. Dels er ressurser frigjort ved å holde igjen på stillinger og budsjetter utenfor programproduksjonen, og dels er ressurser omprioritert fra radio og tv til økt produksjon og tilrettelegging av innhold på nye medieplattformer. NRK hadde full ansettelsesstopp i 2013 og 2014, og det er gjennomført nedbemanninger i ulike deler av NRKs organisasjon de siste årene. Bemanningen er ifølge NRK redusert med om lag 350 ansatte fra 2014 til 2016.

Før 2016 ble det ikke gjennomført omfattende effektiviserings- og restruktureringstiltak i noen av de kommersielle tv-virksomhetene. Selskapene peker selv på at de er utsatt for svingninger i reklamemarkedet, og at vekst i inntekter fra distribusjon og direkte brukerbetaling er et prioritert område. I 2016 iverksatte TV 2 en større omstilling, som skal redusere kostnader og antall ansatte frem mot 2020.

Avisenes inntektstap har ført til en kraftig effektivisering og omstilling av driften i de aller fleste store og i mange små aviser. De teknologiske verktøyene og organiseringen av administrative støttefunksjoner er revolusjonert, og det er etablert en direkte kobling mellom den journalistiske produksjonen og avishusenes inntektsstrømmer. Det er vanskelig å kvantifisere den økonomiske effekten av slike tiltak. Antall ansatte i avishusene er betydelig redusert de siste årene, men det finnes ingen eksakte tall for samlet omfang av bemanningsreduksjonene. Avishusene har etter eget utsagn effektivisert mest i administrasjon og støttefunksjoner, og forsøkt å skjerme journalistikken. Ifølge opplysninger avishusene har gitt Medietilsynet, ble det utført totalt 4 460 årsverk i avisene i 2016. I avsnitt 3.4.2 gjøres det rede for utviklingen i redaksjonelle årsverk i mediene.

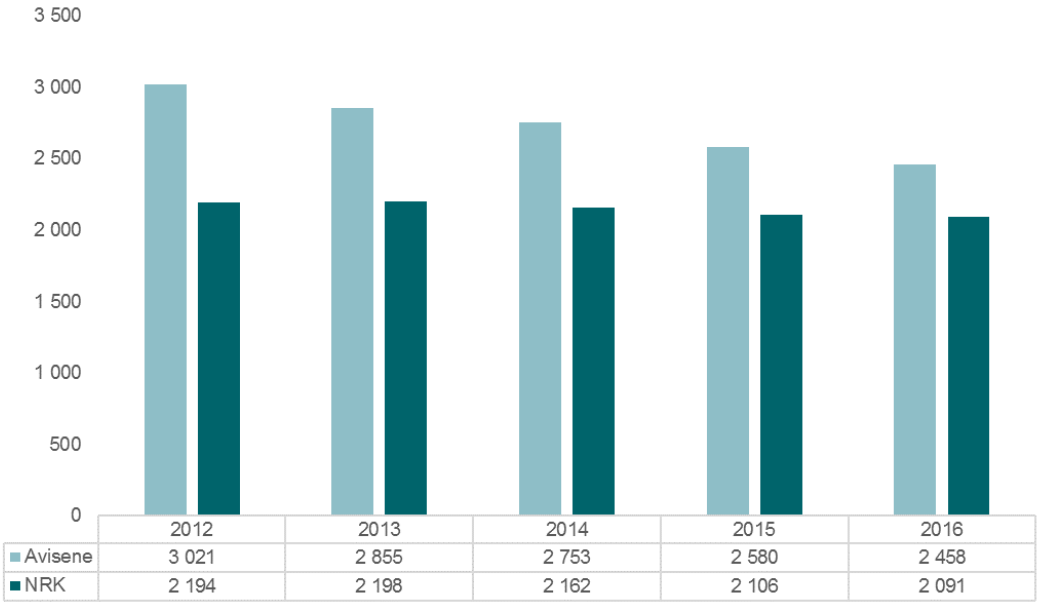
Utfordringen for de aller fleste avishusene er at størstedelen av inntektene fremdeles kommer fra papiravisene. Selv ikke avishusene som har kommet lengst i endringen av forretningsmodellene, kan finansiere sin journalistikk med dagens digitale inntektsstrømmer. Det er videre sannsynlig at inntektene fra papiravisene vil fortsette å falle mer enn økningen i inntektene fra nettutgavene de nærmeste årene. Dermed vil avishusene fortsatt måtte effektivisere og drive med omstilling i tiden som kommer. Sannsynligheten er stor for at det betyr færre journalister i redaksjonene rundt om i landet.

3.4.2 Utvikling i antall journalister

Norsk Journalistlag (NJ) har gitt Medietilsynet en oversikt over utviklingen i antall medlemmer de senere årene. Ved utgangen av 2017 hadde NJ 6 070 yrkesaktive medlemmer, mot 6 352 ett år før, en nedgang på 282.

Både NRK og avisene har redusert antall årsverk direkte knyttet til den redaksjonelle produksjonen fra 2012 til 2016. Avisene har redusert slike årsverk med 20 prosent i perioden, noe som i stor grad er et resultat av det betydelige fallet i avisenes inntekter. NRK reduserte de rene journalistiske årsverkene med 5,8 prosent og totalt antall årsverk med 6,5 prosent i samme periode. NRK opplyser at nedbemanningen kommer som følge av behov for økt handlingsrom, for eksempel fordi mediebruken flyttes fra lineær kringkasting til strømming av lyd og bilde. Figur 3.12 viser utviklingen i antall årsverk knyttet direkte til den redaksjonelle produksjonen i MBLs medlemsaviser og antall journalistiske, redaktør- og rådgiverårsverk i NRK fra 2012 til 2016. Tallene er ikke nødvendigvis sammenlignbare, fordi MBL og NRK kan regne inn ulike typer stillinger på områdene. Figuren gir likevel en oversikt over én side ved utviklingen i den redaksjonelle kapasiteten i NRK og avisene de seneste årene. Den teknologiske utviklingen har gitt nye og mer effektive måter å produsere journalistikk på, slik at den journalistiske produksjonen ikke utelukkende er relatert til antall redaksjonelle årsverk.

Figur 3.12 – Antall redaksjonelle årsverk i avisene og NRK fra 2012 til 2016



(Kilde: NRK og MBL)

Mediemangfoldsutvalget konkluderer i sin innstilling med at medietilbudet ikke er vesentlig svekket de siste årene, men peker også på at fortsatt inntektssvikt kan utarme de kommersielle medienes redaksjonelle produksjon.

Det finnes ingen samlet oversikt over det totale antall ansatte i norske medievirksomheter. I det følgende gis det en mer detaljert oversikt over utviklingen i antall redaksjonelt ansatte i ulike deler av mediebransjen.

NRK

NRK hadde 3 419 faste årsverk i februar 2017, en nedgang på 269 årsverk fra 2013. Antall rene journalistiske årsverk ble redusert fra 1 896 til 1 768 i samme periode. Tabell 3.3 viser antall årsverk i NRK fordelt på ulike stillingskategorier i årene 2012 til 2016.

Tabell 3.3 – Antall årsverk NRK fra 2012 til 2016

		2012	2013	2014	2015	2016	Endr. i %
1	Journalister	1 908	1 896	1 888	1 827	1 796	-5,8
2	Redaksjonelle ledere og rådgivere	286	302	274	279	295	2,9
3	Design og produksjon	513	501	484	468	460	-10
4	Orkester	55	54	53	47	51	-7,3
5	Teknologi og IT	240	249	240	229	228	-5,0
6	Medieanalyse og mediearkiv	70	69	68	56	57	-18
7	Generell drift (husrelatert)	63	64	60	50	46	-27
8	Administrative ledere	162	159	151	136	122	-25
9	Administrative kategorier andre	394	394	428	395	397	-0,7
	Sum NRK	3 690	3 688	3646	3487	3450	-6,5
	Delsum kategoriene 1–6	3 071	3 071	3 008	2 906	2 886	-6,0
	Delsum kategoriene 7–9	619	617	639	581	564	-8,9

(Kilde: NRK)

NRKs journalistiske årsverk var i 2017 fordelt med 304 årsverk i nyhetsdivisjonen, 520 årsverk i distriktsdivisjonen og 452 årsverk i Marienlystdivisjonen.

Kommersielle kringkastere

TV 2 og TVNorge hadde et stabilt antall ansatte fra 2014 til 2016. Til sammen oppgir de to virksomhetene i sine årsmeldinger at de hadde vel 1 000 ansatte i 2016. Medietilsynet anslår at 60 prosent av TV 2s ansatte var direkte tilknyttet den redaksjonelle virksomheten i 2016. Tilsynet har ikke grunnlag for å gi et tilvarende anslag for TVNorge. I andre halvår 2016 implementerte TV 2 tiltak med sikte på å redusere kostnadsbasen med 350 millioner kroner og nedbemanne med 177 stillinger fram mot 2020.

De nasjonale, kommersielle radiovirksomhetene har til sammen redusert antall årsverk fra 158 i 2014 til 138 i 2016. Det finnes ingen opplysninger om hvor mange av de ansatte i disse virksomhetene som er journalister.

Det finnes ingen opplysninger om hvor mange journalister som har sitt virke hos de lokale kringkasterne.

Avisene

MBLs lønnsstatistikk for årsverk direkte tilknyttet avishusenes redaksjoner, viser at antall redaksjonelle årsverk er redusert fra vel 3000 i 2012 til knapt 2500 i 2016. I tillegg til journalister er mellomledere og medlemmer i redaktørkollegiet inkludert i disse tallene. Det tilsvarer nesten 20 prosent færre redaksjonelle årsverk i til sammen 140 avishus tilknyttet MBL. Det finnes ingen tilsvarende tilgjengelig statistikk for de øvrige norske avishusene, men det er rimelig å anta at utviklingen i antall redaksjonelle årsverk er på linje med avishusene i MBLs lønnsstatistikk. Landslaget for lokalaviser (LLA) anslår at det er om lag 150 journalistiske årsverk i avisene som kun er tilsluttet LLA.

Det er store variasjoner i utviklingen av redaksjonelle årsverk fra avishus til avishus. Enkelte avishus har mer enn halvert antall redaksjonelle årsverk fra 2012 til 2016, mens noen få har økt antall redaksjonelle årsverk i perioden. Utviklingen i antall årsverk har nær sammenheng med inntektsutviklingen i det enkelte avishus. Avisene som har mistet mest annonseinntekter de siste årene, har også hatt størst reduksjon i antall årsverk. Tabell 3.4 viser utviklingen i antall årsverk direkte tilknyttet avishusenes redaksjoner fordelt på ulike avistyper fra 2012 til 2016.

Tabell 3.4 – Antall redaksjonelle årsverk fordelt på ulike avistyper fra 2012 til 2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Løssalgsaviser	381	361	347	331	301
Ledende dagsaviser	1963	1856	1774	1636	1564
Lokale fådagersaviser/ukeaviser	375	349	355	332	323
Nummer to dagsaviser	135	126	109	104	94
Rikspredte dagsaviser	157	143	149	156	157

(Kilde: MBL)

3.5 Økonomisk utvikling og fremskrivninger

Den teknologiske utviklingen og de globale aktørenes inntreden på annonsemarkedet har ført til store endringer i medievirksomhetenes driftsgrunnlag. Størst konsekvenser har utviklingen hatt for avisene, som mistet nær 20 prosent av sine inntekter fra 2012 til 2016. Det er annonseinntektene fra avisenes papirutgaver som har sviktet, og økningen i digitale annonseinntekter har på langt nær kompensert for fallet på papir. Annonsørene har i stor grad flyttet sine reklameinvesteringer fra papiraviser til globale plattformselskaper som Facebook og Google, og alt tyder på at annonsørmigrasjonen vil fortsette i tiden som kommer.

Selv om det har vært en kraftig nedgang i avisenes papiropplag, har avisenes totale leseroppslutning vært stabil. Avisenes brukerinntekter har vært stabile fra 2012 til 2016. I løpet av de siste par årene har de fleste avishus implementert betalingsløsninger for de digitale utgavene, og mange aviser økte sitt samlede opplag for første gang på mange år i 2017. Avisene har gjennomført betydelige kostnadsreduksjoner de siste årene, og gikk samlet sett med overskudd alle år i perioden 2012 til 2016. Den store utfordringen for avishusene er at størstedelen av inntektene, 75 prosent i 2016, fremdeles kommer fra papirutgavene.

De kommersielle kringkasterne økte sine inntekter med 27 prosent fra 2012 til 2016. Kringkasternes reklameinntekter kommer fra tradisjonelle tv-sendinger, eller lineær kringkasting. Fram til 2016 var oppslutningen om lineære tv-sendinger og reklameinntektene ganske stabile, men den siste tiden har stadig flere gått fra å se slike sendinger til å benytte strømmetilbud som Netflix og TV 2 Sumo. Redusert oppslutning om lineære tv-sendinger kan gi kringkasterne lavere reklameinntekter, men også større brukerinntekter dersom oppslutningen om kringkasternes strømmetilbud øker. Kringkasternes brukerinntekter (inntekter fra abonnement på strømmetjenester, salg av kanalpakker med premium-innhold som fotball og filmer, samt distribusjonsinntekter fra kabel- og satellittselskapenes videreformidling av tv-sendinger) har økt med 70 prosent fra 2012 til 2016, og nærmer seg nivået på reklameinntektene. En viktig del av kringkasternes kostnadsbilde er prisutviklingen for rettigheter til å sende fra sportsbegivenheter. Prisnivået har økt kraftig de seneste årene, og det har, sammen med dyre produksjoner av slike begivenheter, bidratt til svakere lønnsomhet for enkelte av kringkasterne.

NRKs inntekter har økt i takt med den årlige økningen i kringkastingsavgiften, og inntektene fra avgiften har økt med 11 prosent fra 2012 til 2016. 97 prosent av NRKs driftsinntekter kommer fra kringkastingsavgiften.

3.5.1 Inntekts- og kostnadsutvikling i NRK i perioden 2012 – 2017

NRKs inntekter økte med 555 millioner kroner fra 2012 til 2016. De totale driftsinntektene i 2016 var på nær 5,7 milliarder kroner. Foreløpige regnskapstall viser at NRKs driftsinntekter økte med ytterligere 219 millioner kroner til 5,9 milliarder kroner i 2017. 175 millioner kroner av økningen skyldes gevinst ved salg av anleggsmidler. Tabell 3.5 viser utviklingen i NRKs totale driftsinntekter fra 2012 til 2017.

Tabell 3.5 – NRKs driftsinntekter i millioner kroner, 2012-2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
NRKs driftsinntekter	5 123	5 325	5 456	5 567	5 679	5 898

(Kilde: NRK)

NRKs viktigste inntektskilde er kringkastingsavgiften, som har utgjort rundt 97 prosent av de totale driftsinntektene for alle år i perioden (det gjelder også i 2017, hensyntatt salgsgevinst

ved avgang anleggsmidler). NRKs øvrige inntekter har ligget på mellom 141 og 185 millioner kroner årlig i perioden. Tabell 3.6 viser NRKs inntekter fra kringkastingsavgiften fra 2012 til 2017 (foreløpige tall for 2017).

Tabell 3.6 – NRKs inntekter fra kringkastingsavgiften i millioner kroner, 2012-2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kringkastingsavgift	4 950	5 184	5 271	5 412	5 518	5 575

(Kilde: NRK)

Fra 2012 til 2016 har antall lisensbetalere økt med 67 000, mens antall husstander økte med 130 000. NRK regner med at antall husstander med fjernsynsmottaker ikke vil øke i tiden som kommer, og at antall lisensbetalere vil ligge på dagens nivå.

NRKs driftskostnader økte med 11,3 prosent fra 2012 til 2016. De totale driftskostnadene i 2016 var på knapt 5,7 milliarder kroner. Medietilsynet har ingen foreløpige tall for NRKs driftskostnader i 2017. Tabell 3.7 viser utviklingen i NRKs driftskostnader fra 2012 til 2016.

Tabell 3.7 – NRKs driftskostnader i millioner kroner fra 2012 til 2016

	2012	2013	2014	2015	2016
NRKs driftskostnader	5 104	5 337	5 484	5 821	5 679

(Kilde: NRK)

Lønns- og pensjonskostnader utgjør de største kostnadspostene for NRK. I 2016 utgjorde disse kostnadene 50,3 prosent av de samlede kostnadene, ned fra 54,1 prosent i 2012. Tabell 3.8 viser NRKs lønns- og pensjonskostnader fra 2012 til 2016.

Tabell 3.8 – NRKs lønns- og pensjonskostnader i millioner kroner fra 2012 til 2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Lønnskostnader uten pensjon	2 450	2 530	2 555	2 603	2 563
Pensjon	309	438	433	621	294
Lønn og pensjon	2 759	2 968	2 988	3 224	2 857

(Kilde: NRK)

NRK opplyser at virksomheten ikke er lønnsledende i mediebransjen verken når det gjelder journalister eller andre ansatte, men journalistene i NRK har hatt en noe bedre lønnsutvikling de siste ti årene enn journalister i de andre største mediebedriftene.[13]

NRKs pensjonsordning ble endret fra ytelsesbasert til innskuddsbasert i 2015. De høye pensjonskostnadene i 2015 skyldes engangseffekten av denne endringen.

NRK regner med at kjøp av eksterne tjenester vil øke i tiden som kommer. I 2016 utgjorde disse kostnadene 342 millioner kroner, hvorav 320 millioner ble anvendt til kjøp av norske produksjoner.

Som følge av utbyggingen av DAB-nettet og økte kostnader knyttet til nett-strømming, har sendetekniske kostnader økt med 154 millioner kroner, eller 48 prosent, fra 2012 til 2016. NRK anslår at slukkingen av FM-nettet vil gi innsparinger på til sammen 100 millioner kroner fram til 2018.

Kostnader knyttet til rettigheter utgjorde 524 millioner kroner, eller 9,2 prosent av NRKs driftskostnader i 2016. Rettighetskostnadene har økt med 14 prosent fra 2012 til 2016. Størst økning har det vært i rettighetskostnader knyttet til sportssendinger.

NRKs øvrige kostnader utgjorde knapt 1,2 milliarder kroner i 2016.

I 2016 anvendte NRK 57 prosent av sine ressurser på tv, 28 prosent på radio og 15 prosent på nett og mobil. Hovedtrenden er at radioens andel av den totale ressursbruken går ned. Fordelingen av ressurser mellom tv og nett/mobil er ifølge NRK nokså omtrentlig. Årsaken er at kostnadene fram til nå har blitt fordelt etter en modell som tar utgangspunkt i hvilken publiseringsplattform en sending er produsert for. Som følge av at publiseringsplattformene blir mer og mer integrert, gir denne modellen misvisende kostnadsallokering. NRK er i gang med å implementere en ny kostnadsfordelingsmodell som bedre svarer til mediebruken i befolkningen og NRKs egne strategier om å øke andelen av ressursene som anvendes til publisering og innhold. Den nye modellen vil ligge til grunn for kostnadsfordelingen i NRKs årsregnskap for 2017. I NRKs budsjett for 2017 er kostnadene fordelt med 3,5 milliarder til innholdsproduksjon, 0,8 milliarder til publisering og 1,1 milliarder til konsern/støtte. NRKs bruk av ressurser på radio, tv og nett i 2017 vil fremkomme i en etterkalkyle som ikke er tilgjengelig på det tidspunktet dette skrives.

[13] Se vedlegg til NRKs lisensbrev 2018, https://www.nrk.no/informasjon/lisensbrevet-1.12931194

3.5.2 Inntekts- og kostnadsutvikling i de kommersielle medievirksomhetene i perioden 2012 – 2017

De kommersielle medievirksomhetenes driftsinntekter gikk ned fra 21,4 milliarder kroner i 2012 til 20,1 milliarder i 2016, en nedgang på 6,2 prosent. Kringkasterne hadde en vekst i inntektene på vel 1,4 milliarder kroner, mens avisene mistet nær 2,8 milliarder kroner av sine inntekter fra 2012 til 2016. Tabell 3.9 viser utviklingen i driftsinntekter i de kommersielle medievirksomhetene fordelt på aviser, radio og tv og tabell 3.10 prosentvis utvikling.

Tabell 3.9 – Kommersielle medievirksomheters driftsinntekter i millioner kroner fra 2012 til 2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Aviser	15 233	14 904	14 205	13 397	12 472
Radio	788	781	827	838	800
Tv	5 352	5 556	6 030	6 457	6 783
Totale driftsinntekter	21 374	21 240	21 062	20 692	20 055

(Kilde: Tall fra kringkasterne og avisene)

Tabell 3.10 Kommersielle medievirksomheters andel av totale driftsinntekter fra 2012 til 2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Avishusene	71 %	70 %	67 %	65 %	62 %
Radio	4 %	4 %	4 %	4 %	4 %
Tv	25 %	26 %	29 %	31 %	34 %

(Kilde: Tall fra kringkasterne og avisene)

Nedgangen i avisenes driftsinntekter skyldes i hovedsak fall i annonseinntekter på papir. Samlet mistet de om lag 220 avisene som leverer inn opplysninger om sine inntekter til Medietilsynet nær 3 milliarder kroner i annonseinntekter fra papirutgavene fra 2012 til 2016, mens annonseinntektene fra nettutgavene økte med 297 millioner. Avisenes totale annonseinntekter i 2016 var 4,9 milliarder kroner. For få år siden utgjorde annonseinntektene mer enn 60 prosent av de fleste avisenes driftsinntekter. I 2016 sto disse inntektene for 41,5 prosent av avisenes driftsinntekter. I perioden har avisenes brukerinntekter vært stabile på om lag 6,4 milliarder kroner, til tross for at opplaget har gått ned med 12,4 prosent. Vel 90 prosent av brukerinntektene kom i 2016 fra løssalg av papirutgaver eller abonnementer der papirutgaven er inkludert.

Reklameinntekter er kringkasternes viktigste inntektskilde. De kommersielle tv-kanalenes og de nasjonale radiokanalenes reklameinntekter økte med vel åtte prosent fra 2012 til 2016. Lokale kringkasteres samlede reklameinntekter har gått noe ned i løpet av de siste fem årene fordi det har blitt færre lokale kringkastere. Tabell 3.11 viser kringkasternes reklameinntekter fordelt på radio og tv. Reklameinntektene for tv inneholder inntektene fra alle tv-sendinger rettet mot det norske markedet, uavhengig av hvor sendingene kommer fra.

Tabell 3.11 – Kommersielle kringkasteres reklameinntekter i millioner kroner fra 2012 til 2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Radio	685	684	728	743	715
Tv	3 670	3 829	3 807	3 867	3 941
Totale reklameinntekter	4 354	4 513	4 535	4 610	4 656

(Kilde: IRM og tall fra kringkasterne)

Det har vært en kraftig vekst i de kommersielle tv-virksomhetenes brukerinntekter fra 2012 til 2016. Dette er inntekter fra strømmetjenester, salg av kanalpakker med premiuminnhold og distribusjonsinntekter. Brukerinntektene utgjorde 42 prosent av tv-kanalenes totale driftsinntekter i 2016, opp fra 32 prosent i 2012. Tabell 3.12 viser tv-kanalenes inntekter fra andre kilder enn reklame fra 2012 til 2016.

Tabell 3.12 – Kommersielle kringkasteres brukerinntekter i millioner kroner fra 2012 til 2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Brukerinntekter – tv	1 673	1 719	2 214	2 584	2 834

(Kilde: TV 2 og Discovery)

Kommersiell radio finansieres i all hovedsak med reklameinntekter. Av de 715 millioner kronene annonsørene investerte i reklame i radio, gikk 519 til de nasjonale radioene og 196 til lokalradioene. Et betydelig antall mindre lokalradioer henter en stor del av driftsinntektene sine fra bingospill og gaver. Til sammen utgjorde slike inntekter 50 millioner kroner i 2016.

Kostnadsutvikling i de kommersielle medievirksomhetene i perioden 2012 til 2016 viser at de kommersielle medievirksomhetenes driftskostnader falt med nær 1,1 milliarder kroner[14]. Mens driftskostnadene gikk ned i avishusene og radiokanalene, økte kostnadene i tv-virksomhetene. Tabell 3.13 viser utviklingen i driftskostnader for de ulike typene medier de siste fem årene, og figur 3.13 viser driftskostnadene etter medietype i samme periode.

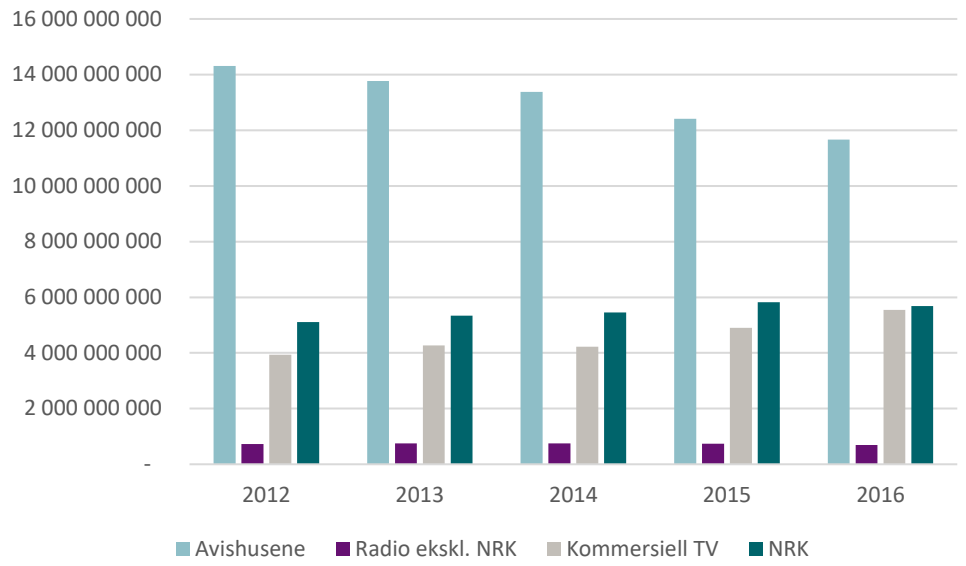
[14] Driftskostnader og driftsresultater tv inkluderer TV 2 og TVNorge. Discovery og MTGs tv-virksomhet med sendinger fra andre land rettet mot det norske markedet er ikke inkludert fordi det ikke finnes tilgjengelige opplysninger om driftskostnadene og driftsresultat for disse.

Tabell 3.13 – Utviklingen i driftskostnader i de kommersielle medievirksomhetene fra 2012 til 2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Avishusene	14 315	13 772	13 375	12 411	11 667
Radio ekskl. NRK	728	750	750	741	698
Kommersiell tv	3 939	4 266	4 226	4 898	5 546
Totale driftskostnader	18 982	18 789	18 351	18 050	17 911

(Kilde: Tall fra kringkasterne og avisene)

Figur 3.13 – Driftskostnader etter medietype i millioner kroner fra 2012 til 2016



(Kilde: Medietilsynet)

Mediebransjen har de seneste årene vært preget av innsparinger og bemanningsreduksjoner. Reduksjon i driftskostnadene har vært en nødvendig konsekvens av fallende inntekter. Avishusene har hatt det største inntektsfallet, og dermed gjennomført de største innsparingstiltakene. Fra 2012 til 2016 reduserte avisene sine driftskostnader med 2,7 milliarder kroner. Det var først i 2016 at kringkasterne satte i verk innsparingstiltak av noe omfang. De kommersielle kringkasternes driftskostnader økte fra 4,7 milliarder kroner i 2012 til 6,2 milliarder i 2016. NRKs driftskostnader økte i samme periode med 575 millioner kroner til knapt 5,7 milliarder kroner.

3.5.3 Lønnsomhet i kommersielle medievirksomheter

De kommersielle medievirksomhetene har samlet hatt positive driftsresultater alle år fra 2012 til 2016. Tabell 3.14 viser driftsresultat for aviser, radio og tv år for år i perioden.

Tabell 3.14 – Driftsresultat kommersielle medievirksomheter i millioner kroner fra 2012 til 2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Avishusene inkl. statlige tilskudd	918	1 132	830	986	805
Radio	60	31	77	97	102
Tv	557	473	413	457	52

(Kilde: Tall fra kringkasterne og avisene)

Den store nedgangen i driftsresultatet til kommersiell tv fra 2015 til 2016 skyldes høye kostnader til produksjon av store sportsbegivenheter og innholdsrettigheter.

Avishusene har ved hjelp av kostnadsreduksjoner beholdt en relativt god lønnsomhet på tross av det store inntektsfallet. Samlet sett hadde avisene et driftsresultat inklusiv ulike former for statlig tilskudd på 805 millioner kroner i 2016, en nedgang på 192 millioner fra 2015. I 2016 utgjorde den direkte statlige støtten til avisene 343 millioner kroner.

Tabell 3.15 – Nøkkelopplysninger om ulike avistyper for 2016

	Antall aviser	Aviser med driftsoverskudd	Antall årsverk	Andel av avisenes totale driftsinntekter	Andel av avisenes totale opplag	Antall aviser som mottar produksjonstilskudd
Løssalgsaviser	2	2	552	18,2 %	8,8 %	0
Ledende dagsaviser	61	49	2 472	63,5 %	57,0 %	11
Nr. 2 dagsaviser	5	1	155	2,3 %	2,4 %	4
Rikspredte nisjeaviser	5	0	210	3,2 %	4,5 %	5
Fådagersaviser	79	32	753	9,7 %	17,2 %	57
Lokale ukeaviser	66	8	259	2,3 %	7,2 %	66
Nasjonale ukemedier	4	1	59	0,9 %	2,9 %	3

(Kilde: Medietilsynet)

3.6 Økonomiske fremskrivninger

3.6.1 Avisenes annonse- og brukerinntekter

På oppdrag fra Medietilsynet har Mediebedriftenes Landsforening (MBL) utarbeidet fremskrivninger av avisenes annonse- og brukerinntekter fra 2017 til 2022. MBL forventer at avisenes inntekter blir redusert fra 10,8 milliarder kroner i 2017 til 9,6 milliarder i 2022.

Dersom man tar utgangspunkt i resultatene fra 2016 forventes annonseinntektene fra papirutgavene å falle med 2 milliarder kroner frem til 2022, mens annonseinntekter fra digitale utgaver forventes å øke med 435 millioner kroner. Brukerinntektene forventes å være stabile.

I tabell 3.16 vises den forventede utviklingen for avisenes annonse- og brukerinntekter fra 2016 og frem mot 2022, og tabell 3.17 prosentvis utvikling.

Tabell 3.16 – Fremskrivninger av avisenes annonse- og brukerinntekter fra 2016 til 2022

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Annonseinntekter, papir (ekskl. rubrikk, inkl. innstikk)	3 404	2 688	2 281	2 078	1 807	1 606	1 400
Annonseinntekter, digital	1 511	1 593	1 699	1 781	1 860	1 914	1 946
Totale annonseinntekter	4 915	4 281	3 980	3 859	3 667	3 520	3 346
Brukerinntekter	6 378	6 473	6 379	6 348	6 312	6 296	6 301
Sum inntekter	11 292	10 754	10 359	10 207	9 979	9 816	9 647

(Kilde: MBL)

Tabell 3.17 Fremskrivninger annonse- og brukerinntektenes andel av avisenes totale inntekter, 2016 til 2022

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Annonseinntekter, papir (ekskl. rubrikk, inkl. innstikk)	30 %	25 %	22 %	20 %	18 %	16 %	15 %
Annonseinntekter, digital	13 %	15 %	16 %	17 %	19 %	19 %	20 %
Totale annonseinntekter	44 %	40 %	38 %	38 %	37 %	36 %	35 %
Brukerinntekter	56 %	60 %	62 %	62 %	63 %	64 %	65 %

(Kilde: MBL)

Følgende forutsetninger ligger til grunn for MBLs fremskrivninger:

Annonseinntekter papir: IRMs langtidsprognose.

Annonseinntekter digitalt: IRMs langtidsprognose for den totale annonseringen på søk, display, rubrikk og nettkataloger. Avisene andel av disse inntektene var 17,7 prosent i 2017. Andelen forventes å bli redusert til 15 prosent i 2022.

Brukerinntekter: Brukerinntektene bestemmes av antall brukere som kjøper avisen og prisen de betaler for produktet. I 2017 økte opplaget med 0,7 prosent. I fremskrivningen legges det til grunn at opplaget vil være uendret fra 2018 til 2022 (endring i reglene for beregning av opplag vil føre til en opplagsvekst i 2018, men den vil ikke gi seg utslag i økte brukerinntekter). Videre legges det til grunn en fortsatt dreining av fra abonnementstyper med høy pris (papir og komplett) til abonnementstyper med lavere pris (rene digitale abonnementer). Prisen for et rent digitalt abonnement var om lag 70 prosent av et abonnement på papiravisen/komplettpakker i 2017. Fremskrivningen forutsetter at prisforskjellen vil være uendret fram mot 2022. Fremskrivningen anslår at de rene digitale abonnementene vil utgjøre 55 prosent av alle abonnementer i 2022. I 2017 var de digitale abonnementenes andel av totalt antall abonnementer 19 prosent. MBL legger til grunn en årlig prisstigning på 2 prosent i prognosene for brukerinntekter.

Effekter av endringer i forutsetningene for prognosen for brukerinntekter:
Her gjøres det rede for hvilke effekter endrede forutsetninger for prognosen for brukerinntekter vil gi. Effekten vises isolert for hver forutsetning.

- Opplag: Én prosent økning i opplag fra 2017 til 2022 vil gi 322 millioner høyere brukerinntekter i 2022 enn i 2017.
- Andel rene digitale abonnementer: 10 prosent økning i andelen digitale abonnementer vil gi 241 millioner kroner lavere brukerinntekter i 2022 enn i 2017.
- Endring i prisforholdet mellom papir/komplettabonnementer og rene digitale abonnementer: 5 prosent økning i prisen på rene digitale abonnementer og uendret pris for papir/komplettabonnementer vil gi 100 millioner kroner høyere inntekter i 2022 enn i 2017.

3.6.2 Avisenes driftskostnader og driftsresultat

Vel 220 aviser sender hvert år opplysninger fra sine driftsregnskap til Medietilsynet. Opplysningene fra driftsregnskapene for 2017 er ikke tilgjengelige fra alle avisene når dette skrives, men Schibsted, Amedia og Polaris har offentligjort sine resultater for 2017. Regnskapene for de tre konsernene viser at driftskostnadene er redusert med 6,7 prosent fra 2016 til 2017. Med utgangspunkt i avisenes driftsregnskaper for 2016, Schibsted, Amedia og Polaris sine kostnadsreduksjoner fra 2016 til 2017 og MBLs fremskrivninger av avisenes inntekter fram mot 2022, har Medietilsynet utarbeidet en prognose for forventet behov for kostnadsreduksjon fram mot 2022. Tilsynet legger til grunn en årlig prisstigning på 2 prosent. Dersom MBLs fremskrivninger for avisenes annonse- og brukerinntekter slår til, vil avisene få driftsunderskudd fra 2019 dersom de ikke gjennomfører nye kostnadsreduksjoner. Tabell 3.18 viser forventet driftsresultat år for år dersom kostnadene videreføres på 2017-nivå, men

justert for prisstigningen. I 2016 hadde avisene et samlet driftsresultat på 828 millioner kroner (inkludert statlige tilskudd). For at avisene skal opprettholde lønnsomheten frem mot 2022, må de redusere sine kostnader med i overkant av 2 milliarder kroner fram mot 2022.

Tabell 3.18 – Forventet driftsresultat* 2018 til 2022 uten kostnadsreduksjoner fra 2017

	2018	2019	2020	2021	2022
Driftsresultat med statlige tilskudd	206	-156	-598	-980	-1 372

*inkludert statlige tilskudd

(Kilde: MBL og Medietilsynet)

Utviklingen i papiravisenes opplags- og annonseinntekter tilsier at papiravisens eksistens i økende grad kommer til å utfordres fremover. Trykke- og distribusjonskostnader utgjør ifølge bransjeorganisasjonene om lag 25 prosent av de samlede kostnadene forbundet med å utgi papiravis. Samtidig henter avisene fortsatt mesteparten av inntektene sine fra papirutgavene. På et tidspunkt vil inntektene fra papiravisene ikke lenger dekke kostnadene ved å produsere og distribuere disse. Et annet forhold er at trykking og distribusjon av papiraviser er et eget «økonomisk økosystem», der én avis sine handlinger får konsekvenser for andre avisers kostnader og distribusjonsmuligheter. Hvis ett avishus slutter å gi ut papirutgaven, vil de andre papiravisene få høyere kostnader fordi de må ta en større andel av trykkerienes og distribusjonsselskapenes faste kostnader. De gjenværende papiravisenes økonomiske bærekraft blir svekket, og utviklingen kan bli selvforsterkende slik at mange papiraviser i løpet av kort tid kan gå fra å gi et positivt bidrag til å bli tapsbringende for utgiverselskapet. For aviser som har kommet kort i transformasjonen fra papiravis til nettavis, vil dette være kritisk. De kan om noen år stå uten økonomisk bærekraftige muligheter til å få trykket og distribuert avisen.

Fremtidig utvikling for kommersielle kringkastere

Det er ikke utført prognoser for de kommersielle kringkasternes fremtidige inntekter og lønnsomhet. Medietilsynet omtaler her kort forhold som vil ha betydning for de kommersielle kringkasternes fremtidige driftsøkonomi.

Tv-virksomhetenes reklameinntekter vil bestemmes av annonsørenes syn på tv som annonseringskanal når færre i de mest attraktive aldersgruppene ser på tv og tid brukt på tv-seing går ned. Videre vil konkurransen fra Netflix, HBO og andre aktører i strømmemarkedet, være avgjørende for de norske kringkasternes inntekter fra salg av abonnementer på strømmetjenester. Prisutviklingen på senderettigheter for sportsbegivenheter vil ha stor betydning for både inntekter og kostnader i tv-virksomhetene.

Hovedtyngden av de kommersielle kringkasternes kostnader er knyttet til innholdsproduksjon og kjøp av rettigheter for å vise innhold. Sportssendinger gir kringkasterne høy oppslutning. Det har stor betydning for nivået på reklameinntektene fra tradisjonelle tv-sendinger, og for abonnementsinntektene fra kringkasternes strømmetjenester. Prisene for rettigheter til å vise sportssendinger har økt kraftig de seneste årene, og dersom disse prisene fortsetter å øke i tiden som kommer, kan det få stor betydning for de kommersielle kringkasternes driftsvilkår. Likeledes vil konkurransen fra de globale strømmetjenestene kreve at alle kringkastere, både de kommersielle og NRK, må gjøre store investeringer i programinnhold og publisering på de plattformene publikum foretrekker.

Slukkingen av store deler av FM-nettet og overgangen til DAB-sendinger kan få betydning for de kommersielle radiovirksomhetenes reklameinntekter. Utviklingen i reklameinntektene vil avhenge av den framtidige lytteroppslutningen om DAB-kanalene. Tilsvarende vil utviklingen i reklameinntekter for lokalradioer som fortsetter med sendinger i FM-nettet avhenge av hvor mange lyttere de tiltrekker seg. For lokalradioer som opererer under marginale driftsforhold, kan slukking av FM-nett og sendinger i DAB føre til innstilling av virksomheten.

4 Rettslig grunnlag og internasjonale avtaler

4.1 Innledning

Utformingen av reguleringsmodellen for allmennkringkasting må ta hensyn både til internasjonalt og nasjonalt regelverk. Det internasjonale regelverket legger overordnede føringer for utformingen av det nasjonale regelverket. EØS-avtalens bestemmelser om offentlig støtte setter rammer for kringkastingsvirksomheten i Norge. I de senere årene har offentlige allmennkringkasteres virksomhet kommet under stadig sterkere press fra kommersielle medieaktører, blant annet som følge av digitalisering og konvergens som stiller krav til omstilling og endringer i forretningsmodeller.

Europakommisjonen har utarbeidet retningslinjer for offentlige støtte til allmennkringkastere, og EFTAs overvåkningsorgan (ESA) har utarbeidet tilsvarende retningslinjer som bygger på disse. I det rettslige rammeverket på europeisk nivå står allmennkringkastingens funksjon sterkt med hensyn til å sikre grunnleggende demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet.

Medietilsynet redegjør i rapporten for relevant internasjonalt rammeverk av betydning for reguleringen av allmennkringkasting. I tillegg beskrives enkelte sider ved reguleringsmodeller i andre land, og et utvalg av aktuelle diskusjoner og utredninger når det gjelder offentlige allmennkringkasteres rolle. Tilsynet har hentet informasjon fra Sverige, Danmark, Finland, Island, Storbritannia, Irland og Tyskland.

4.2 Internasjonale avtaler

Norge samarbeider med Europarådet på medieområdet. Mediespørsmål er forvaltningsmessig lagt til avdelingen for menneskerettighetsspørsmål, og Europarådets arbeid konsentrerer seg særlig om medienes betydning for ytringsfrihet og demokratiutvikling. Det er slått fast at allmennkringkastingen nyter et vern gjennom den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10.

«(1) Enhver har rett til ytringsfrihet. Denne rett skal omfatte frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet og uten hensyn til grense. Denne artikkel skal ikke hindre stater fra å kreve lisensiering av kringkasting, fjernsyn eller kinoforetak. (2) Fordi utøvelsen av disse friheter medfører plikter og ansvar, kan den bli undergitt slike formregler, vilkår, innskrenkninger eller straffer som er foreskrevet ved lov og som er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, territorial integritet eller den offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, for å verne andres omdømme eller rettigheter, for å forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet, eller for å bevare domstolenes autoritet eller upartiskhet.»

I desember 2013 kom utredningen *Public Service Media under Article 10 of the European Convention on Human Rights*[15], som ble utført på oppdrag fra EBU. Utredningen slår fast at etablerte allmennkringkastere er beskyttet av EMK artikkel 10, som følge av at landene har etablert allmennkringkastingsmodeller for å sikre et mangfold av audiovisuelle medietjenester. Graden av allmennkringkastingens vern følger i stor utstrekning av de retningslinjene som er etablert gjennom Europarådet og EU for den grunnleggende rollen allmennkringkasting har i et demokratisk samfunn. Ettersom medlemslandene har en positiv plikt til å sikre mediemangfold, er man på europeisk nivå opptatt av at modellen for allmennkringkasting skal være bærekraftig, uavhengig og pluralistisk. Utredningen konkluderte med at regulatoriske tiltak som har betydning for medienes frihet og uavhengighet, herunder innskrenkningen av finansieringen, må være i samsvar med EMK artikkel 10.

Europarådet har vedtatt flere anbefalinger for å sikre allmennkringkasternes uavhengighet, finansering og utvikling, og som fremhever allmennkringkasternes samfunnsrolle. I resolusjon av 25. januar 1999 om allmennkringkastingens betydning[16], som også er innlemmet i EØS-avtalen, understrekes det særlige ansvaret som er lagt til allmennkringkastingen. Dette forutsetter bred offentlig tilgang til ulike kanaler og tjenester, at allmennkringkastere kan dra nytte av den teknologiske utviklingen og at publikum får mulighet til å nyttiggjøre seg nye audiovisuelle tjenester, informasjonstjenester og ny teknologi. Resolusjonen fastslår også at allmennkringkastere skal utvikle og spre virksomheten sin i den digitale tidsalderen. I samsvar med det pålagte oppdraget skal allmennkringkasterne fortsette å tilby et stort programutvalg som når ut til hele samfunnet.

I 2007 kom Europarådet med to anbefalinger om mangfold av medier og medieinnhold og om allmennkringkasternes oppgaver i informasjonssamfunnet[17]. I anbefalingene er rådet opptatt av at de eksisterende allmennkringkasterne er tilstede på en synlig måte i medielandskapet, og at de får mulighet til å utvikle seg slik at tilbudet blir tilgjengelig på ulike plattformer, særlig for å sikre innovasjon og utvikling av nye tjenester. Videre er rådet opptatt av at medlemsstatene sikrer avsendermangfold med spredning i eierskap, både blant private og offentlige aktører. I lys av den økonomiske utviklingen og økt konkurransepress fra globale

---

[15] Tilgjengelig 10. mars 2018 på https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/Art%2010%20Study_final.pdf

[16] Council Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 25 January 1999 concerning public service broadcasting (Official Journal of the European Communities 1999/C 30/01)

[17] Recommendation CM/Rec (2007)2 of the Committee of Ministers to memeberstates on media pluralism and diversity of content og Recommendation CM/Rec (2007)3 of the Committee of Ministers to memberstates on the remit of public service media in the information society, begge vedtatt av the Committee of Ministers on 31. January 2007 at the 985th meeting of the Ministers' Deputies

aktører, skal tiltakene ta hensyn til særtrekkene ved mediemarkedet for å sikre avsendermangfold.

I anbefalingen om nye medier[18] fra 2015 understreker Europarådet også at EMK artikkel 10 gjelder både lineære og ikke-lineære medietjenester. Europarådsresolusjonene må sees i sammenheng og uttrykker den europeiske standarden for utformingen av reguleringen på dette feltet.

7. mars 2018 kom Europarådet med en anbefaling om mediemangfold og åpenhet om eierskap. I anbefalingen angir rådet blant annet betingelser som er avgjørende for at mediemangfoldet skal styrkes, og rådet oppfordrer medlemslandene til å utvikle strategier for å sikre et mangfold av medier som strekker seg fra allmennkringkasting til lokale medier og til grenseoverskridende medier. I anbefalingen blir den uavhengige allmennkringkastingen understreket som viktig når det gjelder å skape offentlig debatt, meningsutveksling og samfunnsengasjement.[19]

I resolusjon av 25. november 2010 om behovet både for offentlige og kommersielle allmennkringkastere i en digital tid[20], minnet Europaparlamentet medlemslandene om at de har forpliktet seg til de europeiske standardene for allmennkringkasting, slik Europarådet har nedfelt. Europaparlamentet mener den tradisjonelle modellen sikrer bred tilgang av åpent tilgjengelig programinnhold, og har en viktig rolle når det gjelder audiovisuelle produksjoner, et kulturelt mangfold og representasjon av ulike identiteter, informasjon, pluralisme og sosialt samhold. Allmennkringkasting skal også fremme fundamentale friheter og demokratiske funksjoner. Resolusjonen understreker medlemslandenes ansvar for å sikre at allmennkringkasterne får tilstrekkelige ressurser til å nyttiggjøre seg fordelene av digital teknologi og til å sikre at verdien ved moderne audiovisuelle tjenester når publikum. Det er også særlig viktig at allmennkringkastingen utformes slik at det legges til rette for et kvalitetstilbud på nett til unge som primært benytter medietilbud på denne plattformen.

Praksis fra den Europeiske menneskerettighetsdomstolen gir også veiledning om forståelsen av artikkel 10 på allmennkringkastingsområdet. Ifølge domstolen innebærer bestemmelsen ingen forpliktelse til å etablere et system med allmennkringkasting for å sikre ytringsfriheten, men domstolen har angitt at allmennkringkasting er den mest egnede modellen for å bidra til et variert programtilbud av høy kvalitet. Når et medlemsland velger å ha et system med

---

[18] Recommendation CM/Rec (2015)6 of the Committee of Ministers to memberstates on the free, transboundary flow of information on the Internet, adopted by the Committee on 1 April 2015

[19] Recommendation CM/Rec(2018)1 of the Committee of Ministers to memberstates on media pluralism and transparency of media ownership. Adopted by the Committee of Ministers on 7 March 2018 at the 1309th meeting of the Ministers' Deputies.

[20] European Parliament resolution of 25 November 2010 on public service broadcasting in the digital era: the future of the dual system (2010/2028(INI))

allmennkringkasting, må nasjonal regulering og praksis blant annet sikre at ordningen gir et mangfoldig innholdstilbud, at den formidler et objektivt, uavhengig og balansert nyhetstilbud og tilbyr et forum for offentlig debatt der et bredt spekter av meninger og perspektiver kan komme til uttrykk[21].

Når det gjelder samarbeidet gjennom FN, legitimerer UNESCO-konvensjonen om kulturelt mangfold statenes suverene rett til å treffe kultur- og mediepolitiske tiltak som vurderes formålstjenlige for å verne og fremme kulturelt mangfold. Konvensjonen gir en ikke-uttømmende oversikt over hvilke tiltak statene kan vedta, herunder når det gjelder allmennkringkasting for å sikre mediemangfold.

4.2.1 EØS-avtalen og reglene om offentlig støtte

EØS-avtalen har som formål å styrke handelen og de økonomiske forbindelsene mellom partene, og skal blant annet legge til rette for konkurranse på like vilkår og fri bevegelse av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital. Disse reglene, sammen med konkurransereglene i EØS-avtalen, gjelder i utgangspunktet for mediemarkedet. Regelverket gir imidlertid EØS-landene stor frihet til å utforme politikken på medieområdet i samsvar med egne kulturelle tradisjoner og verdier. Det er regelverket om offentlig støtte som i praksis kommer mest til anvendelse på allmennkringkastingsområdet. Formålet med reglene om offentlig støtte er å sikre like konkurransevilkår og en effektiv bruk av offentlige midler. Reglene om offentlig støtte finnes primært i EØS-avtalen artikkel 61 til 64 og angir grenser for når offentlig støtte kan gis.

I EØS-avtalen artikkel 61 (1) fremgår det at støtte gitt av statsmidler i enhver form som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer, vil være uforenlig med avtalens funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene. Lisensfinansieringen av NRK er å anse som offentlig støtte (statsstøtte) i henhold til denne bestemmelsen.

Som hovedregel vil offentlig kompensasjon til et foretak som er forpliktet til å yte tjenester i det offentliges interesse, såkalte tjenester av allmenn økonomisk betydning, falle utenfor forbudet mot statsstøtte. EØS-avtalen artikkel 59 (2) gir grunnlag på nærmere vilkår å gi unntak for offentlige foretak eller foretak som er gitt særlige eksklusive rettigheter til å yte slike tjenester. Ifølge praksis fra EU-domstolen gir bestemmelsen grunnlag for å gi unntak fra EØS-avtalens konkurranseregler, herunder forbudet mot statsstøtte, for støtte som gis til å

[21] Case of Manole and others v. Moldova, https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":["001-94075"]}

utføre disse særlige oppgavene. Offentlig finansierte allmennkringkastere som NRK omfattes av dette unntaket.

ESA har utarbeidet retningslinjer for anvendelsen av reglene om statsstøtte til allmennkringkasting[22]. Disse bygger på Europarådets tilsvarende retningslinjer, som er utarbeidet blant annet med utgangspunkt i en protokoll av 2. oktober 1997 til Amsterdamtraktaten («Amsterdam Protocol on Public Service Broadcasting) og med bakgrunn i EU-retten og praksis fra EU-domstolen. Hovedbestemmelsen i Amsterdamprotokollen bekrefter medlemsstatenes kompetanse til å definere allmennkringkasteroppdraget for de aktører som skal utøve slike oppgaver og sørge for finansiering som sikrer at disse aktørene kan oppfylle sine oppdrag. ESAs retningslinjer hensyntar også anbefalingene fra Europarådet om mangfold av medier og medieinnhold og allmennkringkasternes rolle i informasjonssamfunnet.

ESAs retningslinjer er ikke et rettslig bindende regelverk, men legger føringer for hvordan EU-kommisjonen og ESA går frem for å vurdere om offentlig finansiering er i samsvar med reglene for offentlig støtte. EU-domstolen har fastslått tre kumulative vilkår for at artikkel 59 (2) kommer til anvendelse, og disse følger også av ESAs retningslinjer. De tre vilkårene innebærer at tjenester som skal motta offentlig støtte må være klart definert, og oppdraget må være gitt gjennom et formelt pålegg fra myndighetene. Videre må forbudet mot statsstøtte være til hinder for at det aktuelle oppdraget blir utført, og det at det gis unntak fra statsstøttereglene må ikke begrense konkurransen i større utstrekning enn det som er nødvendig for å utføre oppdraget, jf. proporsjonalitetsprinsippet.

ESAs retningslinjer angir en rekke spesifikke krav både knyttet til definisjonen av allmennkringkastingsoppdraget og når det gjelder hvordan oppgaven skal tildeles og føres tilsyn med. Selv om EFTA-statene står fritt til å velge hvordan allmennkringkastingen skal finansieres, er det ESAs oppgave å kontrollere at den offentlige finansieringen ikke påvirker konkurransen i uforholdsmessig grad. Retningslinjene legger til grunn at støtten skal baseres på et netto kostnadsprinsipp og fastsetter nærmere regler for eventuell overkompensasjon. Offentlig støtte skal kun brukes til å finansiere allmennkringkastingsvirksomhet, og derfor må ikke støtten overstige nettokostnadene ved å utføre allmennkringkasteroppdraget.

For å sikre at allmennkringkasternes viktige rolle opprettholdes i det nye digitale medielandskapet, understreker retningslinjene at allmennkringkasterne må kunne anvende støtte for å benytte seg av mulighetene som digitaliseringen og nye distribusjonsplattformer gir. Allmennkringkasterne må derfor kunne tilby tjenester gjennom nye

[22] EFTAs overvåkningsorgan (ESA), Application of the State Aid Rules to Public Service Broadcasting http://www.eftasurv.int/media/state-aid-guidelines/Part-IV---The-application-of-the-state-aid-rules-to-public-service-broadcasting.pdf

distribusjonsplattformer, forutsatt at formålet med å tilby tjenesten er å dekke de samme sosiale, kulturelle og demokratiske behovene som oppdraget bygger på.

Før en allmennkringkaster kan etablere nye vesentlige tjenester, angir retningslinjene at det skal vurderes om tjenesten oppfyller disse behovene, samtidig som potensielle konkurransemessige virkninger skal vektlegges. Etter krav fra ESA ble det i 2010 etablert en forhåndsgodkjenningsordning for nye NRK-tjenester i kringkastingsregelverket, jf. kapittel 5.

4.3 Situasjonen i andre land

4.3.1 Andre lands regulering av offentlige finansierte allmennkringkasteres virksomhet

De fleste europeiske land har etablert en allmennkringkastingsmodell, og disse er i stor utstrekning basert på offentlig støtte i en eller annen form. Da utformingen av allmennkringkasternes oppdrag er et nasjonalt anliggende, er det relativt store forskjeller mellom organiseringen av allmennkringkasternes virksomhet. I det følgende beskrives enkelte sider ved reguleringsmodeller i andre land som er særlig relevante for å belyse spørsmålene som er aktuelle i vurderingen av NRKs bidrag til mediemangfoldet. I tillegg trekkes det frem enkelte aktuelle temaer som er diskutert og utredet knyttet til de konkurransemessige virkningene av de offentlige allmennkringkasternes virksomhet. Tilsynet har hentet informasjon fra Sverige, Danmark, Finland, Island, Storbritannia, Irland og Tyskland.

Sverige har tre lisensfinansierte, offentlige kringkastere: Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) og Sveriges Utbildningsradio AB (UR). De tre programselskapene er selvstendige aksjeselskaper som eies av en felles stiftelse (Förvaltningsstiftelsen). I Sverige er allmennkringkastingsoppdraget nedfelt i Radio- och tv-lagen 2010:696 (den svenske kringkastingsloven), sendetillatelsene (konsesjonene) og i de årlige «anslagsvilkårene».

Danmark har flere allmennkringkastere: DR, TV 2/DANMARK AS (TV 2), åtte regionale TV 2-virksomheter og Radio24syv. DR er organisert som en selvstendig, offentlig institusjon med et styre som utgjør den øverste ledelsen og som har det overordnede ansvaret for programvirksomheten. TV 2/DANMARK A/S er et statlig eid aksjeselskap. De åtte regionale TV 2-stasjonene er selveide aksjeselskap og eies av et fond som er uavhengig av politiske og økonomiske interesser. Radio24syv er et privateid aksjeselskap eid av Berlingske People AS. Offentlig finansiering av allmennkringkasting skjer gjennom en lisensordning. Det er DR som mottar den største andelen av lisensinntektene, men deler avsettes også til finansiering av andre medie- og filmrelaterte formål.

Finland har én allmennkringkaster, Yleisradio Oy (Yle). Yle er et aksjeselskap hvor staten eier 99,9 prosent av aksjene. Eierskapet og allmennkringkastingsvirksomheten reguleres i Lov om Yleisradio Oy. Yle finansieres gjennom en såkalt Yle-skatt.

Island har én offentlig allmennkringkaster, Ríkisútvarpið RUV – The Icelandic National Broadcasting Service (RUV). RUV er organisert i et statseid aksjeselskap. Allmennkringkasteren finansieres gjennom en særlig skatt på inntekt, men kan også ha kommersielle inntekter.

Allmennkringkasterne i **Storbritannia** er BBC, Channel 4, Channel 5, S4C og Channel 3 (ITV & STV). Sistnevnte består av 15 regionale lisenser og en lisens som har nasjonale morgensendinger (national breakfast-time service). Alle BBC-kanalene er allmennkringkastingskanaler, mens for de andre aktørene har hovedkanalene allmennkringkasterstatus. Mens BBC og S4C hovedsakelig finansieres med lisens, er Channel 4, Channel 5 og Channel 3 kommersielle. BBC er etablert ved kongelig charter, som gir nærmere anvisninger om hvordan selskapet styres. I desember 2016 ble det nye charteret og avtale publisert. Fra april 2017 er et nytt BBC Board ansvarlig for den daglige driften av BBC. Ofcom, den britiske mediemyndigheten, skal føre tilsyn med BBCs leveranser og etterlevelse av regulatoriske forpliktelser.

Irland har to allmennkringkastere, RTÉ – Raidió Teilifís Éireann og TG4 – Teilifís na Gaeilge. I tillegg har den kommersielle free-to-air kanalen TV3 enkelte innholdsforpliktelser, men kanalen mottar ikke statsstøtte. RTÉ og TG4 er offentlig eide, allmennyttige institusjoner som ikke har formelle eierandeler, men som består av et styre som utpekes av regjeringen. Disse allmennkringkasterne finansieres gjennom en blanding av lisensmidler, tilskudd fra Finansdepartementet og kommersielle inntekter.

Det **tyske** kringkastingssystemet og reguleringen av mediene skjer på delstatsnivå (Länder), og ikke på et nasjonalt nivå slik det er for de fleste andre europeiske land. De tyske offentlig finansierte allmennkringkasterne ARD og ZDF er organisert som allmennyttige, selvstyrende offentligrettslige institusjoner, som er grunnlovsfestet uavhengige av staten og ansvarlige overfor hele det tyske folket.

4.3.1.1 Regulering av grenseflater mot kommersielle aktører

Grovt sett benyttes i europeisk sammenheng tre regulatoriske virkemidler til å definere grenseflatene mellom allmennkringkasternes virksomhet og kommersielle aktører i aktuelle markeder. For det første er regler for hvilke finansieringskilder allmennkringkasterne kan benytte sentrale, og da særlig når det gjelder balansen mellom ulike former for statsstøtte og kommersielle inntektsformer som reklame, sponsing, produktplassering mv. For det andre regulerer definisjonen og avgrensningen av samfunnsoppdraget, med de tjenester som allmennkringkasterne kan tilby, grenseflatene mot øvrige aktører i markedet. Det tredje virkemiddelet er forhåndsgodkjenning av nye vesentlige tjenester eller vesentlige endringer av

eksisterende tilbud, som balanserer hensynene knyttet til tjenestenes samfunnsverdi og hvilken innvirkning allmennkringkastingstjenesten har på markedet.

Allmennkringkasterne i Tyskland, Irland og på Island har alle mulighet til å ha kommersielle inntekter, mens allmennkringkasterne i Sverige, Danmark, Finland og Storbritannia som hovedregel ikke kan ha inntekter fra reklamemarkedet. I Sverige kan for eksempel ikke SR, SVT og UR, ifølge sendetillatelsene, sende verken reklame (foruten egenreklame) eller programmer som inneholder produktplassering. I visse tilfeller har SR og SVT mulighet for å innhente sponsorinntekter. SR og SVT kan ha sponsorinntekter knyttet til Eurovision Song Contest, og SVT kan også motta sponsorbidrag til sending av maksimum 20 idrettsarrangementer per år.

I tillegg til begrensninger for kommersiell virksomhet, har flere land regulert grenseflatene mot øvrige aktører i markedet gjennom definisjonen og avgrensningen av samfunnsoppdraget til allmennkringkasterne. De fleste oppdragene inneholder både overordnede og mer spesifikke krav som setter relativt detaljerte føringer for det innholdet allmennkringkasterne skal tilby. Oppdragene defineres i stor utstrekning positivt i form av forventninger til tilbudet.

I Storbritannia fastslås det i BBCs charter fem allmenne formål for allmennkringkasteren.[23] De fem formålene er:

1. *To provide impartial news and information to help people understand and engage with the world around them*
2. *To support learning for people of all ages*
3. *To show the most creative, highest quality and distinctive output and services*
4. *To reflect, represent and serve the diverse communities of all of the United Kingdom's nations and regions and, in doing so, support the creative economy across the United Kingdom*
5. *To reflect the United Kingdom, its culture and values to the world*

Kravet om at BBC skal ha distinkte produksjoner av høy kvalitet i mange ulike sjangre og på tvers av en rekke tjenester og plattformer, innebærer at tjenestene skal skille seg fra det som leveres av andre aktører. BBC skal ta risikoer, selv om ikke alt lykkes, med sikte på å utvikle nye tilnærmingsmåter og innovativ produksjon. BBCs tjenester skal skille seg vesentlig fra andre sammenliknbare aktører når det gjelder:

a) Sammensetningen av sjangre og produksjon

---

23 https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/577829/57964_CM_9365_Charter_Accessible.pdf

b) Kvalitet på produksjon
c) Mengde originalt innhold produsert i Storbritannia
d) Nivået på risikotaking, innovasjon, utfordring og kreative ambisjoner
e) Bredden av publikum tilbudet når

I 2017 har Ofcom utviklet et tilsynsopplegg med måleparametere for å vurdere hvordan BBCs oppfyller leveransekrav, som blant annet omfatter måling av bruksmangfold.[24] Ofcom har også fastsatt metoder og dokumentasjonskrav for BBCs rapportering.

De fire måleparameterne er tilgjengelighet, mediebruk, oppfatninger om BBC og «kontekstuelle faktorer», der det siste for eksempel kan være måling av BBCs innovasjonsevne.

I Tyskland er det satt en negativ avgrensning for allmennkringkasterne ARD og ZDF mot det som er kalt avisliknende, tekstbasert innhold digitalt. Det vil si at «presselikt innhold» ikke er tillatt hvis det ikke har sammenheng med tv- og radioinnholdet som produseres. Heller ikke dybdedekning lokalt og presseliknende innhold som ikke er relatert til et radio- eller tv-program online, er tillatt.

Mange europeiske land har forhåndsgodkjenningsprosedyrer for etablering av nye tjenester for offentlig finansierte allmennkringkastere. Slike prosedyrer skal sikre at allmennkringkasterne bruker de offentlige midlene til virksomhet som bidrar til å oppfylle sitt samfunnsoppdrag, og vurdere den nye, foreslåtte allmennkringkastertjenestens samfunnsverdi opp mot markedsinnvirkningen den kan ha. Sverige, Danmark, Island, Finland, Storbritannia, Irland og Tyskland har alle etablert en forhåndsgodkjenningsprosedyre.

I Finland er regler om forhåndsgodkjenning nedfelt i loven om Yle. Loven fastsetter at Yle må søke om forhåndsgodkjenning av nye tjenester som innebærer en vesentlig endring av det eksisterende tilbudet, og som har en varighet og kostnad av et visst omfang. Eierstyringen av Yle utøves av et forvaltningsråd, som utnevnes av den finske Riksdagen. Forvaltningsrådet avgjør om nye tjenester kan godkjennes innenfor allmennkringkastingsoppdraget, og gir også en årlig redegjørelse for hvordan Yle utfører oppdraget til Riksdagen.

Finland har i løpet av de to siste årene hatt to saker om forhåndsgodkjenning av nye tjenester i Yle. Den ene saken gjaldt en endring av Yles tv-kanaler og nettstedet Yle Arenan, og disse tjenestene ble godkjent 25. oktober 2016.[25] Den andre saken gjaldt Yles regionale nyhetstjenester på nett og personifisering av Yles ikke-lineære innholdstilbud, og beslutning i denne saken ble fattet av Forvaltningsrådet 30. mai 2017.[26] Forvaltningsrådet kom til at Yles regionale nyhetstilbud på nett ikke har en negativ innvirkning på markedet. Videre kom rådet

[24] https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0016/107071/bbc-performance-measures.pdf
[25] https://yle.fi/aihe/artikkeli/2016/09/21/yleisradion-televisio-ohjelmiston-tarjontarakenteen-uudistuksen-2017
[26] https://svenska.yle.fi/artikel/2017/03/15/forhandsprovning-av-de-regionala-nyheternas-webbtjanster-och-personifiering

til at det ikke er noen lovbestemte grunner til å forby Yle å ha et tekstbasert regionalt nyhetstilbud. Ifølge rådet inngår det i Yles oppdrag å utnytte ulike teknikker samt å bidra til å fremme utvikling og bruk av tjenester på nett. I rapporten konstaterer Forvaltningsrådet at en innskrenkning eller avvikling av Yles regionale nyhetstilbud på nett sannsynligvis eller i det minste muligens vil svekke borgernes mulighet for tilgang til et regionalt nyhetstilbud. Videre slås det fast at personifiseringen av Yles ikke-lineære tilbud øker borgernes mulighet for deltakelse og oppfyller gruppers spesielle behov, slik at personifiseringen bidrar til at allmennkringkasterne oppfyller demokratiske behov og hensynet til særskilte grupper. Forvaltningsrådet kom også til at Yle skal sammenfatte sine prinsipper for ekstern lenkepraksis for å bidra til å øke trafikken til kommersielle medier og å offentliggjøre disse.[27]

4.3.2 Aktuelle problemstillinger knyttet til betydningen av offentlig finansierte allmennkringkastere i mediemarkedet

4.3.2.1 Fremtidig finansiering av offentlige allmennkringkasting

Finansiering av offentlige allmennkringkastere er for tiden under diskusjon i flere europeiske land.

I Sverige ble «Kommittén om radio och tv i allmännhetens tjänst» opprettet i desember 2016.[28] Komiteens oppdrag er å foreslå et finansieringssystem for allmennkringkasting på radio og tv som er solidarisk og holdbart på lang sikt. I rapporten, som ble lagt frem i oktober 2017, har komiteen foreslått en ny finansieringsmodell for allmennkringkasting.[29] Forslaget innebærer at den nåværende radio- og tv-avgiften erstattes av en skatteordning som gjelder alle over 18 år og som vil være en prosentandel av skattbar inntekt.

I Danmark ble det i mars 2018 inngått en politisk avtale mellom regjeringen og Dansk Folkeparti om å avskaffe medielisensen.[30] Dette skal skje gradvis over fem år, og fremover skal DR og TV 2-regionenes programvirksomhet finansieres gjennom en skatteordning. Avtalen innebærer at DRs midler reduseres med 20 prosent over en periode på fem år fra 2019 når nåværende medieavtale utløper.

---

[27] https://svenska.yle.fi/artikel/2017/05/30/resultat-av-forvaltningsradets-forhandsprovning-yle-far-fortsattningsvis-erbjuda
[28] http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2017/10/sou-201779/
[29] http://www.regeringen.se/4a9767/contentassets/c557ad42ef7245daa0b9f60a8fe54769/finansiering-av-public-service--for-okad-stabilitet-legitimitet-och-starkt-oberoende-sou-201779
[30] https://kum.dk/nyheder-og-presse/pressemeddelelser/nyheder/danskerne-skal-ikke-laengere-betale-medielicens-1/1/1/

I Finland ble det i juni 2016 lagt frem en rapport om Yles allmennkringkastingsvirksomhet og finansiering, som var utarbeidet av en arbeidsgruppe med riksdagsmedlemmer oppnevnt av transport- og kommunikasjonsdepartementet. Arbeidsgruppen foreslo ingen endringer i Yle-skatten, men foreslo at overføringen til Yle skulle videreføres nominelt i perioden 2017-2019. Med kostnadsvekst innebar dette en innstramming som arbeidsgruppen begrunnet med pressede statsfinanser. Fra 2020 mente gruppen at bevilgningen til Yle igjen bør justeres for kostnadsvekst, og at det skal vurderes om muligheten for indeksregulering kan gjenopptas allerede fra 2019. Videre skal finansieringen av Yle stå utenfor rammene for statsbudsjettet, dette for å sikre Yles uavhengighet.

I juni 2017 foreslo arbeidsgruppen å senke Yle-skatten for lavinntektsgrupper. Personlige skatteytere betaler Yle-skatt på arbeidsinntekt og kapitalinntekt, beregnet som 0,68 prosent av den skattbare inntekten. Det ble tidlig satt et tak på 140 euro årlig, som senere er økt til 143 euro. I tillegg ble det gitt fritak under skattepliktig inntekt på 11 000 euro, og de som er under 18 år betaler heller ikke Yle-skatten. Arbeidsgruppen foreslår nå at terskelen for fritak skal økes til 14 800 euro og videre justeringer for særskilte grupper. Det anslås at disse endringene vil innebære at cirka 400 000 personer fritas for å betale Yle-skatt. Endelige beslutninger ble tatt høsten 2017. I tråd med tidligere vurdering foreslo arbeidsgruppen at indeksreguleringen skulle gjenopptas fra 2019 og at skattemodellen om nødvendig bør presiseres for å sikre Yles fremtidige finansiering i samsvar med gjeldende lovgivning, som tilsier at Yle skal få tilført et fast beløp som er indeksregulert.[31]

I Irland gjennomfører BAI årlige vurderinger av irsk allmennkringkasting, og denne prosessen inkluderer en anbefaling til Stortinget om justeringer i lisensavgiften. Hvert femte år, inkludert i 2018, skal BAI utføre en mer omfattende vurdering av finansieringen av allmennkringkastingen, hvor det tas hensyn til større endringer og utvikling i mediemarkedet og finansieringsbehov.

4.3.2.2 Offentlige allmennkringkasteres forhold til kommersielle aktører

I flere land pågår det debatter om offentlige allmennkringkasteres påvirkning på kommersielle aktørers driftsgrunnlag. Det foreligger ulike nasjonale utredninger og politiske utspill som berører dette temaet.

5. april 2018 la den danske regjeringen frem utkast til ny medieavtale, som skal forhandles ferdig i år.[32] Regjeringen og Dansk Folkeparti er allerede enige om at DR skal videreføres

[31] https://www.lvm.fi/-/den-parlamentariska-arbetsgruppen-yle-skatten-for-laginkomsttagare-sanks-946685
[32] https://www.regeringen.dk/media/5073/mediepjeceweb-1.pdf

som Danmarks sentrale allmennkringkaster. Samtidig er avtalepartene enige om at det er behov for en bedre balanse mellom DR og de kommersielle aktørene. DR skal derfor ha tydeligere fokus på grunnleggende allmennkringkastingsoppgaver. Dette er en av grunnene til at DRs finansiering skal reduseres med 20 prosent i perioden 2019-2023.[33]

I regjeringens utkast fremgår det at DR skal være ledende innenfor blant nyheter, kultur og læring. DRs danske kvalitetsinnhold skal styrkes innenfor nyheter og aktualiteter, kultur, barn og unge, utdannelse og læring og den regionale dekningen. Det skal kuttes fra seks til maksimalt fire tv-kanaler. DR skal være ledende med hensyn til den økende digitale bruken, og særlig prioritere innhold til barn og unge på de plattformer disse gruppene bruker. DR skal samarbeide med øvrige medieaktører om en felles app for barn og unge, det skal ikke lenger være begrensinger for hvor lang tid tv-serier fra utenlandske allmennkringkastere kan ligge ute på dr.dk, og hele DRs digitaliserte programarkiv skal stilles til rådighet for publikum innenfor avtaleperiodens utløp. DR skal også stille egenproduksjoner som DR ikke selv bruker, eller planlegger å bruke, til rådighet for andres medieplattformer mot betaling.

Videre ønsker regjeringen at DRs utsetting av produksjon til uavhengige produsenter skal økes, at det skal være økt transparens i DRs økonomi og at en ny modell for sammensetning av DRs styre og styrets arbeid kommer på plass. Sistnevnte fordi regjeringen ønsker å styrke DRs styre, herunder styrets uavhengighet og kompetansesammensetning.

Det fremgår også av utkastet at regjeringen ønsker å selge en andel på 40 prosent av TV 2 for å få på plass en kommersiell medeier som både økonomisk og strategisk kan bidra til TV 2s utvikling. TV 2 Regionerne ønskes videreført, kanalene skal ha et økt fokus på utvikling av innhold til unge og skal bruke de muligheter som digitale plattformer gir. Det foreslås videre at TV 2 Regionerne pålegges et omprioriteringsbidrag på to prosent per år. I tillegg ønsker regjeringen å få på plass en ny tv-kanal som skal tilby kulturinnhold og folkeopplysning. Tv-kanalen kan driftes med offentlig tilskudd i kombinasjon med adgang til kommersiell finansiering.

Det foreslås også endringer knyttet til «Public Service-Puljen» som er en ordning hvor det gis støtte til ikke-lisensfinansierte medievirksomheter til produksjon av dansk tv-drama, tv-dokumentarprogrammer og barne- og ungdomsprogrammer produsert av uavhengige produksjonsselskaper. De nye forslagene inkluderer en økning i «Public Service-Puljen» med mer enn det seksdobbelte, fra 35 millioner danske kroner årlig til 220 millioner kroner ved avtaleperiodens slutt. Det kan fremover gis støtte til alt audiovisuelt innhold på alle plattformer (eksklusiv tekst). Det åpnes for tilskudd til dansk kulturinnhold også ut over sjangrene drama, dokumentar og barne- og ungdomsprogrammer. DR kan, som tidligere, ikke søke om støtte fra puljen.

---

[33] https://www.regeringen.dk/nyheder/licensforliget-medieudspil/ og https://www.regeringen.dk/media/5024/ny-aftale-om-fokusering-af-dr-og-afskaffelse-af-medielicensen.pdf

Regjeringen foreslår også at forhåndsgodkjenningsprosedyren skal revideres. Dette begrunnes med at den i praksis stort sett ikke har vært brukt. Ordningen ønskes derfor revidert, slik at den fremover får reell betydning for vurderingen av DRs og de regionale TV 2-virksomhetenes nye aktiviteter.

I Finland leverte en arbeidsgruppe nedsatt av kommunikationsministeriet sin sluttrapport 1. mars 2017.[34] I rapporten foreslår arbeidsgruppen at kommersiell tv-nyhetsvirksomhet skal få støtte gjennom en midlertidig støtteordning. Arbeidsgruppen og dens oppdrag var basert på forslag fra den parlamentariske arbeidsgruppens rapport i 2016, som så på Yles samfunnsoppdrag og finansiering.[35] Støtteordningen skal sikre at det også i fremtiden vil være et alternativ til Yles nyhetstilbud på tv, at tilbudet er på minst tilsvarende nivå som i dag og når et bredt publikum. Arbeidsgruppen har anslått at nyhetsvirksomheten bør støttes med ca. 8 millioner euro per år. Støtten skal bidra til å sikre fremtiden for den kommersielle tv-nyhetsvirksomheten. En støtteordning kan også skape et insitament for å utvide nyhetsproduksjon til andre aktører, mener arbeidsgruppen. Ved behandlingen av tillegg til statsbudsjettet for 2017, ble det bevilget én million euro i støtte til nyhets- og aktualitetsvirksomhet i kommersielle tv-kanaler som oppfyller allmenne interesser. I budsjettforslaget for 2018 har regjeringen foreslått å bevilge to millioner euro i statsstøtte til dette formålet, for å sikre et mangfoldig nyhetstilbud og alternative nyhetskilder som når bredt.[36]

I 2017 ble eventuelle konkurransemessige virkninger av Yles lokale og regionale nyhetsvirksomhet på nett i dagspressemarkedet vurdert.[37] Rapporten var en metastudie basert på et antall studier om allmennkringkastingsinnhold på nett og eventuelle konkurranse-effekter i det kommersielle markedet. Nasjonale utredninger fra Danmark, Finland, Norge, Sverige og Storbritannia var en del av underlagsmaterialet. Rapporten fant ingen entydige sammenhenger mellom Yles lokale og regionale nyhetsvirksomhet på nett og situasjonen for de kommersielle aktørene i dagspressemarkedet.

Det ble også gjort en vurdering av Yles svenskspråklige nettnyheter i 2016 og 2017, fra fem lokalredaksjoner i Finland, som alle har sine egne forsider på nett. Rapporten viste et relativt lavt antall sidevisninger av det lokale nyhetsinnholdet på svenske Yle.[38] Totalt utgjorde sidevisningene to til åtte prosent, noe som også er et lavt nivå sammenlignet med Finlands

---

[34] https://www.lvm.fi/sv/-/arbetsgrupp-foreslar-stod-at-kommersiella-tv-nyheter-923874
[35] https://www.lvm.fi/sv/-/arbetsgrupp-parlamentariskt-samforstand-om-finansieringen-av-yle-och-bolagets-uppgifter
[36] https://www.lvm.fi/sv/-/km-anvisas-3-36-miljarder-euro-i-budgetpropositionen-for-2018-952302 og http://www.nordicom.gu.se/sv/aktuellt/nyheter/finskt-forslag-om-stod-till-nyheter-i-kommersiell-tv

[37] http://www.nordicom.gu.se/sv/aktuellt/nyheter/finland-rapporter-granskar-yles-lokala-nyheter-pa-webben
[38] http://www.nordicom.gu.se/sv/aktuellt/nyheter/finland-rapporter-granskar-yles-lokala-nyheter-pa-webben

kommersielle, svenskspråklige nyhetsmedier. Antall unike brukere av Yles svenskspråklige nettnyheter økte derimot fra 2016 til 2017.

På Island presenterte en kommisjon for uavhengige mediers driftsmiljø i januar 2018 en rapport der det ble foreslått ulike endringer i de mediepolitiske virkemidlene. Kommisjonen foreslo blant annet en refusjonsordning for kostnader direkte knyttet til produksjon av nyhets- og aktualitetssaker i mediene for alle lisensierte og registrerte medier. Kommisjonen foreslo videre at allmennkringkasteren RÚV skulle trekke seg ut av reklamemarkedet så snart som mulig. Etter at rapporten ble publisert i januar 2018, har Kultur- og utdanningsministeren besluttet å igangsette en rekke forskningsprosjekter som skal danne grunnlag for ny mediepolitikk. Blant annet skal eventuelle konkurransemessige konsekvenser av RÚVs virksomhet i reklame- og sponsormarkedet på Island utredes, herunder eventuelle konsekvenser av at den offentlige allmennkringkasteren ikke lenger skal ha adgang til å hente inntekter fra dette markedet. Enkelte undersøkelser peker på at en eventuell konsekvens kan være at islandske annonsører i økt grad vil legge pengene i annonsering hos internasjonale aktører, som Facebook og Google.

4.3.2.3 Samarbeid mellom offentlig finansierte allmennkringkastere og kommersielle aktører

I Sverige har det pågått en debatt om hvordan allmennkringkasterne og de kommersielle aktørene til sammen kan representere en motvekt til globale aktører, noe som har ført til økt samarbeid mellom svenske medieaktører. Allmennkringkasterne og avishusene har blitt enige om hvordan de skal kreditere hverandre når de refererer til hverandres originaljournalistikk. Et eksempel på et slikt samarbeid er at Gota Media AB (svensk aviskonsern) og SR har inngått en avtale om felles krediteringspraksis.[39] I forbindelse med dekningen av Riksdagsvalget i Sverige høsten 2018 har allmennkringkasterne og avishusene inngått et samarbeid for å redusere spredningen av falske nyheter.

Betydningen av samarbeid mellom allmennkringkasterne og andre aktører er også et tema i den danske rapporten *Public service de næste 10 år* fra Public service-utvalget.[40] Her blir det pekt på at slikt samarbeid stadig blir viktigere i årene fremover. Videre understrekes det særlige ansvaret allmennkringkasterne har, på linje med andre offentlig finansierte institusjoner, for å stille kompetanse og ressurser til rådighet til felleskapets beste. Utvalget mener reelt samarbeid ikke kan etableres og utvikles gjennom et pålegg, men må være basert på at de involverte partene har en egeninteresse i samarbeidet. Det har vært en rekke samarbeidsprosjekter mellom allmennkringkasterne og kommersielle medier og andre aktører

[39] http://news.cision.com/se/sveriges-radio/r/gota-media-och-sveriges-radio-overens-om-kreddningspolicy,c2379879
[40] https://kum.dk/publikationer/2016/public-service-de-naeste-10-aar/

de senere årene. Det er imidlertid få eksempler på større redaksjonelle samarbeid, men det kan nevnes at TV 2 på regionalt nivå i Fyn har et løpende samarbeid med Jysk Fynske Medier. DR deler noe innhold vederlagsfritt for bruk på kommersielle mediers plattformer. I tillegg har DR avtale med noen avisaktører om å lenke automatisk fra forsiden dr.dk/nyheder til utvalgte saker fra disse avisene. DRs samarbeid med andre medieaktører er omtalt i den mediepolitiske avtalen for 2015–2018. Der uttrykkes det en forventning om at DR og Danske Medier (bransjeforening for danske private mediebedrifter) etablerer en dialog om muligheter for samarbeid mellom DR og de kommersielle medieaktørene, blant annet om deling av DR-innhold og eksponering av avisene i en DR-kontekst.

I rapporten *Fremtidens danske indholdsproduktion* fra desember 2017 ble det lagt frem flere forslag, deriblant at DRs samarbeid med den kommersielt finansierte delen av tv-bransjen øker og at DR i større grad gir tilgang til sitt innhold.[41] Det foreslår at dette fastsettes som krav i DRs allmennkringkastingskontrakt, som skal rapporteres på i den årlige allmennkringkasterredegjørelsen.

I BBCs charter er det nedfelt at BBC skal søke å inngå samarbeid med andre aktører, spesielt der dette vil være i allmennhetens interesse. BBC må samarbeide med et bredt utvalg aktører, både kommersielle og ikke-kommersielle, aktører av ulik størrelse, både nasjonale og regionale, og på tv, radio og nett. BBC må også sikre samarbeid på like vilkår og at de skal være til fordel. BBC skal kreditere samarbeidspartene, også i markedsføringen av produksjonene og tjenestene som skapes eller distribueres.

[41] https://kum.dk/temaer/rapport-fremtidens-danske-indholdsproduktion/

5 NRKs virksomhet

5.1 Rettslig grunnlag

NRK er organisert som et statlig aksjeselskap, og Kulturdepartementet forvalter eierskapet. Kulturministeren er generalforsamlingen i NRK, og fastsetter selskapets vedtekter.

Kringkastingssjefen har ansvar for NRKs redaksjonelle virksomhet, og han er også administrerende direktør for selskapet, jf. kringkastingsloven § 6-3 første ledd. I tråd med kringkastingslovens bestemmelser om at det skal være et bindeledd mellom NRK og publikum, er det etablert et kringkastingsråd, lokale distriktsprogramråd og et samisk programråd.

Det følger av kringkastingsloven § 2-1 at NRK har rett til å drive kringkasting. NRK må ikke ha konsesjon for å drive kringkasting eller lokalkringkasting i konsesjonspliktige senderanlegg. NRKs formål er å drive allmennkringkasting og virksomhet som har sammenheng med dette, jf. kringkastingsloven 6-1 tredje ledd. NRKs allmennkringkasteroppdrag er forankret i kringkastingsloven og flere styringsdokumenter.

Stortinget fastsetter de overordnede krav og rammer for NRKs allmennkringkasteroppdrag gjennom NRK-plakaten. I juni 2017 endret Stortinget NRK-plakaten, for å forenkle den og i større grad enn før gjøre plakaten til et overordnet politisk styringsdokument. Den nye NRK-plakaten ble tatt inn i NRKs vedtekter i ekstraordinær generalforsamling 19. desember 2017, og ble da formelt bindende for NRK. Generalforsamlingen har fastsatt mer detaljerte krav til NRKs allmennkringkastingsvirksomhet i selskapets vedtekter.

Etter anmodning fra Stortinget ved behandlingen av Meld. St. 38 (2014-2015) *Open og opplyst,* har regjeringen gått inn for at det fra og med statsbudsjettet 2019 blir innført et fireårig styringssignal for de økonomiske rammene for NRK. Ved fastsettingen av styringssignalet skal departementet vurdere om det er behov for endringer i allmennkringkastingsoppdraget, og hvordan NRKs tilbud påvirker kommersielle medier og det totale medietilbudet til publikum.

5.1.1 NRK-plakaten og NRKs vedtekter

I 2007 vedtok Stortinget for første gang NRK-plakaten. Plakaten ble tatt inn i NRKs vedtekter på NRKs generalforsamling 29. juni 2009. NRK-plakaten er senere endret flere ganger, senest i 2017. I den siste høringen om NRK-plakaten og i *Open og opplyst,* var et sentralt spørsmål

om NRKs sterke posisjon i mediemarkedet fortrenger kommersielle medietilbud. Med utgangspunkt i Sundvolden-erklæringen[42] og den offentlige debatten om temaet, vurderte departementet om det er grunnlag for en negativ avgrensning av NRKs allmennkringkastingsoppdrag. I drøftingen peker departementet på at det er uunngåelig at NRKs tilstedeværelse i markedet påvirker handlingsrommet til kommersielle aktører i samme marked. Videre mener departementet at NRKs tilbud likevel først blir problematisk dersom NRK bidrar til å avgrense aktivitetsgrunnlaget på en måte som svekker det samlede tilbudet til publikum. I høringsnotatet til NRK-plakaten ba departementet særlig om innspill til om NRKs oppdrag skal være bredt eller smalt og til NRKs tilstedeværelse på nye medieplattformer.

Det følger av NRK-plakaten at NRK skal ha som formål å oppfylle sosiale, kulturelle og demokratiske mål i samfunnet. Den nye NRK-plakaten inneholder 14 punkter, og viderefører i hovedsak innholdet i den tidligere plakaten.[43] Ett nytt krav er at NRK skal ha et selvstendig ansvar for mediemangfoldet. Bakgrunnen er at departementet mente at det var behov for å klargjøre at NRK, som offentlig finansiert allmennkringkaster, har et særlig ansvar for å bidra til mediemangfoldet. Departementet pekte i *Open og opplyst* på at utfordringene den kommersielle mediebransjen står overfor, gjør at det er særlig viktig å understreke NRKs rolle som bidragsyter til det norske mediemangfoldet. Se mer om dette i kapittel 7.

Vurderinger av hvordan NRKs tilbud påvirker kommersielle medier og det samlede tilbudet til publikum

I *Open og opplyst* vurderte departementet fire hovedproblemstillinger knyttet til NRKs tilstedeværelse i mediemarkedet. Vurderingene dreide seg om i hvilken grad NRK skal kunne tilby tjenester på nett som ikke har direkte sammenheng med NRKs radio- og tv-virksomhet. Departementet vurderte her om NRK bør kunne tilby en nasjonal nyhets- og aktualitetstjeneste på nett, om NRK bør kunne tilby regionale nyhets- og aktualitetstjenester på nett og om NRK bør kunne tilby tjenester som yr.no og ut.no. I vurderingen av om NRKs tjenester på nett må avgrenses, mente departementet at det er relevant å se både på hvilke konkurransemessige virkninger disse tjenestene har på andre aktører i mediemarkedet, og å vurdere om NRKs posisjon i dette markedet svekker tilbudet til publikum. Vurderingen måtte også inkludere hvilke følger en eventuell avgrensning ville ha for NRKs innovasjonsevne, og konsekvensene for NRKs evne til å nå publikum. Videre så departementet på om det er konkurransemessige utfordringer knyttet til NRKs tilbud av radio- og tv-kanaler. Departementet vurderte også om det er behov for å avgrense NRKs tilbud av brede

[42] I Sundvolden-erklæringen fremgår det at regjeringen vil «begrense NRKs mulighet til å bruke sin robuste økonomi til å svekke frie institusjoners aktivitetsgrunnlag».
[43]

(populære) programformater. I tillegg ble det vurdert ulike tiltak som kan bidra til at NRKs aktiviteter ikke svekker mangfoldet i mediemarkedet.

Konkurranseanalysen SNF gjennomførte for departementet i 2015, konkluderte med at det er liten grunn til å tro at NRKs tilstedeværelse i markedet legger vesentlige begrensninger på andre nasjonale nettavisers mulighet til å ta betalt fra brukerne. Undersøkelsen av samtrafikken mellom nettavisene konkluderte med at nrk.no er noe differensiert fra andre store nasjonale nettsteder, og er ikke den nærmeste konkurrenten til verken vg.no, dagbladet.no eller aftenposten.no. Analysen indikerte at VG og dagbladet.no var de nærmeste konkurrentene med hverandre. Videre viste SNFs analyse at NRKs regionale tilbud ikke er en nær konkurrent til lokale nettmedier, verken i Sogn og Fjordane eller andre regioner.[44]

Departementet konkluderte i *Open og opplyst* med at SNFs konkurransemessige analyse ikke gir grunnlag for å avgrense NRKs nasjonale og regionale nyhetstjenester på nett (nrk.no), noe komiteen sluttet seg til ved behandlingen av stortingsmeldingen. I Innst. 178 S (2015-2016) ble lagt vekt på at internett er den sentrale medieplattformen for mange, og at en avgrensing av NRKs oppdrag på nett vil svekke NRKs evne til å nå folk der de er. Komiteen la vekt på at NRK, som andre medier, løpende bør vurdere å ta i bruk de plattformer de ønsker for å nå ut til publikum. I *Open og opplyst* konkluderte departementet videre med at NRKs eksisterende, brede programtilbud ikke skal avgrenses. Komiteen var enig i dette, og viste til at forhåndsgodkjenningsordningen som innebærer at nye redaksjonelle tilbud som skiller seg vesentlig fra NRKs eksisterende allmennkringkastingstilbud må forhåndsgodkjennes, jf. kringkastingsloven § 6.

Videre mente komiteen at det i et mediemarked i rask endring er viktig med en allmennkringkaster som tilbyr både det brede og det smale tilbudet. Dette innebærer sendinger og produksjoner som favner bredt, som tilbyr felles opplevelser og binder Norge sammen, samtidig som det også tilbys en stor mengde smalere innhold som det ikke er rom for i andre medier. I sin vurdering la komiteen også vekt på at Norge er et relativt lite språk- og kulturområde, og at NRK har en viktig rolle som bærer og formidler av norsk språk, identitet og kultur i en mediehverdag der konkurransen om seerne og lytterne er global. Komiteen fremhevet at NRKs oppgave er å dekke det geografiske mangfoldet i Norge, både gjennom distriktstilbud på radio, tv, nett og ved lokalt nærvær.

[44] Se Gabrielsen T. S. m.fl. (2015) *Konkurransemessige virkninger av noen utvalgte NRK-tjenester*, SNF Rapport nr. 02/2015.

Nærmere om enkelte krav i NRKs allmennkringkastingsoppdrag[45]

I NRK-plakaten går det fram at NRK skal ha som formål å oppfylle demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet. NRK har som offentlig finansiert allmennkringkaster et særlig ansvar for å fremme den offentlige samtalen, og for at hele befolkningen får tilstrekkelig informasjon til å kunne delta aktivt i demokratiske prosesser. Ved de siste gjennomgangene av NRKs oppdrag i Stortinget i 2015 og i 2017, har betydningen av at NRK tilbyr både det brede og det smale innholdet stått sentralt. Dette er fordi et slikt mangfoldig tilbud er vurdert som en viktig forutsetning for at NRK skal kunne ivareta den overordnede funksjonen om å bidra til en offentlig opplyst samtale, noe som er grunnleggende for et velfungerende demokrati. Rollen som fellesarena for befolkningen følges av konkrete bestemmelser i NRK-plakaten. Den understreker NRKs særlige ansvar for å styrke norsk og samisk språk, identitet og kultur, for å ha et tilbud til nasjonale og språklige minoriteter, for å formidle kunnskap om ulike grupper og mangfoldet i det norske samfunnet, samt ansvar for å skape debatt om Norge som et flerkulturelt samfunn. NRK skal også bidra til økt kunnskap om internasjonale forhold og kunnskap om nordiske samfunnsforhold, kultur og språk.

I samfunnsoppdraget til NRK er det stilt en rekke krav til at NRK skal formidle innhold som bidrar til kunnskap og forståelse på ulike områder. NRK skal tilby tjenester som kan være kilde til innsikt, refleksjon, opplevelse og kunnskap gjennom program av høy kvalitet. Programkategorier som tradisjonelt bidrar til kunnskap og refleksjon er informasjonsprogram, nyheter, aktualiteter, samfunnsprogram, kulturprogram, naturprogram, vitenskapsprogram og dokumentarer. Programstatistikken i punkt 6.1 viser blant annet at informasjonsprogram har en sterk posisjon i tilbudet på NRKs tv-kanaler.

NRK skal tilby nyheter, aktualiteter og kulturstoff for både smale og brede grupper, herunder egne kulturprogrammer. Forutsetningen om at NRK gjennom oppfyllelsen av sitt oppdrag skal bidra både til innholds- og bruksmangfold, er tydelig gjennom at det stilles krav til at dette tilbudet skal gjenspeile det mangfoldet som finnes i befolkningen. Blant annet skal NRKs samlede tilbud appellere til alle aldersgrupper. NRKs nyhetsoppdrag på nett er nasjonalt og regionalt. Det stilles krav til et løpende oppdatert tilbud av nasjonale og internasjonale nyheter, fakta- og bakgrunnsinformasjon for nyheter, debatt og aktuelle samfunnsspørsmål og til et eget regionalt nyhets- og innholdstilbud. Det stilles også krav til undersøkende journalistikk i NRK. NRK skal avdekke kritikkverdige forhold og bidra til å beskytte enkeltmennesker og grupper mot overgrep eller forsømmelser fra offentlige myndigheter og institusjoner, private foretak eller andre.

NRKs krav til formidling av norsk musikk er økt fra 35 til 40 prosent norsk musikk i NRK P1, P2 og P3. Videre har eksternutsetting av produksjoner for NRK vært tema i revideringen

[45] NRK-plakaten og utfyllende bestemmelser til plakaten ligger i NRKs vedtekter, tilgjengelig 10. april 2018 på https://www.nrk.no/informasjon/nrks-vedtekter-1.5392438

av NRKs oppdrag. *Open og opplyst* drøftet behovet for å finne en god balanse mellom hensynet til NRKs interne kompetansemiljø og hensynet til et vitalt miljø av uavhengige produsenter. Konklusjonen var at det ikke er ønskelig at NRK blir en ren innkjøpsorganisasjon, men at NRK likevel kunne øke andelen innkjøp fra eksterne. NRK har nå krav om å i rullerende treårsperioder legge ut minst 40 prosent av det frie programbudsjettet for tv til eksterne produsenter, noe som gir NRK en fleksibilitet både for planlagte og uforutsette produksjoner av ulik størrelse. NRKs frie programbudsjett omfatter budsjett for all tv-produksjon, unntatt for midler som går til nyheter, distrikt, NRK Sápmi, innkjøp og sport.

For å sikre at innholdsmangfoldet som NRKs oppdrag legger opp til når ut til befolkningen og bidrar til bruksmangfold, har også NRKs utvikling og tilrettelegging av tilbudet på ulike medieplattformer vært drøftet ved gjennomgang av oppdraget. I Meld St. 15 (2016-2017) *Eit moderne og framtidsretta NRK – Finansiering og innhaldsplikter* fulgte departementet opp Stortingets behandling av *Open og opplyst* med forslag til endringer av innholdsforpliktelsene i NRK-plakaten. For å svare på komiteens ønske om at betydningen av allmennkringkastingsoppdraget på nett burde utdypes og presiseres i NRK-plakaten, ble det tatt inn en bestemmelse om at NRK skal være tilstede – og utvikle nye tjenester på alle viktige medieplattformer, for å nå så bredt som mulig med sitt samlede programtilbud. I tillegg ble NRKs beredskapsansvar presisert i plakaten etter oppmodingsvedtak i Stortinget.

NRK har et særlig ansvar for å sikre tilgang til innhold og tjenester for personer med funksjonsnedsettelser, se punkt 5.5.1 nedenfor.

5.1.2 Forhåndsgodkjenning av nye tjenester

I kringkastingsregelverket er det, som nevnt i punkt 4.2.1, etter krav fra ESA etablert en ordning for forhåndsgodkjenning av nye NRK-tjenester. Prosedyren trådte i kraft 1. mai 2010. Forhåndsgodkjenningsordningen er etablert fordi NRK er finansiert med lisensmidler, og denne finansieringsmåten er regnet som statsstøtte etter EØS-avtalen. ESAs retningslinjer stiller krav om at det må være en klar og offisiell definisjon av hvilke tjenester som omfattes av oppdraget til allmennkringkasteren. Oppdraget skal bidra til å oppfylle sosiale, kulturelle og demokratiske behov i samfunnet. Det er kun tjenester som faller innenfor dette oppdraget som kan finansieres av lisensmidler. Prosedyren skal sikre at lisensmidlene blir benyttet til å oppfylle det oppdraget allmennkringkasteren har fått.

Hvis NRK ønsker å etablere en ny tjeneste som skiller seg vesentlig fra andre tjenester de allerede tilbyr i allmennkringkastingstilbudet, følger det derfor nå av kringkastingsloven § 6-1 a at NRK må søke Medietilsynet om forhåndsgodkjenning av tjenesten. Medietilsynet har hittil behandlet to søknader fra NRK om forhåndsgodkjenning. Den ene søknaden gjaldt den planlagte nett-tjenesten Trafikkportalen, og den andre gjaldt etableringen av den nye riksdekkende digitale radiokanalen P13.

Prosedyren legger opp til at NRKs søknad skal ut på åpen høring, slik at alle interessenter kan komme med synspunkter på den planlagte tjenesten. Samtidig sendes saken til Konkurransetilsynet, som vurderer potensielle konkurransebegrensende effekter av tjenesten. Medietilsynet gjør deretter en samlet vurdering av om tjenesten skal godkjennes. I vurderingen skal det legges vekt på om tjenesten vil oppfylle allmennkringkastingsoppdraget slik det er beskrevet i NRKs vedtekter, og om tjenesten vil tilføre en merverdi utover det som allerede tilbys i markedet. Resultatet av vurderingen må veies mot de potensielle konkurransebegrensende virkningen av at tjenesten tilbys.

Ordningen med forhåndsgodkjenning når NRK ønsker å etablere nye vesentlige tjenester sikrer at NRKs allmennkringkastingsvirksomhet utvikler seg innenfor de rammene som Stortinget har satt for NRKs oppdrag. Ved at ordningen forutsetter en åpen høring om NRKs planer når slike nye tjenester skal vurderes, får offentligheten innsyn og det blir mulighet for debatt om utviklingen av NRKs tilbud og eventuelle effekter for øvrige aktører i mediemarkedet.

Digitaliseringen utfordrer etablerte strukturer og forretningsmodeller i mediemarkedet, og fordrer omlegging og utvikling av innholdstilbud. Den teknologiske utviklingen følges av en rask globalisering på medieområdet, og mediebruken forskyver seg til nye plattformer, særlig blant de unge. Utviklingen åpner for nye aktører og krever omstilling blant de etablerte aktørene i bransjen, både knyttet til produksjon, distribusjon og forretningsmodeller. De offentlige allmennkringkasterne, som NRK, må også tilpasse seg den teknologiske utviklingen for å nå bredt ut med innholdstilbudet som ligger i samfunnsoppdraget. I lys av den raske endringstakten i mediemarkedet, blir forhåndsgodkjenningsordningen stadig viktigere som et regulatorisk virkemiddel for å sikre at allmennkringkasteren kan utvikle seg for å opprettholde sin funksjon i det digitale medielandskapet, samtidig som det tas hensyn til eventuelle vesentlige konkurransebegrensninger.

Departementet har nylig hatt på høring et forslag om å endre kringkastingsloven slik at kompetansen til å forhåndsgodkjenne nye NRK-tjenester flyttes fra Kongen i statsråd til Medietilsynet, og at eventuelle klager på Medietilsynets vedtak om forhåndsgodkjenning blir behandlet av Medieklagenemnda. I høringen legger departementet til grunn at de foreslåtte endringene vil bidra til at prosedyren for forhåndsgodkjenning helt ut baseres på faglige kriterier. Departementet foreslår også en klargjøring av kriteriene for hvilke NRK-tjenester som skal forhåndsgodkjennes, ved at det blir presisert at også vesentlige endringer av eksisterende NRK-tjenester må forhåndsgodkjennes.

5.2 NRKs virksomhet og organisering av innholdsproduksjonen

Allmennkringkasteroppdraget gir klare føringer for NRKs virksomhet og organiseringen av innholdsproduksjonen. NRKs oppdrag innebærer at NRK skal være tilstede – og utvikle tjenester på alle viktige medieplattformer for å nå bredest mulig ut med sitt samlede innholdstilbud, jf. NRKs vedtekter § 24. NRK viser i sin rapport *NRKs kanaler og Plattformer 2017* til at NRK har et mål om å være en fellesarena i det norske samfunnet gjennom å nå ut med et bredt tilbud til alle målgrupper. I kapittel 3 blir infrastrukturkravet i Grunnloven beskrevet. NRK er gjennom sitt oppdrag som offentlig allmennkringkaster tillagt et særskilt ansvar i infrastrukturen for den norske offentligheten. NRK-plakaten har en bestemmelse om at NRK skal bidra til å fremme den offentlige samtalen og medvirke til at hele befolkningen får tilstrekkelig informasjon for å kunne delta aktivt i demokratiske prosesser, jf. NRKs vedtekter § 13. Allmennkringkastingsoppdraget forutsetter dermed at NRK har et bredt innholdstilbud som ivaretar mangfoldet i befolkningen, og som publiseres på alle medieplattformer for å nå bredest mulig ut med det samlede tilbudet.

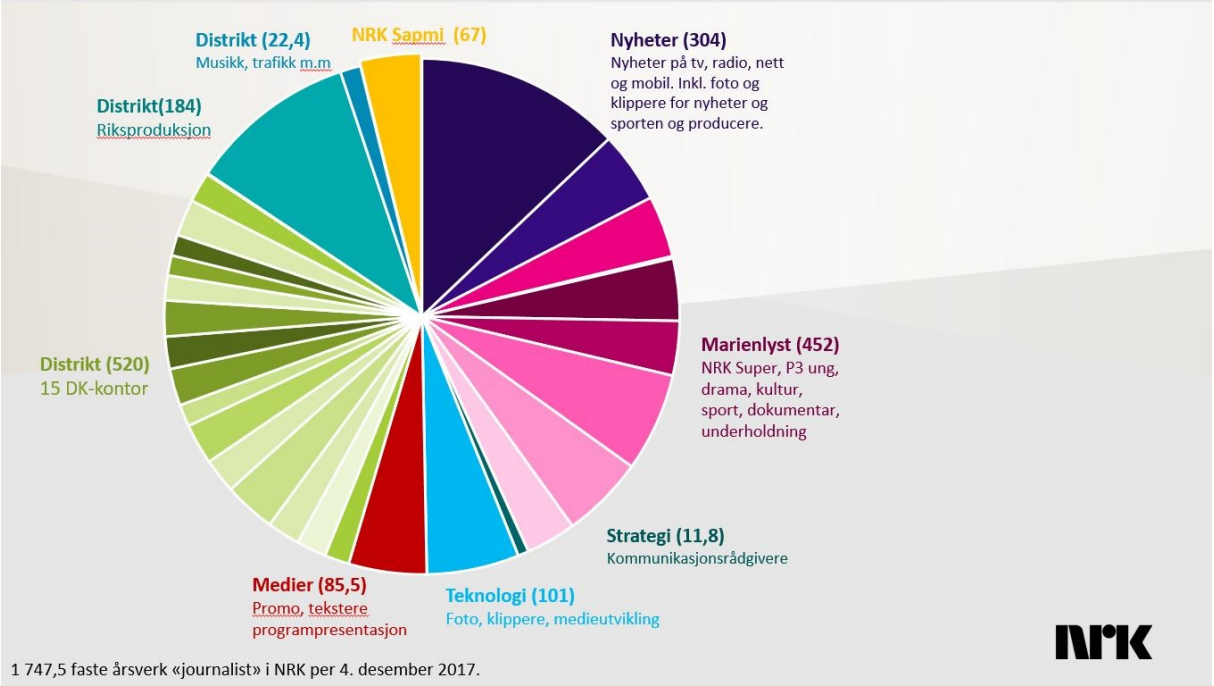
I sitt samlede tilbud har NRK tre tv-kanaler: NRK1, NRK2 og NRK3/NRKSuper, 13 radiokanaler, hvorav fire er rene nettradioer, og et bredt nettilbud på nrk.no som omfatter nett-tv, nett-radio, nyheter, bakgrunnsinformasjon, bildegallerier værtjenesten yr.no (i samarbeid med Meteorologisk institutt).

NRK har delt sin virksomhet inn i ulike divisjoner med ulike oppgaver. Mediedivisjonen har som oppgave å bestille innholdet som skal produseres, og sette sammen innholdstilbudet på de ulike plattformene radio, tv og nett. Innholdsproduksjonen organisert i fem divisjoner:

- Distriktsdivisjonen: Produserer tv-innhold, direktesendt radio og innhold på nett
- Nyhetsdivisjonen: Produserer nyheter for radio, tv og nett
- Marienlystdivisjonen: Omfatter alle avdelinger for innholdsproduksjon på Marienlyst for kultur, barn, unge, sport, drama og underholdning (omfatter ikke Nyhetsdivisjonen)
- NRK Sápmi: Produserer samisk innholdstilbud for radio, tv og nett

Av NRKs 3 400 ansatte, er det cirka 1 700 faste journalistiske årsverk. NRK viser til at det er stor variasjon i funksjoner og sjangerområder for dem som har stillingstittelen «journalist» i NRK, og at dette er en følge av NRKs brede oppdrag. Figur 5.1 viser hvordan de journalistiske årsverkene i NRK fordeler seg på NRKs ulike divisjoner.

Figur 5.1 – Fordeling av journalistiske årsverk i NRK per desember 2017



(Kilde: NRK)

Som figuren viser, har distriktsdivisjonen 726,4 journalistiske årsverk (av disse er 184 årsverk knyttet opp mot riksproduksjon), nyhetsdivisjonen har 304, Marienlystdivisjonen 452 og NRK Sápmi 67. Distriktsdivisjonen står for en vesentlig del av innholdsproduksjonen til NRK, og har en viktig funksjon for å oppfylle NRKs særskilte krav om å være tilstede i hele landet.

5.3 NRKs distriktsdivisjon

Lokalisering av medienes redaksjoner og hovedkontorer har en kultur- og mediepolitisk begrunnelse. I et mediemangfoldsperspektiv har medienes redaksjonelle tilstedeværelse betydning for valg av temaer, vinklinger og perspektiver. Dersom det ikke finnes redaksjonelt styrte medier som følger regionale og lokale forvaltningsnivåer og maktstrukturer i samfunnet tett, kan demokratiske funksjoner og den enkelte samfunnsborgers tilgang til informasjon fra uavhengige og kritiske kilder bli svekket. En utfordring er at mange nyhetsmedier med et nasjonalt nedslagsfelt har redaksjon og hovedkontor Oslo, noe som kan føre til at saker fra det sentrale Østlandsområdet dominerer nyhetsbildet og at saker med nasjonal interesse blir presentert med stor grad av sentraliserte perspektiver og vinklinger. I allmennkringkastingssammenheng har aktørene hatt krav til redaksjonell lokalisering utenfor Oslo, for å sikre redaksjonelle tyngdepunkt og produksjon av nyheter og aktualiteter utenfor

hovedstaden. NRK har stått i en særstilling med krav til redaksjonell tilstedeværelse i hele landet.

Ifølge NRK-plakaten skal NRK reflektere det geografiske mangfoldet i Norge, ha et godt lokalt tilbud og lokal tilstedeværelse. Ved behandlingen av den nye NRK-plakaten, ble det etter forslag fra flertallet i familie- og kulturkomiteen presisert at NRK skal være tilstede i alle fylker. Kravet til NRKs lokale tilbud er nærmere presisert i vedtektene § 32. Her fremgår det at NRK plikter å tilby innhold som er produsert i og tar utgangspunkt i distriktene, og at NRK skal ha distriktssendinger alle hverdager. Videre fremgår det av § 49 at NRKs tjenester på nett i det minste skal inneholde et løpende oppdatert regionalt nyhets- og innholdstilbud.

5.3.1 Organisering og innholdsproduksjon i NRKs distriktsdivisjon

NRKs distriktsdivisjon er inndelt i fem regioner: Nord (Finnmark, Troms og Nordland), Midt (Trøndelag, Hedmark, Oppland og Møre og Romsdal), Vest (Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland), Sør (Sørlandet, Telemark og Vestfold) og Øst (Buskerud, Østfold, Oslo og Akershus). NRK har til sammen 46 kontorer, hvorav 15 er distriktskontorer og de øvrige er lokalkontorer/redaksjoner.

Det totale antallet medarbeidere i distriktsdivisjonen er rundt 920, og som figur 5.2 viser, er det 726,5 journalistiske årsverk. Som nevnt står distriktskontorene for en vesentlig del av NRKs innholdsproduksjon, både gjennom produksjon av lokale nyheter og lokalt innhold på radio, tv og nett. I tillegg produserer og utvikler mange av distriktskontorene innhold til NRKs riksdekkende tilbud, og har ansvar for ulike innholdssjangre. De siste årene har NRKs distriktskontorer fått et stadig større ansvar for riksdekkende produksjoner. 184 årsverk er knyttet opp mot riksproduksjon innenfor natur, religion og livssyn, vitenskap, hverdagsdokumentar og «sakte-tv», som de ulike distriktskontorene har sjangeransvar for. Distriktsdivisjonen produserer også innhold for barn og innenfor dokumentarsjangeren. NRK viser til at distriktskontorene også har et viktig ansvar for radiokanalene P1, P1+ og mP3.

Figur 5.2 – Oversikt over distriktskontorstrukturen og ansatte per kontor

Sted	Ansatte
Trondheim	193
Bergen	131
Oslo	83
Tromsø	66
Stavanger	47
Kristiansand	46
Fredrikstad	45
Porsgrunn	41
Bodø	41
Ålesund	39
Førde	33
Lillehammer	31
Alta	27
Drammen	26
Tønsberg	25
Elverum	19
Steinkjer	15
Vadsø	5
Molde	3
Kristiansund	3
Kirkenes	3
Nordfjordeid	3
Sogndal	3

Sted	Ansatte
Arendal	2
Finnsnes	2
Hammerfest	2
Harstad	2
Haugesund	2
Namsos	2
Mo i Rana	2
Fagernes	1
Gjøvik	1
Kongsvinger	1
Hamar	1
Ulsteinvik	1
Brønnøysund	1
Narvik	1
Svolvær	1
Bø	1
Odda	1
Leirvik	1
Hønefoss	1
Ål	1
Brekstad	1
Rørvik	1
Stjørdal	1

(Kilde: NRK)

NRK har krav om å ha distriktssendinger alle hverdager, og et oppdatert regionalt nyhets- og innholdstilbud på nett. NRK har derfor bygd opp en desentralisert organisasjon med tilstedeværelse 46 ulike steder i landet. Distriktskontorene er en del av NRKs nyhetsorganisasjon, og tilstedeværelsen i hele landet bidrar til at NRK kan være først med hendelsesnyheter. NRK er samtidig opptatt av å vise «hele bildet» i nyhetssaker, og presenterer et nyhetsbilde med utgangspunkt i hele landet. NRK har et mål om at 25 prosent av innholdet i det viktigste nasjonale nyhetstilbudet skal være produsert på distriktskontorene, og i 2018 har NRK etablert «riksreportere» som er dedikert til produksjon for NRKs viktigste nasjonale nyhetsflater. De 15 distriktskontorene har egne portaler på nett og mobil. NRK viser til at tilbudet ikke skal være en direkte konkurrent til det innholdet de lokale og regionale mediehusene tilbyr på nett og mobil. Distriktskontorene har derfor som mål å utforme sakene på nett og mobil slik at de er av interesse for hele befolkningen. Ifølge NRK er 30 prosent av sakene på frontsiden til nrk.no produsert av distriktskontorene. På denne måten bidrar distriktskontorene til at saker fra hele landet når ut til hele landet.

NRKs har distriktssendinger på radio og tv alle hverdager:

Distriktssendingene i radio sendes i to sendeflater i NRK P1 klokken 0600-0900 og 1400-1700. På P1 og P1+ er det også fire korte nyhetsoppdateringer fra distriktskontorene etter Dagsnytt på dagtid, mandag til lørdag. Distriktssendingene i radio har cirka 1.2 millioner lyttere daglig.

Distriktssendingene på tv sendes på NRK1 i tre nyhetssendinger klokken 1850-1900, 2055-2100 og 2255-2300. NRK la fra nyttår 2018 om distriktssendingene på tv fra to sendinger på

henholdsvis 15 og 5 minutter til tre sendinger av fem minutters varighet. Bakgrunnen for NRKs omlegging var endringer i folks mediebruk, der seing på lineær tv faller kraftig, mens mobil oppgis som viktigste kilde til nyhetsoppdatering for aldersgruppene under 60 år. Etter kraftige reaksjoner fra publikum, valgte NRK å justere lengden på sendingen i forkant av Dagsrevyen klokken 19.00 fra fem til ti minutter fra 29. januar 2018. NRK beholdt samtidig den nye sendingen før Kveldsnytt, og den totale sendetiden er dermed tilbake på samme nivå som før omleggingen.

NRK viser til at distriktskontorene er viktige for å oppfylle kravet om at NRK har et selvstendig ansvar for mediemangfoldet i Norge. Mange distriktskontorer samarbeider med lokale og regionale mediehus om arrangementer, kompetanseutvikling, innholdssamarbeid og deling av innhold. NRK jobber med å utvikle denne delen av distriktskontorenes virksomhet, se kapittel 7 om NRKs samarbeid med andre medieaktører.

5.4 NRKs driftsgrunnlag

5.4.1 Offentlig finansiering

Finansieringen av NRKs virksomhet skjer i all hovedsak gjennom offentlige midler. Kringkastingsavgiften er det største og viktigste økonomiske virkemiddelet på medieområdet, og finansierer NRKs allmennkringkastingsvirksomhet. Det er Stortinget som fastsetter nivået på avgiften i statsbudsjettet hvert år. Avgiften er hjemlet i kringkastingsloven, og det er NRK som innkrever avgiften. I 2017 utgjorde kringkastingsavgiften 5 575 millioner kroner. Alle husstander som har en fjernsynsmottaker i bruk må betale lisensavgift. NRK står selv for innkreving av avgiften.

Kringkastingsavgiften har frem til i dag vært en solid og forutsigbar inntektskilde for NRK. Antall lisenser har over en lang periode økt år for år − både fordi det er blitt flere husstander, og fordi innkrevingen er effektivisert. I de senere årene har andelen husstander som har fjernsynsmottaker gått ned. Kulturdepartementet utreder for tiden den fremtidige modellen for offentlig finansiering av NRK. 1. juli 2016 ble rapporten *Finansiering @NRK – Alternative fremtidige modeller for offentlig finansiering av NRK* lagt frem. Rapporten utredet alternativer for offentlig finansiering av NRK, og ble laget av en ekspertgruppe ledet av Tore Olaf

Rimmereid[46]. Ekspertgruppen utredet seks ulike modeller[47], og flertallet i gruppen anbefalte en fremtidig modell med NRK-bidrag i form av en husstandsavgift. Flertallet, ved medlemmene Rimmereid, Jensen og Sollid Storehaug, la vekt på et stabilt og forutsigbart inntektsgrunnlag for NRK, og foreslo et boligbasert finansieringsbidrag der inntekten holdes utenfor statsbudsjettet. Et mindretall, ved medlemmet Roppen, gikk inn for en NRK-avgift, som utvider dagens ordning i flermedial retning. Roppen la vekt på at tilknytning mellom bruker og leverandør styrker kringkastingsavgiftens legitimitet.

I Meld. St. 15 (2015-2016) *Eit moderne og framtidsretta NRK – Finansiering og innhaldsplikter* vurderte Kulturdepartementet de ulike modellene som ekspertgruppen utredet[48]. Departementet varslet i denne meldingen at det vurderes å erstatte kringkastingsavgiften med en øremerket medieavgift som ikke er knyttet til bestemte apparater, og som enten skal kreves inn som en husstandsavgift eller som en NRK-skatt utenfor statsbudsjettet.[49] Når disse modellene er utredet, skal de også vurderes opp mot en ordning med ordinær finansiering over statsbudsjettet. Videre ble det varslet at departementet vil komme tilbake til Stortinget med en samlet gjennomgang av de mediepolitiske virkemiddelapparatet etter at Mediemangfoldsutvalget har lagt frem sin NOU. I denne forbindelse vil departementet vurdere om en eventuell fremtidig medieavgift også kan finansiere andre medieformål enn NRK, herunder kommersiell allmennkringkasting.[50]

5.4.2 NRKs bruk av sponsorater

Enkelte kommersielle aktører opplever at NRK sponsorvirksomhet, blant annet gjennom aktivt sponsorsalg, reduserer inntektsmulighetene for de kommersielle kringkasterne.

NRKs sponsorinntekter utgjør om lag 40 millioner kroner årlig. Av denne summen overføres rundt 30 millioner kroner fra NRK Aktivum til NRK AS.

---

[46] Mer om ekspertgruppen og utredningen av alternative fremtidige modeller for finansiering av NRK finnes på https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rapport-finansiering-nrk---alternative-fremtidige-modeller-for-offentlig-finansiering-av-nrk/id2506725/

[47] (1) Kringkastingsavgift (avgift på fjernsynsmottaker i bruk), (2) NRK-avgift (appratnøytral avgift, dansk modell), (3) NRK-bidrag (fast beløp per boenhet, tysk modell), (4) NRK-skatt på alminnelig inntekt (finsk modell), (5) NRK-skatt på personinntekt (finsk modell uten selskaper) og (6) Alminnelig skattefinansiering (nederlandsk modell)

[48] Se nærmere om dette i St. Meld. 15 (2016-2017), side 22-23.

[49] En øremerket skatt etter finsk modell, eller en øremerket skatt på et fast beløp per person med fritak under en viss inntekt og/eller andre kriterier

[50] Jf. Meld. St. 15 (2015-2016) Eit moderne og framtidsretta NRK – Finansiering og innhaldsplikter og Meld. St. 14 (2015-2016) Kommersiell allmennkringkasting.

Sponsorinntektene utgjør en liten del av NRKs samlede finansiering, men kan bidra til å realisere enkeltproduksjoner innenfor programtyper der sponsing er tillatt.

Visse rettigheter til internasjonale begivenheter inneholder krav om visning av sponsoridentifikasjoner i tilknytning til sendingene. I et mediemangfoldsperspektiv er det etter Medietilsynets vurdering rimelig at NRK har adgang til å benytte sponsing for å sikre at NRK kan delta i konkurransen om denne type rettigheter på like vilkår.

NRK og de kommersielle aktørene fyller ulike behov hos annonsørene og tiltrekker seg til en viss grad ulike typer sponsorer. Medietilsynets vurdering er at NRKs sponsorinntekter dermed ikke nødvendigvis ville tilfalt kommersielle kringkastere dersom NRK ikke hadde hatt anledning til å ha sponsorater.

Regelverket for sponsing

I kringkastingsloven § 3-4 er sponsing er definert som:

«…ethvert bidrag til produksjon eller sending av program fra en fysisk eller juridisk person som selv ikke tilbyr programmet eller er engasjert i produksjonen, med sikte på å fremme sponsors navn, varemerke, omdømme, virksomhet, produkt eller tjeneste.»

Sponsoridentifiseringen vil normalt ha en markedsføringseffekt. For å unngå sammenblanding av kommersielle interesser og redaksjonelle hensyn, er det gitt regulering om omtale av sponsor i program. Reglene om sponsing skal sikre at tjenestetilbyderens integritet opprettholdes, og at publikum blir gjort oppmerksom på at programmet er sponset, slik at årvåkenheten kan skjerpes rundt programmets redaksjonelle innhold. Samtidig skal reglene sørge for at sponsoridentifiseringen ikke blir en arena for overdreven eksponering av sponsor.

Kringkastingsforskriften § 3-10 gir nærmere regler for hvordan sponsor skal identifiseres, herunder plassering av sponsoridentifiseringen, utforming og varighet.

NRK har særskilte og strengere regler for utforming og plassering av sponsoridentifikasjon enn øvrige norske kringkastere. Det fremgår i kringkastingsforskriften § 3-13. I bestemmelsens første ledd slås det fast at ved sponsoridentifisering i NRKs programmer, kan sponsor «kun identifiseres muntlig og/eller ved et ikke-bevegelig bilde». NRK kan ikke benytte stillbilder eller bevegelige bilder dersom sponsor skal identifiseres ved sitt produkt eller tjeneste.

I bestemmelsens andre ledd reguleres hvilke sendinger NRK kan motta sponsortilskudd til. Det gjelder produksjon og sendinger som sendes direkte eller i opptak fra idrettsarrangement, produksjon fra arrangement, når produksjonen helt eller delvis skjer i NRKs regi og programmet skal sendes til flere land eller er av samfunnsmessig interesse eller kulturell betydning; fortrinnsvis produksjoner fra viktige nasjonale begivenheter, og produksjon av undervisningsprogram.

De senere år er det gjennomført en viss liberalisering av sponsorregelverket, senest ved oppfølgingen av Meld. St. 38 (2014-2015) *Open og opplyst*. Formålet med endringene er å gi bedre konkurransevilkår og finansieringsmuligheter for norske kringkastere. De siste endringene medførte at det fra juli 2017 ble tillatt å presentere sponsor inne i et sponset program og i tilknytning til sponsede enkeltinnslag i program.

Liberaliseringen omfatter, i samsvar med vurderingen i *Open og opplyst*, ikke NRKs sponsede programmer. I meldingen ble det slått fast at NRK fremdeles kan motta sponsortilskudd, men at adgangen til sponsing skal praktiseres på en restriktiv måte. Hensikten er å sikre at NRK som allmennkringkaster fremstår med en ikke-kommersiell profil, og at den redaksjonelle integriteten blir ivaretatt.

Medietilsynet fører tilsyn med etterlevelsen av reglene om sponsing i kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester. Tilsynet er basert på egeninitierte kontroller, supplert med oppfølging av henvendelser og tips fra publikum. I perioden 2015 til 2017 avdekket Medietilsynet tre brudd på regelverket om sponsoridentifisering i NRK. Alle bruddene har vært av mindre grov art, og har omhandlet tilfeller av ulovlig tilleggsinformasjon i sponsoridentifiseringene. Bruddene har resultert i sanksjoner i form av advarsel, som er den mildeste formen for sanksjon etter kringkastingsregelverket.

NRKs sponsorvirksomhet

NRKs sponsorinntekter genereres gjennom NRK Aktivum. I 2017 var sponsorinntektene på om lag 43 millioner kroner, hvor cirka 30 millioner kroner inntektsføres i NRK AS.[51] NRK har i gjennomsnitt hatt 42 millioner i sponsorinntekter de siste fem årene, noe som er en relativt stor reduksjon sammenlignet med snittet for perioden 2007-2012, som var cirka 60 millioner kroner.

NRK oppgir at inntekter fra sponsorater utgjør rundt 0,5 prosent av selskapets samlede inntekter. Prosentandelen har ligget stabilt på dette nivået siden 2013.

Tabell 5.1 – NRKs inntekter fra sponsorater, 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Sponsorinntekter NRK Aktivum	44	42	42	39	43
Overført til NRK AS	28	32	31	29	31

(Kilde: NRK. Alle tall i mill.)

[51] Se vedlegg til rapporten NRK (2018) *Inntekter fra sponsing, NRK – Svar på spørsmål fra Medietilsynet februar 2018*

NRKs sponsorinntekter kommer i sin helhet fra sponsorater på tv. 85-90 prosent av inntektene er knyttet til sportsarrangementer. I 2017 hadde NRK 83 sponsorer i tilknytning til 65 arrangementer. Mange av arrangementene består av flere sendinger, som for eksempel verdenscup i langrenn. Antallet sendinger med sponsoridentifisering er dermed høyere enn antallet sponsede arrangementer.

Innsalg av sponsoravtaler skjer via NRK Aktivum, som får informasjon fra NRK Sport og andre redaksjoner om sendinger der det er aktuelt med sponsorplakater. Sponsorpakkene tilbys hovedsakelig per idrett eller per arrangement. I noen tilfeller tilbys sponsorater knyttet til enkeltøvelser eller en bestemt periode.

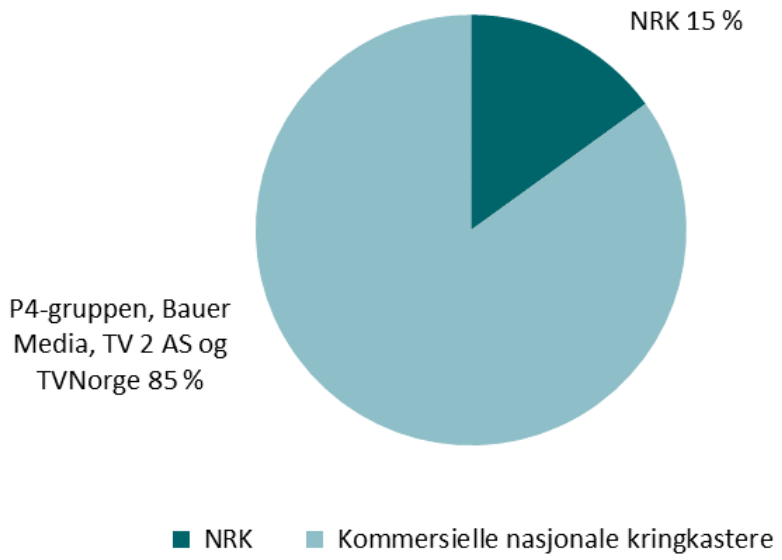
NRK oppgir at blant typiske aktører som velger sponsing på NRK, er bedrifter som allerede har et engasjement rundt en idrett eller et kulturarrangement.

Nasjonale kringkasteres reklame- og sponsorinntekter

For å belyse forholdet mellom NRKs og øvrige nasjonale kringkasteres kommersielle inntekter, har Medietilsynet innhentet opplysninger fra nasjonale kringkastere[52] om deres reklame- og sponsorinntekter. Figur 5.3 viser NRKs andel av de nasjonale kringkasternes sponsorinntekter i perioden 2015-2017. Andelen har vært stabil på rundt 15 prosent i disse tre årene.

[52]Inkluderer Bauer Media (Radio Norge og øvrige nasjonale DAB-kanaler), P4-gruppen (hele radiovirksomheten), Discovery Networks Norway (TVNorge), TV 2 AS (TV 2, Zebra, Livsstil, Sportskanalen, Nyhetskanalen, Premier League og Humor) og NRK.

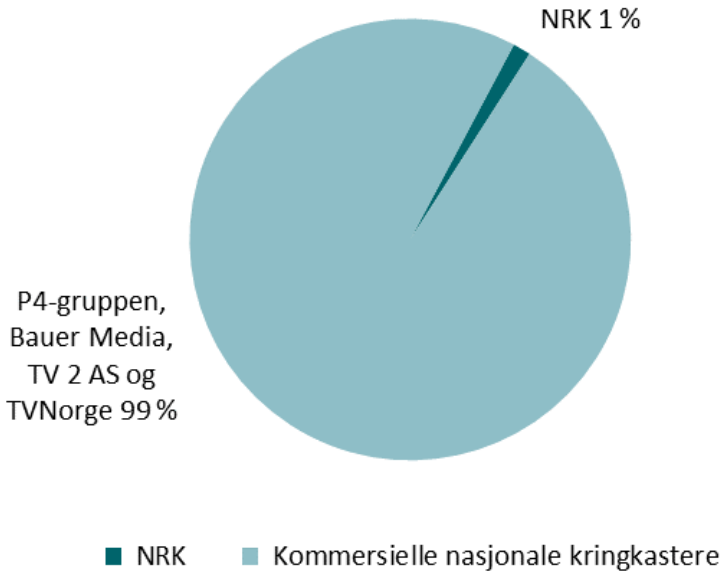
Figur 5.3 – NRKs andel av de nasjonale kringkasternes sponsorinntekter fra 2015 til 2017



(Kilde: Tall fra kringkasterne)

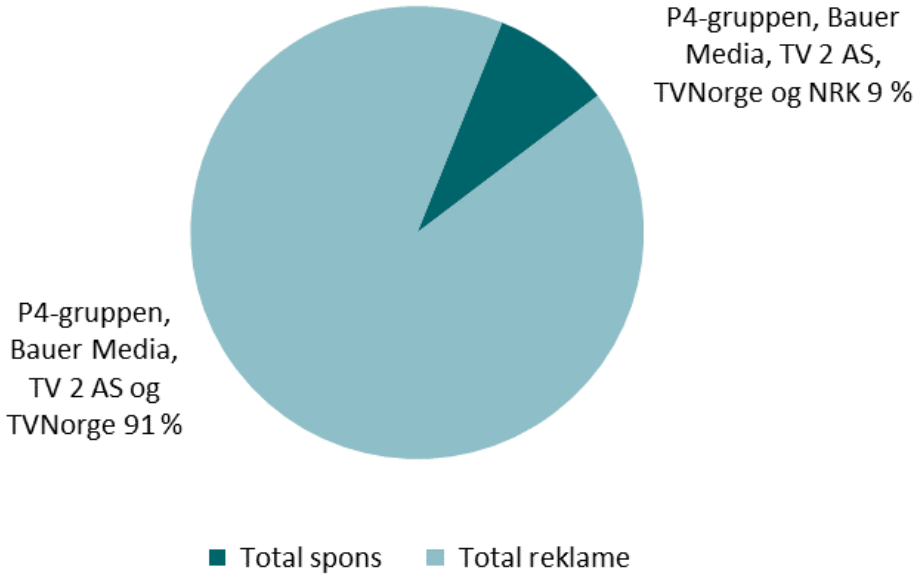
Figur 5.4 viser hvor stor andel NRKs sponsorinntekter utgjør av de nasjonale kringkasternes samlede reklame- og sponsorinntekter de siste tre år. Også her er prosentandelen stabil, og ligger på rundt én prosent i perioden.

Figur 5.4 – NRKs andel av de nasjonale kringkasternes reklame- og sponsorinntekter fra 2015 til 2017



(Kilde: Tall fra kringkasterne)

Figur 5.5 – Størrelsesorden mellom reklameinntekter og sponsorinntekter i perioden 2015 til 2017



(Kilde: Tall fra kringkasterne)

Figur 5.5 viser størrelsesforholdet mellom reklameinntekter og sponsorinntekter for de nasjonale kringkasterne de siste tre år. Størrelsesforholdet er relativt stabilt i perioden.

Bruk av sponsing

Medietilsynet har bedt NRK redegjøre nærmere for sin sponsorvirksomhet. I redegjørelsen fremgår det blant annet:

«…Dette er likevel inntekter som bidrar til å finansiere særskilte satsinger knyttet til store sports- eller kulturarrangement. Videre bidrar denne muligheten til en større eksponering for mindre idretter. Og ikke minst til at arrangører av lokale arrangementer, som en del av rettighets- og produksjonsavtalene med NRK, kan synliggjøre samarbeidspartnernes støtte i forbindelse med sendingene.»

NRK trekker fram dekningen av Finnmarksløpet som eksempel på en begivenhet som i utgangspunktet er krevende og dyr å produsere, og som det trolig ikke ville vært kommersiell interesse for å vise. NRK mener at sponsorbidrag har muliggjort en større satsing på dette arrangementet enn det som ellers ville vært mulig.

NRK uttaler også at muligheten for sponsing er en forutsetning for å kunne konkurrere om kjøp av visse typer sportsrettigheter som er «ferdig sponset», og at *«et absolutt forbud mot*

sponsorinntekter vil i enkelte tilfeller kunne hindre NRK å konkurrere om å kjøpe rettigheter som skal publiseres gratis til publikum. Det vil også kunne være til hinder for rettighetssamarbeid med andre norske aktører». At rettigheten er «ferdig sponset» innebærer at rettighetshaver knytter mer eller mindre absolutte vilkår til det å kunne konkurrere om å erverve rettigheten. Nærmere bestemt kan vilkårene omfatte krav om at rettighetshavers sponsor skal vises i forbindelse med sendingene, eller at rettighetshavers sponsor skal ha forkjøpsrett til visning av sponsoridentifisering. En aktør som ikke kan imøtekomme kravet, vil i mange tilfeller ikke få konkurrere om å erverve rettigheten på samme vilkår som en aktør med mulighet for sponsoridentifisering. Dette gjelder rettigheter til enkelte internasjonale sportsbegivenheter, som OL, UEFA fotball-EM menn, FIFA Fotball-VM menn, FIFA Fotball-VM kvinner og FIFA Confederations Cup. Denne type vilkår er ifølge NRK ikke knyttet til erverv av nasjonale sportsrettigheter.

Annonsørers syn på NRK i sponsormarkedet

Det er en oppfatning blant annonsører at de som velger profilering gjennom sponsoridentifikasjoner hos NRK, baserer sine preferanser på at NRK som allmennkringkaster har en ikke-kommersiell innholdsprofil. Det er egenskaper ved NRK, som allmennkringkaster med kvalitetsinnhold og høy troverdighet, som ifølge annonsørene innebærer at det for enkelte aktører framstår som attraktivt å profilere seg gjennom sponsing hos NRK. [53]

På den annen side mener annonsører at sponsoridentifikasjoner generelt har en svakhet ved at evnen til å påvirke kunnskapsdimensjonen til merkevaren er svært begrenset. Sponsoridentifikasjoner bygger i hovedsak kjennskap/synlighet. NRK har et restriktivt regelverk, som ikke gir mulighet for animering/levende bilder ved sponsoridentifiseringen, samt mulighet for å vise bilder av sponsors produkter. Det er dermed en begrenset mulighet til å bygge kunnskap om merkevaren gjennom sponsoridentifiseringen hos NRK sammenlignet med kommersielle allmennkringkastere. Annonsører som ønsker å bygge merkevaren langs flere dimensjoner, vil derfor trolig velge å sponse hos kommersielle aktører fremfor hos NRK.

[53] Beskrivelsen er i hovedsak basert på innspill fra annonsørbransjen. Medietilsynet har i arbeidet vært i dialog med blant andre Annonsørforeningen og Mediebyråforeningen. Tilsynet har ikke grunnlag for å foreta nærmere vurderinger av annonsørers preferanser når det gjelder strategisk bruk av ulike kommersielle kanaler. Dersom det anses hensiktsmessig å foreta en grundigere vurdering bør det gjennomføres en kvalitativ undersøkelse.

Vurderinger og konklusjoner

Omfanget av NRKs sponsorinntekter har ligget på et stabilt nivå de siste fem årene, med rundt 40 millioner kroner årlig.[54] NRKs andel av de nasjonale kringkasternes[55] sponsorinntekter er rundt 15 prosent. Av reklame- og sponsorinntektene samlet utgjør NRKs andel omtrent én prosent.

Enkelte kommersielle aktører opplever at NRK sponsorvirksomhet, blant annet gjennom aktivt sponsorsalg, reduserer inntektsmulighetene for de kommersielle kringkasterne. Det vises til at betalt eksponering i form av sponsoridentifiseringer på NRK er svært attraktivt for annonsører, på grunn av posisjonen NRK har som offentlig allmennkringkaster. Oppfatningen er at NRK tar inntekter fra markedet for sponsorinntekter som aktørene med et kommersielt driftsgrunnlag er avhengig av for å overleve.

NRK har begrenset adgang til å hente sponsorinntekter, ved at det kun er enkelte programprogramkategorier som kan sponses. Videre har NRK strengere regler enn kommersielle aktører når det gjelder utforming, plassering og varighet av sponsoridentifikasjoner. Kringkastingslovens regler om sponsing er de senere årene liberalisert for å gi likere konkurransevilkår og bedre finansieringsmulighetene for norske kringkastere. Dette gjelder ikke NRKs adgang til sponsing. Medietilsynet fører tilsyn med at NRK følger regelverket, og finner at NRK i det vesentlige holder seg innenfor rammene av det som er tillatt.

Inntektene fra kringkastingsavgiften finansierer i dag nesten hele NRKs virksomhet. Andre inntektskilder betyr dermed lite for den samlede finansieringen av NRK. Inntektene NRK mottar fra sponsorater, utgjør dermed ingen vesentlig inntekt til NRKs innholdsproduksjon. Sponsorinntektene kan ifølge NRK likevel bidra til å løfte den enkelte produksjon innenfor programtyper der sponsing er tillatt.

Videre viser NRK til at for å kunne konkurrere om rettigheter til visse internasjonale begivenheter på like vilkår, bør virksomheten ha mulighet til visning av sponsoridentifikasjoner. I et mediemangfoldsperspektiv tilsier dette etter Medietilsynets vurdering at NRKs adgang til å benytte sponsing har betydning for å sikre at NRK kan delta i konkurransen om å erverve rettigheter til å sende viktige begivenheter. NRK når bredt ut, og har et åpent tilgjengelig tilbud.

Medietilsynet har ikke undersøkt de konkurransemessige virkningene av NRKs virksomhet i markedet for sponsorater. Dersom tilsynet skal ha et sikkert grunnlag for å konkludere med hensyn til hvilke konsekvenser denne virksomheten har for de kommersielle kringkasterne, og

[54] Sponsorinntekter generert via NRK Aktivum

[55] Inkluderer Bauer Media (Radio Norge og øvrige nasjonale DAB-kanaler), P4-gruppen (hele radiovirksomheten), Discovery Networks Norway (TVNorge), TV 2 AS (TV 2, Zebra, Livsstil, Sportskanalen, Nyhetskanalen, Premier League og Humor) og NRK.

derigjennom for publikum, må det gjøres en empirisk konkurranseanalyse av dette markedet. Ettersom omfanget av NRKs sponsorinntekter kun utgjør en svært liten andel av det samlede markedet for sponsorater, er det etter Medietilsynets vurdering liten sannsynlighet for at NRKs sponsorvirksomhet har negative effekter for konkurransen i dette markedet.

Med bakgrunn i liten «overlapp» mellom virksomheter som har sponsorater hos henholdsvis NRK og kommersielle kringkastere, har Medietilsynet grunn til å tro at NRK og de øvrige kommersielle aktørene fyller noe ulike behov for annonsørene i et markedsføringsperspektiv. Dette er også en naturlig konsekvens av den restriktive reguleringen av NRKs muligheter til å motta sponsortilskudd. Dermed tiltrekker NRK og de øvrige kommersielle aktørene til seg en viss grad ulike typer sponsorer. En gjennomgang Medietilsynet har gjort av NRKs sponsorer, viser at kun 18 av de 83 virksomhetene som hadde sponsorater hos NRK i 2017, også hadde sponsorater hos ulike kommersielle kringkastere. I tillegg viser NRK til at typiske sponsorer hos NRK vil være virksomheter som allerede har et sponsorengasjement rundt en idrett eller et kulturarrangement. Dette kan tyde på at NRK og de andre aktørene fyller ulike behov for annonsørene. I tillegg tilsier dialogen Medietilsynet har hatt med annonsørbransjen at annonsører anser NRK som en attraktiv kanal for sponsorater, men i et markedsføringsperspektiv gir sponsorater hos NRK begrensede muligheter for å bygge merkevare. Disse funnene er etter tilsynets oppfatning indikasjoner på at regelverket fungerer etter sitt formål om at NRKs allmennkringkastingstilbud ikke skal ha et kommersielt preg.

På denne bakgrunn er det Medietilsynets vurdering at det ikke nødvendigvis er slik at sponsorinntektene NRK innhenter, ville tilfalt de øvrige nasjonale kringkasterne dersom NRK ikke hadde hatt anledning til å ha sponsorater. Dersom deler av disse inntektene i stedet ville gått til andre markedsføringskanaler, ville konsekvensen kunne blitt mindre ressurser til innholdsproduksjon i kringkasting samlet sett, noe som etter Medietilsynets vurdering kan ha en potensiell negativ effekt på mediemangfoldet.

Med bakgrunn i gjennomgangen Medietilsynet har gjort av NRKs sponsorvirksomhet, finner tilsynet ikke at det er vesentlige forhold som tilsier at det er grunnlag for å foreslå endringer i NRKs adgang til å ha sponsorinntekter.

5.5 Publisering og tilgjengeliggjøring

5.5.1 Universell utforming

NRK har, som offentlig finansiert allmennkringkaster, et særlig ansvar for å sikre at NRKs allmennkringkastingstilbud skal være tilgjengelig for hele befolkningen. I NRK-plakaten er det også satt krav til NRK om å ta hensyn til funksjonshemmede ved utformingen av sitt tilbud. Det er imidlertid kringkastingsloven som fastsetter de mer konkrete bestemmelsene om universell utforming, som skal sikre tilgang til medieinnhold og medietjenester for personer

med funksjonsnedsettelser. I loven § 2-19 stilles det krav til NRK og riksdekkende kommersielle fjernsynskanaler med en andel på mer enn fem prosent av de samlede seertallene for fjernsyn om teksting og direkteteksting. Det stilles mer omfattende krav til NRK enn til de kommersielle aktørene.

I januar 2018 hadde Kulturdepartementet blant annet forslag om nye og mer detaljerte regler for å styrke tilretteleggingen av innholdstilbudet for personer med funksjonsnedsettelse ute på høring.[56] Departementet legger opp til at de kvantitative kravene skal opptrappes etter hvert som ny teknologi for tilrettelegging utvikles, i tråd med forarbeidene til lovendringen i 2013 om at kravene til teksting ble ansett som et første steg på vei mot en mer universell utforming av tv-tilbudet.[57] Kringkasterne har også blitt oppfordret til å utvikle og tilby tjenester som sørger for bedre tilgjengeliggjøring og mer universell utforming av sitt innholdstilbud.

I høringsnotatet foreslår departementet å skjerpe kravet til direkteteksting for NRK til å gjelde hele døgnet med forbehold om at det er teknisk og praktisk mulig, og at programmer som har vært tekstet på fjernsyn også skal være tilgjengelige med teksting når de publiseres som audiovisuell bestillingstjeneste.[58] Videre foreslås det å stille krav om at teksting skal være tilgjengelig når distriktssendingene legges ut i NRKs audiovisuelle bestillingstjeneste, og at programmene tilgjengeliggjøres der så snart som mulig etter at direktesendingen er avviklet. I tillegg foreslås det at et tilsvarende krav skal gjelde når NRKs programmer på samisk legges ut i en audiovisuell bestillingstjeneste, ved at de skal tekstes på det samiske språk som er talespråk i programmet, dersom det er teknisk og praktisk mulig. Departementet foreslår å innføre følgende konkrete krav til tegnspråktolking, lydtekst og synstolking for NRK: Daglig sende fjernsynsprogrammer med tegnspråktolking , daglig sende fjernsynsprogrammer som formidles på norsk tegnspråk, ukentlig sende fjernsynsprogrammer med synstolking, tilby lydtekst for alle ferdigproduserte fjernsynsprogrammer med teksting der det snakkes et annet språk enn norsk, og tilby direktesendte fjernsynsprogrammer med lydtekst dersom det er teknisk og praktisk mulig.

Etter Medietilsynets vurdering bidrar NRK til økt innholds- og bruksmangfold ved at NRK tilrettelegger sitt tilbud til personer med funksjonsnedsettelse. Medietilsynet viser også til at NRK tilrettelegger sitt tilbud ut over det som går frem av de spesifikke kravene til teksting som stilles i kringkastingsloven per i dag. NRK har en egen tilgjengelighetssjef som har ansvar for at mennesker med nedsatt funksjonsevne får gode brukeropplevelser på alle NRKs

---

[56] Høringsnotat , www.regjeringen.no/contentassets/5919e4cd8f2e4ed2b05e5c4ffea07c35/horingsnotat-k-lov-med-forskrifter.pdf

[57] Prop. 9 L (2012-2013) Endringer i kringkastingsloven, åndsverkloven og film- og videogramlova

[58] I høringen foreslår departementet også å utvide kravene til tilgjengeliggjøring for de kommersielle kringkastere med en andel på mer enn fem prosent av de samlede seertallene for fjernsyn. Departementet foreslår at det også for disse kanalene skal innføres krav om tegnspråktolking og synstolking. Det foreslås at programmer med tegnspråktolking skal sendes ukentlig og programmer med synstolking månedlig. Departementet legger opp til at det i en kort overgangsfase skal tas hensyn til at det er teknisk og praktisk mulig å oppfylle kravene ettersom slik tilgjengeliggjøring ikke er en del av de kommersielle kringkasternes tilbud i dag.

plattformer. I tillegg er det opprettet et eget brukerråd, bestående av representanter for funksjonshemmedes organisasjoner og Pensjonistforbundet, som gir NRK innspill til hvordan NRK kan styrke tilgjengeligheten til innholdstilbudet. I 2017 hadde NRKs Brukerråd tre møter og en omvisning, der de blant annet drøftet økt tilgjengelighet av NRKs valgdekning og fremtidsvisjoner for en perfekt mediehverdag. I 2017 opprettet NRK også en stilling med ansvar for universell utforming av NRKs innhold på nett og mobil.

NRK tekster de fleste forhåndsproduserte tv-programmene, enten de er norske eller fremmedspråklige, og i 2017 tekstet NRK i gjennomsnitt 54 timer per dag. Dette er en økkning på en time fra 2016, og en økning på 24 timer fra 2009. I lys av de skjerpede kravene til direkteteksting har NRK rekruttert og lært opp direktetekstere i løpet av 2017, og fra desember ble alle tv-sendinger tekstet, med unntak av distriktssendingene. NRK har også utviklet verktøy for å forenkle teksting av alt videoinnhold på nett og mobil. I 2017 sendte også tv-kanalen NRK Tegnspråk egne programmer på tegnspråk som handler om døve. NRK redegjør også for å ha synstolket en rekke flere programmer enn tidligere i 2017, noe som bidrar til at flere blinde og synshemmede kan følge med på NRKs tv-serier. NRK leverte totalt 92 timer synstolking i 2017, mot 61 i 2016. 50 av de 92 timene fra norsk synstolking, og de resterende timene dansk og svensk synstolking.

NRK har også i 2017 gjort oppgraderinger av NRK TV på IOS, som bidrar til at synshemmede og dyslektikere og andre som har skjermlesere, kan få undertekstene lest opp av en stemme. NRK har tidligere redegjort for at Super-appen er utformet slik at det er enkelt for synshemmede og hørselshemmede barn å finne frem til innhold som er synstolket og tegnspråktolket. NRKs værtjeneste Yr har stemmestyring på mobilen for blinde og svaksynte.

Skjerpingen av kravene til universell utforming for NRK som nå er foreslått vil bidra til å ytterligere styrke NRKs bidrag til innholdsmangfoldet, og gi muligheter for å styrke bruksmangfoldet på viktige områder i det samlede norske medietilbudet.

5.5.2 Publisering på tredjeparts plattformer

Medietilsynet har sett på NRKs praksis for tilgjengeliggjøring av sitt innhold hos distributørene, særlig når det gjelder innholdet i NRKs nettspiller. Enkelte aktører har stilt spørsmål ved om det at NRK, i mindre grad enn andre norske innholdsleverandører gjør sitt innhold tilgjengelig i de etablerte distributørenes strømmetjenester, kan bidra til å svekke mediemangfoldet over tid, ettersom de oppfatter at NRK. Se også punkt 2.4. Medietilsynet har bedt Telenor Broadcast Holding AS (Telenor) og Get AS (Get) om en nærmere beskrivelse av følgende punkter:

- Forskjellen mellom NRK og andre innholdsleverandørers praksis når det gjelder tilgjengeliggjøring av sitt innhold i distributørenes strømmetjenester

- Hvilken betydning fragmentering i konsumet av audiovisuelt innhold/tv-tjenester har for mediemangfoldet

- På hvilken måte aggregerte tjenester har betydning for mediemangfoldet

Tilgjengeliggjøring av innhold på strømmetjenester skjer i ulik grad, i hovedsak på fire ulike måter: Live – (direktestrømming over nett, start forfra (tidsforsinket seing), midlertidig arkiv («catch up», basert på et arkiv, ofte ukesarkiv, varierer ut fra rettigheter) og fast arkiv (kan omfatte innhold som aldri blir vist på lineær tv.[59] Videre kan det strømmes til ulike enheter, dekoder («Set Top Box»), mobiltelefoner, nettbrett, smart-tv, Chromecast, Apple-tv, spillkonsoller etc.

Tilgjengeliggjøring av innhold i distributørenes strømmetjenester

Telenor og Get har opplyst at det er en viss markedsstandard for hva tv-distributørene får tilgang til fra ulike innholdsleverandører. Rettighetene omfatter normalt tilgang til å distribuere både lineære- og ikke-lineære sendinger, uavhengig av teknologi, både innenfor og utenfor hjemmet. Det er kun NRK som per i dag gjør unntak for sitt ukesarkiv på distributørenes egne strømmetjenester, og kun gir tilgang til dette innholdet via dekoder.

Distributørene reiser spørsmål ved om NRK ivaretar sitt samfunnsansvar om å tilgjengeliggjøre sitt innhold bredt, når det etter distributørene oppfatning synes som om NRK ønsker å favorisere egen nettplattform ved å holde tilbake deler av sitt samlede tilbud fra distributørenes plattformer. Get har opplyst at selskapet nylig har inngått avtale med Norwaco om rettigheter for distribusjon av alle de nordiske nasjonale allmennkringkasternes tv-sendinger i ukesarkiv på Gets distribusjons-plattformer (dekoder og nett-tv).[60] Ifølge Get er det kun NRK som ikke gir tilgang til ukesarkiv via nett-tv. Distributørene mener NRKs praksis innebærer at distributørenes kunder blir eksponert for mindre mangfold på deres plattform, og at det kan føre til fragmentering i mediebruken. Distributørene viser til at de får flere henvendelser fra kunder som forventer å få tilgang alt innhold fra NRK på sin primære tv-plattform, ettersom de har betalt kringkastingsavgift.

At NRK holder noe av sitt innhold eksklusivt på sin plattform, fører etter distributørene syn til fragmentering av tilbudet av audiovisuelt innhold/tv-tjenester, ved at kunder ender opp med å få innhold fra færre innholdstilbydere. Distributørene mener at innholdskilder og mediemangfoldet dermed blir redusert. For å få tilgang til det samme innholdet i et fragmentert marked, vil kunder dermed måtte kjøpe og konsumere innhold fra en rekke ulike

[59] Informasjon fra Telenor Broadcast Holding AS.
[60] SVT, DR, Yle og Svensk TV4.

aktører og/eller apper. Distributørene mener bruksmangfoldet da vil kunne bli redusert, både som følge av økonomiske og brukermessige barrierer.

Tv-distributørene er opptatt av verdien i aggregerte tjenester, og mener at deres plattformer tilbyr et bredt sammensatt innhold, både fra store innholdsleverandører (eksempelvis NRK, TV 2, MTG, Discovery, Fox, Disney, BBC) og fra smalere innholdsleverandører (eksempelvis Matkanalen, Travel Channel, History, Trace, CNN). Ifølge distributørene etterspør deres abonnenter aggregerte tjenester, slik at de på samme sted kan finne og få tilgang til alle typer innhold. Et bredt tilbud vil etter tv-distributørenes oppfatning ofte også føre til en bredde i mediebruken.

Tv-distributørmarkedet i Norge

En stor andel av befolkningen i Norge har bredbånd, og antall bredbåndsabonnementer øker.[61] Fiber, kabel-tv og xDSL er de vanligste bredbåndsabonnementene (IP-baserte nettverk). Tallene fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) om utviklingen i abonnent for overføring av tv i punkt 3.3.4.2 (figur 3.8) viser at kabel-tv fremdeles er den mest benyttede distribusjonsplattformen for overføring av tv i Norge. Kun abonnement over fibernett økte (med 100 000) fra 2016 til 2017, mens alle øvrige aksessteknologier hadde nedgang i antall abonnement. Antall abonnement over kabel-TV-nett gikk ned med nesten 47 000.

De tre største tv-distributørene i Norge er Telenor, Get og Riks-TV. I tallene fra Nkom for 2017 er Telenor største tilbyder (43,7 prosent) og Get nest største tilbyder (19,0 prosent). RiksTV er den tredje største aktøren (11,9 prosent). I Nkoms ekomstatistikk presenteres også omsetningstall for tv-distributørene. Tallene viser at omsetningen har økt betydelig, fra 3,2 milliarder kroner første halvår 2010, til nesten 4,7 milliarder kroner første halvår 2017. Som en naturlig følge av endringene i abonnement, der andelen som bruker kabel-tv-nett går ned og fibernett øker, endrer også fordelingen i omsetning i de ulike aksessteknologiene seg fra 2010 til 2017. Omsetningen for overføring av tv over kabel-tv-nett og satellitt er redusert fra 78 prosent til 60 prosent av samlet omsetning, mens omsetningen for overføringen av tv over fibernett har økt betydelig, fra mindre enn ni prosent til nærmere 26 prosent. Nedgangen i abonnenter og omsetning for kabel-tv er trolig knyttet til at distributørene ikke lenger hadde lov til å fortsette praksisen med tvungen kobling mellom abonnement på tv-pakke og bredbånd fra 2016.

Mediemangfoldsutvalget[62] pekte på at ordningen der tv-distributørene har vært mellomleddet mellom kringkasterne og mediebrukerne, lenge har vært gunstig for begge parter. Distributørenes forretningsmodell har gått ut på å sette sammen kringkasternes innholdstilbud

[61] Tall fra Nasjonal Kommunikasjonsmyndighet viser at det var mer enn 2,1 millioner abonnement for fast bredbånd ved utgangen av første halvår 2017, se www.ekomstatisikken@ekom.no
[62] NOU 2017:7 *Det norske mediemangfoldet – En styrket mediepolitikk for borgerne*

i ulike pakker. Inntektene fra abonnentene til tv-distributørene har vært fordelt i henhold til avtaler mellom distributørene og kringkasterne.

I likhet med andre publiseringsplattformer som for eksempel Facebook, Google og Snapchat, produserer ikke tv-distributørene eget innhold. Det tredjeparts-plattformene kan tilby innholdsprodusenten er bred distribusjon, men i en globalisert og konvergert medievirkelighet øker antall aktører som kan fylle denne funksjonen. Mediebrukerne får i økende grad innholdstilbudet via IP-baserte nettverk, noe som bidrar til at bredbåndleverandører får en stadig viktigere rolle i markedet for overføring av audiovisuelle tjenester. Dette åpner for at kringkasterne i større grad enn tidligere selv fyller rollen som distributør i takt med at den lineære tv-seingen faller, mens strømming direkte fra innholdstilbydernes programkatalog (arkiver) øker. Innholdstilbyderne kan tilby innhold direkte til mediebrukerne, og dette åpner derfor for en mer direkte kunderelasjon. Som følge av utviklingen trenger ikke kringkasterne i like stor grad som tidligere å dele inntektene med et mellomledd. Samtidig innebærer endringene at markedet for innholdsproduksjon og distribusjon flyter sammen, og at kringkasterne møter konkurranse fra globale aktører som Netflix, HBO og YouTube. For tv-distributørene har derfor konkurransesituasjonen endret seg, og deres forretningsmodell må tilpasses.

NRKs prinsipper for tilgjengeliggjøring av innhold hos tredjepart

NRK har orientert Medietilsynet om sine prinsipper for tilgjengeliggjøring av innhold hos tredjepart. NRK tillater og ønsker tilgjengeliggjøring når det understøtter NRKs oppdrag og kan bidra til å nå grupper av befolkingen NRK ikke når godt nok selv. NRK viser til at dette kan være tredjeparter som har tjenester som bidrar til at NRK når spesielle segmenter av befolkningen bedre, gir NRK tilstedeværelse på nye plattformer som er i allmenn bruk, gjør NRK tilgjengelig der publikum forventer at NRK er tilstede, er strategisk viktige tjenester/plattformer å være tilgjengelig på, og styrker norsk mediemangfold. For NRK er det viktig å ha redaksjonell og publisistisk kontroll over hvordan det samlede tilbudet presenteres. NRK legger også vekt på tydelig merkevare fordi det har en betydning at publikum oppfatter at innholdet kommer fra NRK.

NRK tilgjengeliggjør følgende tv-innhold til etablerte tv-distributører i det norske markedet, under forutsetning av det foreligger rettighetsklarering:

- Lineær videresending av NRKs tv-kanaler og radiokanaler i tradisjonelle kringkastingsnett (kabel, IPTV, satellitt, DTT).
    - Inkluderer muligheten til start-forfra funksjon og spoling/pause i program som sendes
    - 7-dagers ukesarkiv, begrenset til dekoder (set-top-boks) og forutsatt rettighetsklarering via Norwaco
- Tilgang til NRKs arkiv og tv-univers NRKTV og NRK Super som applikasjon på set-top-boks. Gir tv-abonnenten tilgang til hele NRKs tilgjengelige tv-univers

- Lineær videresending av NRKs tv-kanaler og radiokanaler via distributørenes egne OTT-tjenester. Tilgangen gis både innenfor og utenfor hjemmet.
    - Inkluderer muligheten til start-forfra funksjon og spoling/pause i program som sendes
    - Tilgang til å dyplenke inn i NRKs tv-applikasjon på mobil/PC/nettbrett på program og serie nivå for å muliggjøre arkivfunksjon

I et moderne strømmemarked er NRK opptatt av å ha en viss kontroll på det helhetlige tilbudet og den direkte kontakten med brukeren. NRK tilbyr sitt innhold hos tredjepart som en komplett løsning i form av NRKs tv-applikasjon og med muligheten til å lenke inn til denne på ulike nivåer. Flere av distributørene har NRKs tv-applikasjon tilgjengelig på respektive set-top-bokser

NRK er opptatt av at evnen til å oppfylle oppdraget som allmenkringkaster ikke hviler bare på det enkelte programmet, men at NRK også har en publisistisk rolle. Tradisjonelt har NRK fylt denne rollen gjennom programsetting av de lineære kanalene, hvor programmiksen sørger for å lede seerne fra en opplevelse til en annen (såkalt lead-in effekt). I en strømmeverden blir programsettingen knyttet til algoritmer, og NRK ønsker å basere anbefalingene til seerne på egne algoritmer kombinert med den enkelte seers preferanser og seermønster, blant annet for å ivareta lead-in effekten. NRKs erfaring er at en godt strukturert publisering bidrar til å eksponere seerne for en større del av NRKs innholdsportefølje og unike sjangerbredde.

NRK redegjør for at virksomheten bruker åpne standarder så langt dette er mulig, og at NRKs strømme-applikasjoner er bygget på forskjellige typer standarder og rammeverk avhengig av hvilken plattform den skal støtte. For PC, nettlesere, Smarttv og set-top bokser er hovedteknologien basert på industristandarden HTML5 (W3C-standard). For mobil og nettbrett er applikasjoner utviklet for IOS (Apple) og Androide (Google). Selve videoformatet er h.264, standardisert av ITU/MPEG. HBB-tv er et standardisert rammeverk for tv-applikasjoner, som krever støtte i distributørenes set-top bokser for å kunne fungere. Ifølge NRK har distributørene vist liten interesse for denne standarden, og NRK vurderer fortløpende å utvikle en HBB-tv versjon av NRKtv-applikasjonen dersom standarden får bredere støtte hos norske distributører.

Vurdering av NRKs tilgjengeliggjøring på tv-distributørenes plattformer

I et mediemangfoldsperspektiv har det en verdi at et bredest mulig innholdstilbud er allment tilgjengelig. Det er derfor viktig at mediestrukturen legger til rette for et mangfold av avsendere og innholdstilbud. I praksis får bredden i innholdstilbud størst betydning når mediebrukerne benytter seg av det. Både lineært og strømmet tv-innhold har elementer av å være et fellesgode, ved at en mediebrukers konsum ikke forringer andre mediebrukeres mulighet for å konsumere det samme innholdet. Rent prinsipielt vil derfor det å begrense distribusjon av medieinnhold være negativt i et bruksmangfoldsperspektiv, ettersom dette fører til at innholdet i mindre grad blir konsumert. Samtidig kan det å sette betingelser for

tilgang være nødvendig for å sikre finansieringen av innholdstilbudet, for eksempel gjennom brukerbetaling eller andre forretningsmodeller.

Ettersom NRKs innholdstilbud er offentlig finansiert gjennom kringkastingsavgiften, vil det at NRK eventuelt begrenser distribusjonen av sitt innholdstilbud, kunne føre til at innholdet blir mindre tilgjengelig og i mindre grad konsumert. NRK-plakaten stiller krav om at NRK skal nå bredest mulig ut med sitt samlede innholdstilbud, ved å være til stede - og utvikle tjenester på alle viktige medieplattformer, jf. § 24. Videre er det presisert i vedtektene at NRK skal gjøre flest mulig av sine radio- og fjernsynsprogrammer tilgjengelig på nett, både ved samtidig distribusjon og som arkivtjeneste for nedlasting og/eller individuell avspilling, jf. § 50. Det er også et krav om at NRK skal tilgjengeliggjøre sin egenproduserte sendeflate gjennom et ukesarkiv, og at mest mulig av den øvrige sendeflaten fra siste sju dager også gjøres tilgjengelig her. Redegjørelsen fra NRK viser at dette kravet oppfylles.

Kulturdepartementet har vurdert at det ikke er grunnlag for å legge konkrete føringer for hvordan NRKs nettspiller og annet innhold skal distribueres og tilgjengeliggjøres på tredjeparts plattformer, og at NRK kan avtale dette med distributører og andre aktører i markedet. [63] Her viste departementet til at NRK skal nå bredest mulig ut med sitt tilbud, noe som innebærer at NRK må være tilstede på de plattformer publikum benytter. Departementet la derfor til grunn at NRK både tar hensyn til publikums etterspørsel, tilgang til og bruk av ulike distribusjonsplattformer og tilgang til relevant utstyr i sine vurderinger av hvordan og hvor innholdet skal distribueres.

Medietilsynet mener det er viktig at NRKs innholdstilbud, som er offentlig finansiert, er allment tilgjengelig, og at det samlede tilbudet når bredest mulig ut. Dette innebærer at NRK må tilgjengeliggjøre sitt innhold på de plattformer folk benytter seg av. NRK bør så langt det er teknisk og praktisk mulig, i tråd med departementets forutsetninger, ta hensyn til at det fortsatt er en stor del av befolkningen som benytter tv-distributørenes plattformer som sin primære plattform for konsum av tv-innhold når de utformer sin strategi for publisering hos tredjepart. Av tids- og kapasitetsmessige årsaker har Medietilsynet ikke prioritert å gjøre nærmere analyser av markedet for distribusjon av tv-innhold og NRKs rolle i dette i forbindelse med denne rapporten. Dette kan gjøres på et senere tidspunkt dersom Kulturdepartementet ønsker en nærmere vurdering av NRKs tilgjengeliggjøring av sitt tilbud på tredjeparts plattformer.

[63] Meld. St 38 (2014-2015) *Open og opplyst*, s 57.

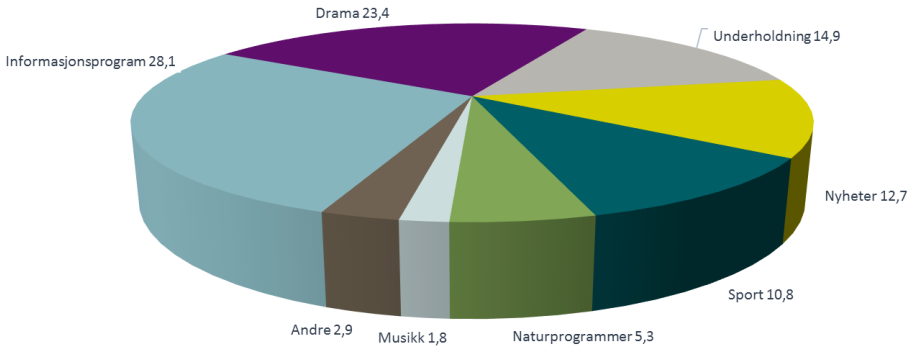
6 NRKs betydning for innholds- og bruksmangfoldet

6.1 NRKs innholdstilbud i 2017

NRK har lagt frem sitt allmennkringkasterregnskap for 2017. Medietilsynet har brukt opplysningene som grunnlag for vurderingene av NRKs bidrag til mediemangfoldet og vil i allmennkringkastingsrapporten for 2017 gjøre den konkrete vurderingen av hvordan NRK oppfyller sine allmennkringkastingsforpliktelser.

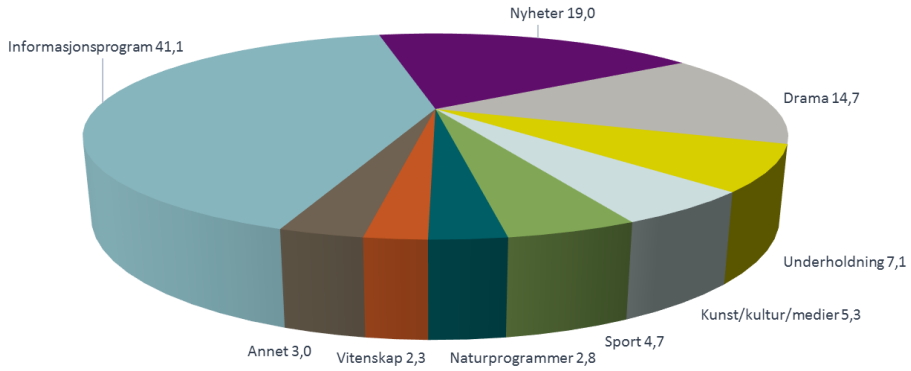
Her følger en oversikt over programstatistikk fra NRK, som viser den samlede bredden i NRKs tilbud på radio og tv.

Figur 6.1 – NRK1 programstatistikk (prosent og timer)



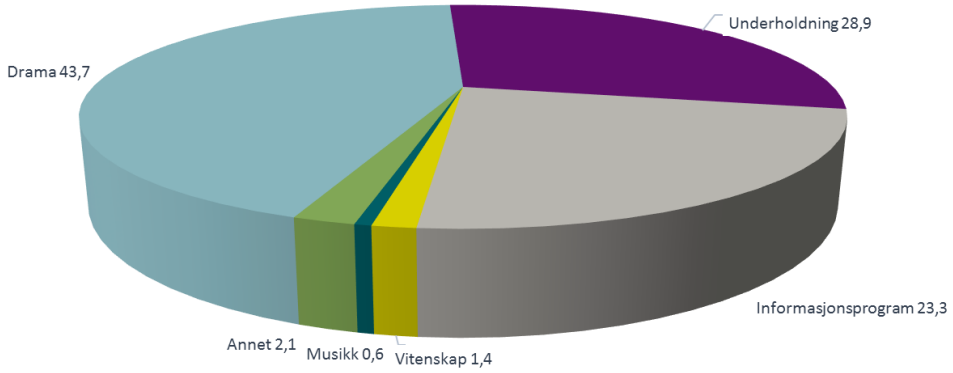
Programkategori	Antall timer
Informasjonsprogram	2 283
Drama	1 900
Underholdning	1 209
Nyheter	1 028
Sport	878
Naturprogrammer	431
Musikk	147
Andre	238
Totalt	**8 114**

Figur 6.2 – NRK2 programstatistikk (prosent og timer)



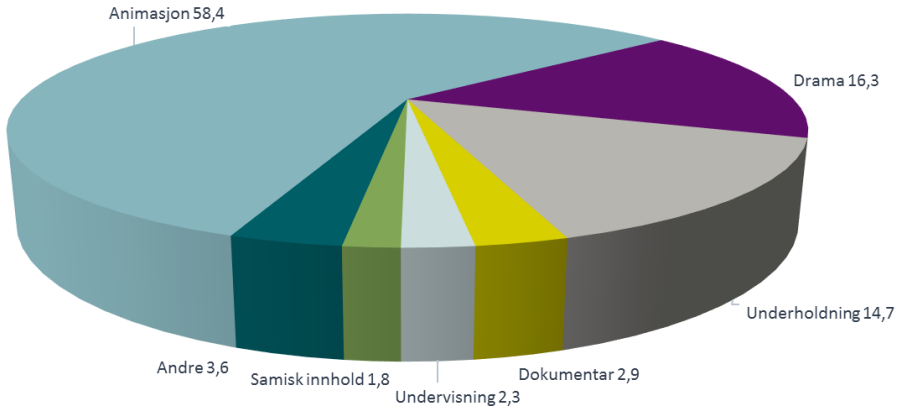
Programkategori	Antall timer
Informasjonsprogram	2 938
Nyheter	1 360
Drama	1 054
Underholdning	505
Kunst/kultur/medier	378
Sport	338
Naturprogrammer	198
Vitenskap	161
Annet	218
Total	**7 150**

Figur 6.3 – NRK3 programstatistikk (prosent og timer)



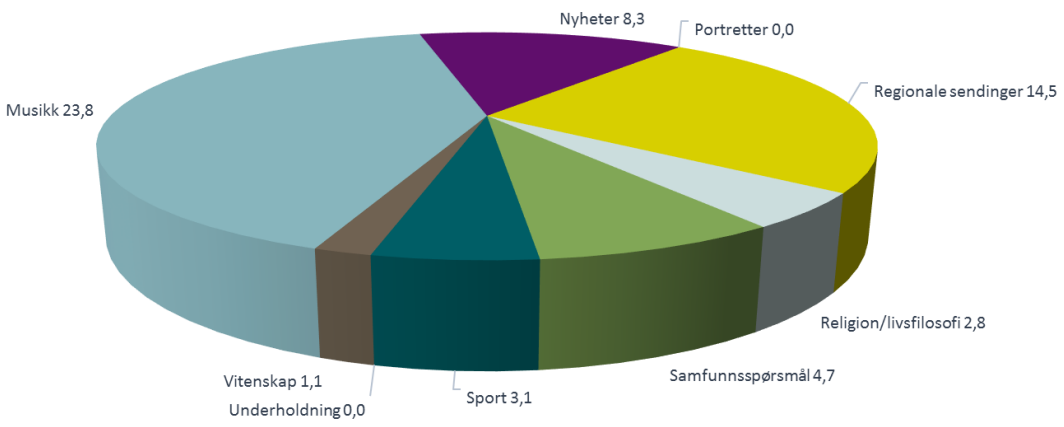
Programkategorier	Antall timer
Drama	1 329
Underholdning	879
Informasjonsprogram	707
Vitenskap	44
Musikk	17
Annet	63
Sum	**3 039**

Figur 6.4 – NRKSuper programstatistikk (prosent og timer)



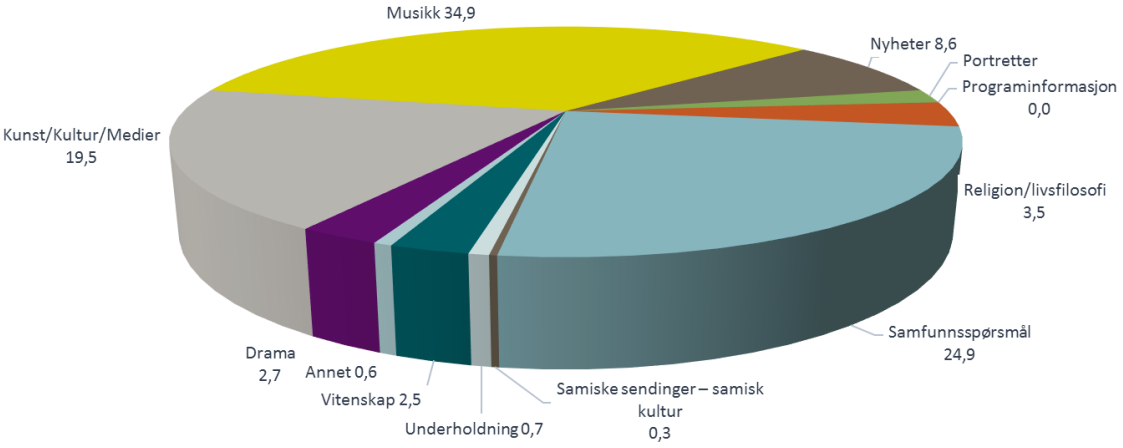
Programkategorier	Antall timer
Animasjon	2751
Drama	766
Underholdning	694
Dokumentar	138
Undervisning	107
Samisk innhold	84
Andre	168
Totalt	**4709**

Figur 6.5 – NRK P1 programstatistikk (prosent og timer)



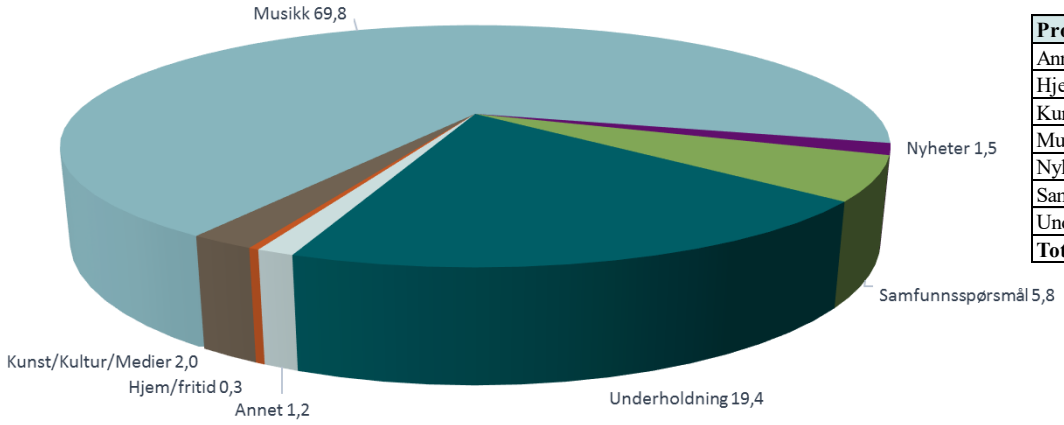
Programkateogrier	Antall timer
Annet	14
Barneprogram	2
Drama	96
Musikk	2 082
Nyheter	727
Portretter	52
Regionale sendinger	1 271
Religion/livsfilosofi	246
Samfunnsspørsmål	412
Sport	271
Underholdning	3 492
Vitenskap	95
Total sendetid	**8 760**

Figur 6.6 – NRK P2 programstatistikk (prosent og timer)



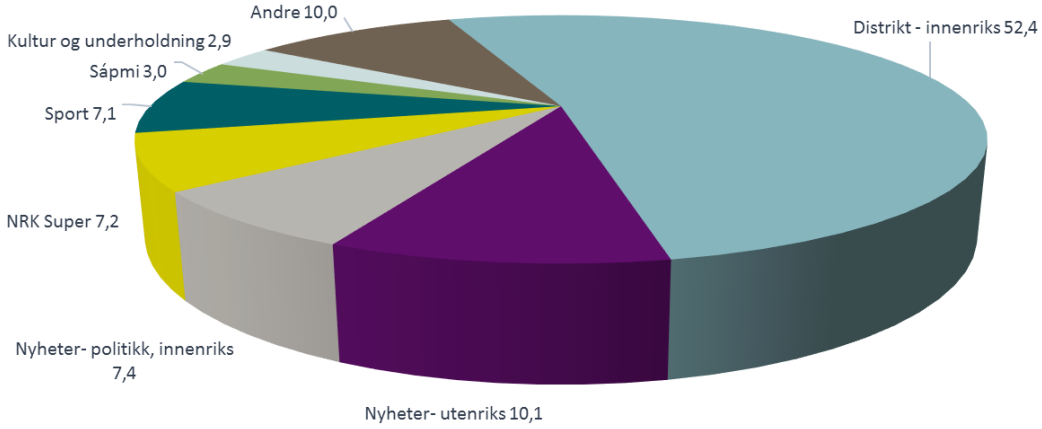
Programkategorier	Antall timer
Annet	52
Drama	234
Kunst/Kultur/Medier	1 704
Musikk	3 055
Nyheter	749
Portretter	173
Programinformasjon	1
Religion/livsfilosofi	309
Samfunnsspørsmål	2 181
Samiske sendinger – sa	22
Underholdning	57
Vitenskap	223
Total sendetid	**8 760**

Figur 6.7 – NRK P3 programstatistikk (prosent og timer)



Programkategorier	Antall timer
Annet	102
Hjem/fritid	28
Kunst/Kultur/Medier	179
Musikk	6 116
Nyheter	134
Samfunnsspørsmål	504
Underholdning	1 697
Total sendetid	**8 760**

Figur 6.8 – Publiserte artikler på NRK.no (prosent og antall)



Publiserte artikler	Antall
Distrikt - innenriks	26 306
Nyheter- utenriks	5 056
Nyheter- politikk, innenriks	3 720
NRK Super	3 606
Sport	3 561
Sápmi	1 501
Kultur og underholdning	1 438
Andre	5 021
Totalt	**50 209**

(Kilde: NRK)

6.2 Empirisk analyse av hvordan nrk.no bidrar til innholdsmangfoldet sammenlignet andre aktørers tilbud

6.2.1 Om datagrunnlaget for den komparative innholdsanalysen og tidligere forskning på feltet

For å svare på oppdragets spørsmål om hvordan NRKs tilbud, sammenlignet med tilbudet til andre aktører, bidrar til innholdsmangfold, har Medietilsynet innhentet en analyse fra Helle Sjøvaag, som leder prosjektet "*Diversity in the Norwegian News Media Landscape: A Hybrid Method for Evaluating Media Policy*", finansiert av Norges Forskningsråd. Prosjektet, som startet i 2014 og går ut 2018, skal evaluere hvilken effekt medieregulering har på mangfoldet i den norske nyhetssfæren[64]. I prosjektet ligger det et betydelig dataomfang fra ulike nyhetsmedier, som er innhentet automatisk av «spesialskrevne scrapere»[65]. Målet med prosjektet er å analysere mangfoldet i det norske nyhetsmarkedet på tvers av eierskap, publiseringsplattformer og regioner. Datagrunnlaget for innholdsanalysen som er gjort for Medietilsynet tilhører dette prosjektet, og er samlet inn i perioden 2015-2017.

Innholdsanalysen for Medietilsynet er utført av Helle Sjøvaag (PhD), professor i journalistikk ved Universitetet i Stavanger og forsker/prosjektleder ved Universitetet i Bergen, og Truls Pedersen, (PhD) førstelektor i informasjonsvitenskap i Bergen. Rapporten *NRKs bidrag til mediemangfoldet* ble levert til Medietilsynet 27. februar 2018.

Det er gjennomført flere tidligere analyser av NRKs nyheter på nett som er relevante for denne innholdsanalysen, og forskerne benytter (med noen justeringer) det samme metodedesignet som disse studiene hviler på. Dette gir grunnlag for si noe om utviklingen av nrk.no.

I 2009 gjorde en gruppe forskere ved Institutt for informasjons- og medievitenskap ved Universitetet i Bergen en analyse av innholdet på nrk.no, basert på en data-assistert analyse. Analysen viste at nyhetsinnholdet på nrk.no var preget av regionale og lokale nyheter produsert av NRKs distriktskontorer, og i tilsvarende liten grad av internasjonale nyheter. 80 prosent av sakene var publisert på NRKs regionale nettsider, og hele 95 prosent av innholdet

---

[64] I prosjektet evalueres eierskapsreguleringen, pressestøtteordningen og reguleringen av allmennkringkasting. Det samles inn betydelige mengder data fra nasjonale, regionale og lokale nyhetstilbydere på papir, nett og kringkasting, og fordrer utvikling av nye metoder for å behandle og analysere store datamengder i skjæringspunktet mellom medievitenskap og informasjonsvitenskap. Se nærmere om prosjektet på http://www.uib.no/infomedia/90512/norwegian-news-media-landscape (tilgjengelig 20. mars 2018)

[65] Se mer om metodene i kapittel 5 i Sjøvaag, H. og Pedersen, T (2018) *NRKs bidrag til mediemangfoldet.*

var nasjonalt (norsk) i karakter. Det var betydelig forskjell mellom nyhetsinnholdet på forsiden på nrk.no og nettstedets innhold som helhet. Forsiden prioriterte kultur- og underholdningsstoff, mens nettstedet totalt sett prioriterte nyheter om sosiale spørsmål.

Analysen viste at forsiden i 2009 prioriterte hendelsesnyheter i de mykere nyhetskategoriene, mens innholdet for øvrig hadde et mer generelt nyhetsfokus. Forskerne vurderte det slik at forsiden fremsto som en konkurrent til de andre aktørene i markedet, og at profilen lignet en kommersiell nyhetsnettsides prioriteringer. Nettstedet som helhet reflekterte strukturen i organisasjonen NRK, der distriktskontorene er sentrale nyhetsprodusenter. Analysen fra 2009 så også på NRKs bruk av multimedia-elementer i nettjournalistikken, og viste at NRK brukte få slike i sin dekning. 52 prosent av sakene inneholdt ingen hyperlenker, og 48 prosent inneholdt minst én lenke. Kun 12 prosent av sakene lenket eksternt, altså ut av NRK.

Analysen ble gjentatt i 2013, der forskerne sammenlignet med funn fra 2009. Nærmere 150 000 nyhetsartikler ble automatisk analysert. Forskerne fant at innholdsprofilen var relativt stabil, men at det var en økning i bruken av audiovisuelt innhold, streaming, lekning og deling på sosiale medier. Forsiden hadde dermed blitt mer dynamisk, og med ny forside-design og mer streaminginnhold fremsto den mer som en allmennkringkasterportal, og i mindre grad som en ren nyhetsnettside. Forskerne fant likevel at forsiden på nrk.no fortsatt måtte betraktes som en konkurrent i markedet, og at selv-promoterende innhold på forsiden hadde økt. På dette tidspunktet var også NRK Ytring etablert. Videre økte NRK også sin popularitet som nettsted fra 2009 til 2013 – fra sjette- til andreplass på listen over flest unike brukere ukentlig (TNS Gallup 2014).

Sammenlignet med 2009 hadde andelen utenriksstoff økt fra fem prosent til 16 prosent i 2013, og innholdet var for det meste egenprodusert (ikke nyhetsbyrå-saker). Kulturstoff hadde samme andel på forsiden, men en markant nedgang på øvrige nettsider på nrk.no, fra 20 prosent i 2009 til åtte prosent i 2013. Layouten ble mer dynamisk, og publiseringshastigheten gikk opp, med hurtigere utskiftninger av saker på siden. Sjøvaag viser til at spørsmålet om NRKs rolle på nett også var et aktuelt tema i 2013. Sammenlignet med 2009 hadde NRK mer sport og ulykker blant topp fem-sakene i 2013, men omfanget av disse temaene hadde ikke økt. Dette funnet kunne indikere at NRK hadde fått en mykere nyhetsprofil som lignet mer på de kommersielle populære medienes nyhetsprofil. Analysen viste imidlertid en reduksjon i antall krim- og kuriosasaker på NRKs forside, noe som motsier en populærprofil-satsing hos NRK. Forskerne fant dermed ingen sterke indikatorer på at NRK beveget seg i retning av konkurrentene i perioden fra 2009 til 2013.

Forskerne fant videre ingen særlig økning i bruken av multimedie-elementer fra 2009 til 2013, men bruk av video i tekstsaker hadde økt merkbart (antakelig med bakgrunn i den teknologiske utviklingen). Samtidig var det en nedgang i kommentarfelt, fra 27 prosent til 11 prosent. Forskerne forklarer at denne utviklingen sannsynligvis henger sammen med at det hadde blitt en mer fiendtlig tone i nettdebattene generelt, og at NRK ville ha debatten over på Ytring-plattformene. Et nytt interaktivt element som ble introdusert i 2013 som ikke fantes i 2009, var knapper for deling på sosiale medier.

I 2013 var det en markant økning i artikler som inneholdt lenker sammenlignet med 2009. I 2009 hadde 52 prosent av artiklene, som nevnt, ingen lenker, i 2013 var kun 28 prosent uten lenker. NRKs innhold var gjennom automatisert lenkepraksis internt på NRKs nettsted blitt mer sammenkoblet i 2013 enn det var i 2009. Fra 2009 til 2013 hadde NRK, i likhet med de kommersielle aktørene, for alvor tatt i bruk sosiale medier. Analysen i 2013 fant få tegn til at NRK utfordret etablerte konvensjoner og eksperimenterte med nye formater på nett, slik allmennkringkasteroppdraget stiller krav om.

I 2013 undersøkte Sjøvaag i hvilken grad NRK ligner på de andre nettavisene. Studien var av begrenset omfang (innhold fra 3,5 dager), og sammenlignet NRK med de nasjonale populæravisene (VG og Dagbladet), Schibsteds regionaviser (Aftenposten, Bergens Tidende, Stavanger Aftenblad og Fædrelandsvennen), samt TV 2. Hovedhensikten var å finne ut hvor NRK befant seg på skalaen mellom harde og myke nyheter, å analysere sidenes innholdsprofil, henvendelsesform og andelen livsstils- og tabloidstoff. Analysen viste at NRK stort sett befant seg på midten av disse indikatorene. Schibstedavisene hadde mest av de harde nyhetene (politikk, økonomi, utenriks og «viktig» krim), mens TV 2 og Dagbladet befant seg på den myke siden av skalaen.

6.2.2 Datakilder og metoder for innholdsanalysen

Innholdsanalysen gjort i 2017 er basert på en kombinasjon av data-assisterte og manuelle analysemetoder, anvendt på fire sett med datakilder: En (data-assistert) big data-analyse av norske nettmedier, en manuelt utført kvantitativ innholdsanalyse av et utvalg norske nyhetssteder og deres hovedsider på Facebook, samt en analyse av NRKs hyperlenker. Sjøvaag og Pedersen har gjennomført i overkant av 60 analyser, og undersøker i hovedsak to ting: Likheten mellom NRK og andre mediers nettsider (nrk.no forsiden sammenlignet med ni øvrige medier), og likheten mellom nrk.no-plattformen som helhet og 160 andre mediers nettsider. Materialet som har vært gjenstand for den data-assisterte analysen omfatter nyhetssaker fra 160 norske nyhetsmedier på nettet (n=818 063 dokumenter), samlet inn i perioden fra oktober til og med desember i 2015 og 2016, og i oktober 2017, inkludert hele nrk.no (n=48 719).[66]

Videre omfatter datamaterialet én uke med forside-dumper fra ti nyhetsmedier fra 4. til 10. desember 2017 med registrering av topp 20-saker hver hele time (n=3860). NRKs nettinnhold er sammenlignet med tilbudet til følgende aktører: VG, Dagbladet, TV 2, Aftenposten, Nettavisen, Dagsavisen, Bergens Tidende og Bergensavisen. I tillegg er NRKs Facebook-innhold sammenlignet med tilbudet til følgende åtte nyhetsmedier: Dagbladet, Aftenposten,

[66] Listen over alle inkluderte medier i den data-assisterte analysen ligger som vedlegg 3 til Sjøvaag, H. og Pedersen, T (2018) *NRKs bidrag til mediemangfoldet*.

Nettavisen, Dagsavisen, Bergens Tidende og Bergensavisen. TV 2 og VG har ikke levert data til Facebookanalysen. Datamaterialet omfatter også NRKs hyperlenker (n=24 918 624) i perioden oktober til desember 2015 og 2016, samt oktober 2017.

Den data-assisterte metoden er brukt for å undersøke hvordan NRKs nettsted sett under ett bidrar til mangfoldet av nyheter og aktualiteter i det norske medielandskapet, sammenlignet med ulike konstellasjoner av øvrige aktører. Metoden er også anvendt for å analysere NRKs hyperlenkepraksis. Den manuelle kvantitative innholdsanalysen sammenligner en uke med forsider fra nrk.no med et utvalg norske medier sine forsider, og er også brukt til å sammenligne NRKs innhold på Facebook med Facebook-innholdet til disse mediene. Sjøvaag og Pedersen viser til at mediene som er inkludert i den manuelle kvantitative analysen er valgt ut for å undersøke mangfoldet i det nasjonale nyhetsmarkedet, og for å undersøke mangfoldet i et lokalt nyhetsmarked (Bergen/Hordaland, med NRK Hordaland, Bergens Tidende og Bergensavisen).

Ifølge Sjøvaag og Pedersen handler graden av innholdsmangfold i mediene «om hvor stor spredning det er i saksomfanget som omtales i nyhetene, hvor god balanse det er mellom de ulike nyhetskategoriene, og hvor forskjellige de ulike innholdsprofilene er fra hverandre»[67]. Gjennom en manuell kvantitativ innholdsanalyse deles innholdet inn i ulike tematiske kategorier, og hver kodeenhet plasseres i den kategorien den passer best. Sjøvaag og Pedersen viser til at undersøkelsen benytter en fremgangsmåte som er brukt mange ganger tidligere i innholdsanalyser av norske nyhetsmedier, slik at kategoriseringen er optimalisert for å studere det norske medielandskapet. Analysen opererer med 52 detaljerte temaer, fordelt på ti innholdskategorier: Politikk, krim, økonomi, sosiale spørsmål, kultur, livsstil, ulykker, sport, vær og annet. Kodeboken for den manuelle analysen er basert på tidligere studier av nyhetsinnholdet på nrk.no[68] og tidligere studier av Schibsteds regionaviser.

I tillegg til den manuelle kvantitative innholdsanalysen, som analyserte med hvilken frekvens ulike temaer forekommer og hvordan disse forekomstene er fordelt i materialet, ble det også gjort en kildeanalyse basert på en kategori som registrerte navnene på alle kildene som forekom i hver sak. Formålet var å finne ut hvor mange kilder mediene bruker i gjennomsnitt per sak, hvilke medier som har flest kilder, hvilke medier som har størst spredning i kildene, og i hvilken grad kildebruken overlapper mellom mediene. Det ble ikke kodet for kildenes rolle eller kjønn, men forskerne har gjort noen begrensede saksutvalg som ser nærmere på forskjellen mellom mediene i kildebruk. Ifølge Sjøvaag og Pedersen bidrar analysen av hvilke stemmer eller kilder som benyttes til å belyse bredden i identiteter og representasjon i

---

[67] ibid side 7.

[68] Kodeboken ligger som vedlegg 1 til innholdsanalysen, Sjøvaag, H og Pedersen, T (2018) *NRKs bidrag til mediemangfoldet – Notat til Medietilsynet*. Se også tidligere studier av Elgesem m.fl. 2010; Sjøvaag, Moe og Stavelin 2012; Sjøvaag, Stavelin og Moe 2016; Sjøvaag 2014; Sjøvaag 2015b; Sjøvaag 2015c

mediene. «[K]vantitativt mangfold er antatt å forutsette kvalitativt mangfold – jo flere stemmer som er representert, jo mer mangfoldig er innholdet»[69].

For å svare på spørsmålet om i hvilken grad NRK bidrar til mangfold i det norske nyhetslandskapet på nettet og for å belyse NRKs lenkepraksis, har forskerne gjort en automatisk innholdsanalyse, basert på metoden Latent Diriclet allocation (LDA). Metoden «gir en modell over tematiske strukturer i større tekst-korpora», og utføres automatisk. Forskerne ga hvert tema navn manuelt og bestemte hvor mange temaer algoritmen skulle kjøre analysen på[70]. Den automatiske innholdsanalysen sammenlignet innholdsprofilen til nrk.no med øvrige nyhetsmedier i Norge, der NRKs temaprofil både ble sammenlignet med alle øvrige medier i analysene og spesielt med mediene som er utvalgt for den manuelle innholdsanalysen (VG, Dagbladet, TV 2, Aftenposten, Nettavisen, Dagsavisen, Bergens Tidende og Bergensavisen). Videre ble NRKs temaprofil sammenlignet med profilen til de øvrige mediene i analysen langs seks ulike strukturelle variabler[71]:

- Distribusjon: Nrk.no versus medier med nasjonal, metropol (by eller region-orientert) og lokal distribusjon
- Eierskap: Nrk.no sammenlignet med medier i ulike konsern, inkludert Amedia, Schibsted, Polaris, Mentor Medier, MTG, Egmont og NHST.
- Statlige støtteordninger: Nrk.no sammenlignet med aviser som får pressestøtte.
- Marked: Nrk.no sammenlignet med medier som er ledende i sitt marked.
- Profil: Nrk.no sammenlignet med medier som regnes som allmennkringkastere, populærmedier og nisjemedier.
- Plattform: Nrk.no sammenlignet med publiseringsplattformer, inkludert avis, radio, tv og rene nettmedier.

6.2.3 Innholdsanalysens problemstillinger

Innholdsanalysen tar utgangspunkt i fire delspørsmål for å svare på hvordan nrk.no bidrar til innholdsmangfoldet i Norge sammenlignet med tilbudet til andre aktører:

1. Hvordan bidrar nrk.nos forside til innholdsmangfoldet i Norge sammenlignet med andre aktører?
2. I hvilken grad bidrar nrk.no (nettstedet under ett) til mangfoldet av nyheter i det norske medielandskapet sammenlignet med andre aktører?
3. I hvilken grad bidrar NRKs publiseringer på Facebook til innholdsmangfoldet på sosiale medier, sammenlignet med tilbudet til andre aktører?

---

[69] Ibid side 8.
[70] ibid punkt 5.3 Automatisk innholdsanalyse, side 9.
[71] ibid side 10.

4. I hvilken grad lenker nrk.nos nyhets- og aktualitetstilbud eksternt?

Sjøvaag peker på at innholdsmangfold handler om i hvilken grad ulike tema dekkes i mediene:

«For at mediemangfold skal forekomme må det foreligge ulike sendere (eiere eller kanaler) i markedet, som har ulike saksprioriteringer eller dagsorden-orienteringer, med tilstrekkelig forskjellig tilbud til at det tilfredsstiller et mangfold av preferanser i befolkningen. Særlig er det interessant å finne ut hvem som dekker marginale tema – det vil si tema som sjelden kommer på agendaen i norske redaksjoner. Tanken her er at det er viktig å bevare kanaler for slike smale innholdstyper – ikke minst for å sikre at marginale interesser har tilgang på kilder for informasjon og debatt (Baker 2007). Mer differensierte nyhetsmedier vil slik sett ha mer å tilføre det overordnede mangfoldsmålet enn medier som utgjør rene substitutter (Gentzkow & Shapiro, 2008, s. 135). Det er også viktig i en demokrati-kontekst at folk har tilgang til så mange tematikker og debatter som mulig, for å kunne gjøre seg opp en mening om hva som er de beste løsningene for samfunnet. Medienes innhold bør derfor i størst grad gjenspeile de mange ulike meningene som finnes i samfunnet (McQuail 1992). Dette er også målsetningen i medieregulerингen – å sikre en infrastruktur for informasjon og debatt hvor ulike tema kan komme til orde (NOU 2017:7). I tillegg handler mangfold i nyheter og aktualiteter om at informasjonen som borgerne har tilgang til kvalitetsmessig er med på å opplyse den offentlige debatten.

I Norge er staten gitt ansvaret for å legge til rette for en ”åpen og opplyst offentlig samtale” – det såkalte infrastrukturkravet som er nedfelt i grunnlovens §100, Ytringsfrihetsparagrafen. Fordi demokratiet fordrer en infrastruktur som legger til rette for meningsutveksling blant informerte borgere, er staten gitt ansvaret for at rammeforholdene for ytringsfrihet og debatt er ivaretatt. Dette gjør staten gjennom ordninger som regulerer mediene – inkludert lover som beskytter ytring og redaksjonell frihet, begrensninger på eierskapskonsentrasjon, og støtteordninger til lokale og marginale medier. Slik sett er både pressestøtteavisene og allmennkringkastingen å regne blant infrastrukturen som er med på å opprettholde norsk offentlighet.

NRK har en spesiell rolle i denne infrastrukturen. Allmennkringkasting skal ideelt sett være med på å sikre at mediemarkeder ikke utsettes for markedssvikt. Det er en velkjent sak at det som selger aviser ikke nødvendigvis er det som tjener borgernes informasjonsbehov best. Fordi staten ikke kan regulere innhold og ytringer i privateide medier, er rene kommersielle nyhetsmarkeder særlig utsatt for kommersialisering, eierskapskonsentrasjon og homogenisering av innhold. Staten, som eier, kan imidlertid ilegge allmennkringkastingen mangfoldskrav – og særlig da til forekomsten av nyheter og aktualiteter, kvalitet i journalistikken, og representasjon av minoriteter.»

6.2.4 Hovedfunn i den empiriske analysen av NRKs bidrag til innholdsmangfoldet

I den automatiske, data-assisterte innholdsanalysen (LDA-analysen) er innholdet på nrk.no sammenlignet med innholdet med 160 andre aktører i det norske nyhetslandskapet. Analysen viser at differensieringen i norsk nyhetsjournalistikk går langs to akser:

1) *Geografi*: Lokale, regionale og nasjonale nyheter er forskjellige. NRK tilbyr en regiondekning som andre medier ikke tilbyr. Samtidig unngår NRK å konkurrere med lokalavisene. Opprettholdelsen av en differensiert geografisk mediestruktur er dermed en fordel for norsk mediemangfold.

2) *Profil*: Kommersielle «populær»-medier er «likere» enn andre medier. NRK tilbyr et alternativ til livsstilsstoffet og sportsstoffet, særlig fotballdekningen, som populærmediene fronter. Opprettholdelsen av allmennkringkasting, nisjemedier og lokalmedier er dermed med på å bidra til motvekt mot homogeniseringen i det populære segmentet.[72]

Samlet sett viser innholdsanalysen at de ulike aktørene i det norske nyhetslandskapet bidrar til mediemangfoldet på hver sin måte. Analysen viser at NRK er mest lik andre medier når det gjelder kjerneområdene i det journalistiske samfunnsoppdraget. Forskerne forklarer dette med at samfunnsoppdraget utgjør et felles normgrunnlag i journalistikken. Alle norske medier som følger Redaktørplakaten har noen felles nyhetsverdier som innebærer at de er like opptatt av de tunge sektorene innen velferdsstaten, og av politikk på nasjonalt og internasjonal plan. Mediene ligner hverandre derfor til en viss grad på disse journalistiske kjerneområdene, og Sjøvaag og Pedersen mener det er vanskelig å beskrive denne likheten som konkurranse. Ifølge forskerne er det viktigste at det foreligger en struktur som muliggjør mediemangfold ved at det legges til rette for at ulike stemmer kommer til orde og at ulike identiteter er representert. Det at flere redaktørstyrte medier setter samme sak på dagsorden, betyr ikke nødvendigvis at det ikke foreligger mediemangfold. Det at borgerne får ulike vinklinger og perspektiver på samfunnsaktuelle temaer bidrar etter Medietilsynets oppfatning til økt mediemangfold.

To sentrale funn er at nyhetene på nrk.no ligner minst på nyhetene i medier med klar lokal, populær eller nisje-orientert profil og mest på medier som søker å nå et bredt publikum og som ønsker å være dagsordensettende for den offentlige samtalen på nasjonalt plan. Sjøvaag og Pedersen forklarer funnene med at NRK ut fra sitt allmennkringkastingsoppdrag er det mediet i landet med den mest allmenne profilen, og som henvender seg til det bredeste publikummet. Nyhetsdekningen på nett skal både følge og sette dagsorden, slik at befolkningen blir i stand til å delta i samfunnsdebatten. Analysen viser at NRK utgjør «midten» av det norske journalistiske landskapet, mens nisjemedier som Dagens Næringsliv,

[72] Sjøvaag og Pedersen (2018), side 7.

Morgenbladet, Dagsavisen og Vårt Land er tydelig differensiert fra mediene med en bred allmenn profil. NRK har en klar distriktsprofil som dekker regionene ut over lokalmediemarkedene, og NRK holder seg stort sett holder seg unna de mest lokale temaene. Denne distriktsprofilen er ifølge forskerne NRKs sterkeste bidrag til mediemangfoldet ettersom regionale medier mer eller mindre er fraværende i Norge.

Når det gjelder hendelsesnyheter viser analysen at NRK ligner på andre medier, men likheten er knyttet til beredskapssaker som trafikk, vær og ulykker. Dette er typiske nettsaker som alle medier, også aviser med digitale betalingsløsninger, legger ut fritt tilgjengelig. Sjøvaag og Pedersens vurdering er at heller ikke dette saksområdet er naturlig å beskrive som konkurranse, ettersom beredskapsinformasjon er en del av det journalistiske samfunnsoppdraget. Pressen har et ansvar for at informasjon med potensiell betydning for liv og helse når ut til befolkningen. NRK har ifølge § 23 i NRK-plakaten et særskilt beredskapsansvar i Norge.

6.2.4.1 Den automatiske, data-assisterte innholdsanalysen

Når NRK sammenlignes med hele medielandskapet, har NRK betraktelig mer innhold om geografi, språk, ulykker og trafikk enn de øvrige aktørene. Sjøvaag og Pedersen peker på at dette gjenspeiler NRKs distriktskontorstruktur og at NRKs nettsted er en portal for NRKs regionskontorer. I det undersøkte materialet var NRKs saker fire ganger så ofte på nynorsk som saker fra de øvrige mediene. Temaer som NRK dekker i mindre grad enn de andre mediene er sport, økonomi, livsstil og populærkultur. Temaer som de andre mediene har mer av enn NRK, reflekterer ifølge Sjøvaag og Pedersen tilstedeværelsen av lokale medier i det norske medielandskapet, og omfatter eksempelvis saker om jul, grasrotidrett, fotball, konserter og lokalt næringsliv. De fleste temaene i analysen har relativt lik mengde dekning i medielandskapet, noe som betyr at norske redaksjoner har noen felles nyhetsverdier og fokus på samfunnsviktige temaer. Internasjonal politikk, energi og næringsliv, utdanning og arbeidsliv er ifølge analysen like godt dekket i alle norske medier.

Når NRK sammenlignes med VG, Dagbladet, TV 2, Aftenposten, Nettavisen, Dagsavisen, Bergens Tidende og Bergensavisen, er forskjellene større mellom NRK og disse mediene enn de var da NRK ble sammenlignet med hele medielandskapet. NRKs regionfokus blir enda tydeligere mot de Oslo- og Bergensbaserte mediene. NRKs utenriksdekning blir også tydeligere. De andre mediene har mer innhold om sport, fritid og økonomi, noe som i stor grad reflekterer deres populære og kommersielle karakter. Dekningen er også her mest lik når det gjelder de etablerte nyhetsverdiene og viktige samfunnssektorer.

Sammenlignet med medier med nasjonal distribusjon[73] har NRK betraktelig mer lokaljournalistikk, noe som igjen gjenspeiler NRKs nettsted som en plattform for distriktskontorene. De øvrige medienes kommersielle karakter blir i denne sammenligningen enda tydeligere, særlig gjennom dekning av fotball, populærkultur og fritid. Den riksdekkende karakteren gjenspeiles i at alle disse mediene er like opptatt av politiske valg, utenriks, nasjonal sikkerhet, skole og helse. Nisjemediene Dagens Næringsliv, Morgenbladet, Dagsavisen og Vårt Land gir klare utslag i analysen ved at de differensierer seg med ulike profiler. Sjøvaag og Pedersen mener disse mediene gir tydelige bidrag til mediemangfoldet og utvider mangfoldet i den norske journalistikken.

NRK sammenlignes også med medier med en metropol distribusjon, som er mellomstore medier i en større by eller region[74], og med lokalmedier. Når NRK sammenlignes med mediene i de større byene kommer NRKs distriktskarakter tydeligere frem, ved blant annet høy dekning av noen av de mest sentrale regionale temaene. Eksempler er skipsfart, fiskerinæring, forsvarsstrukturen i Nord-Norge og kommunepolitikk på nynorsk. For de kommersielle mediene er det særlig sport som gir utslag i høy dekning. De øvrige mediene er gruppert etter konsern, og dette gjør at enkeltavisers dekning gir mindre utslag i analysen enn om de hadde blitt sammenlignet hver for seg – og motsatt at fellestemaer/syndikert stoff får et større utslag. Også denne analysen viser at NRK og mediene som kommer ut i de større norske byene er like opptatt av politikk, utenriksstoff og sosiale spørsmål. Når NRK sammenlignes med lokalmediene[75] har lokalmediene mer stoff om lokalt næringsliv, lokale kulturarrangementer, lokal infrastruktur og er tettere på norsk hverdagsliv. NRK har mer innhold om trafikk og ulykker enn lokalavisene, noe som gjenspeiler at NRK har en hyppigere publiseringsfrekvens. Analysen viser at NRK og lokale medier har like mye stoff om sentrale temaer innen næringsliv, helse og skole. Analysen viser at NRK ligner mer på lokalavisene enn på mellomstore medier i en større by eller region eller på medier med nasjonal distribusjon.

Sjøvaag og Pedersen sammenligner også NRK med mediene som er en del av konsernene Amedia, Schibsted, Polaris, Mentor Medier, MTG, Egmont og NHST. Hensikten er å belyse hva andre medier bidrar med til mediemangfoldet og hva NRK ikke selv dekker i stor grad. Sammenligningen av NRK med Dagens Næringsliv og Morgenbladet (NHST) bekrefter at disse publikasjonene innholdsmessig klart er forskjellige fra NRK, og at relativt få temaer

---

[73] Aftenposten, Dagbladet, Dagen, Dagens Næringsliv, Dagsavisen, Din Side, Fiskeribladet, Klassekampen, Minerva, Morgenbladet, Nationen, Nettavisen, Ny Tid, P4, P5, TV 2, VG, Vårt Land og XMag.
[74] Adresseavisen, Agderposten, Avisa Nordland, bergens Tidende, Bergensavisen, Budstikka, Drammens Tidende, Fredrikstad Blad, Fædrelandsvennen, Glåmdalen, Gudbrandsdølen Dagningen, Haugesunds Avis, Hamar Arbeiderblad, Harstad Tidende, iTromsø, Moss Avis, Avisa Nordlys, Oppland Arbeiderblad, Østlandsposten, Radio 102, Radio Nova, RadiOrakel, Radio Revolt, Romerrikes Blad, Romsdals Budstikke, Rogalands Avis, Sandefjords Blad, Sarpsborg Arbeiderblad, SriBradio (Studentradioen i Bergen), Stavanger Aftenblad, Sunnmørsposten, Telemark Avis, Tønsbergs Blad og Varden.
[75] Det norske medielandskapet består av flest lokalmedier. Hvilke medier som er med i denne sammenligningen finnes i Sjøvaag og Pedersen (2018) *NRKs bidrag til mediemangfoldet*, side 44.

overlapper med NRK. Det er imidlertid noen felles saker innenfor temaene sentrale næringer og politiske prosesser. Sammenlignet med Dagsavisen, Vårt Land og Rogalands Avis (Mentor Medier) viser analysen igjen at nisjeavisene er mer ulike NRK enn andre medier.

Innholdet på nyhets- og aktualitetsnettsidene til P4, P5 (Østfold) og Radio Telemark (P5) (MTG) er likere NRK enn nisjeavisene, og speiler disse kanalenes generelle nyhetsfokus. Innholdet synes imidlertid å reflektere nyhetsverdier knyttet til skandale, kriser og konflikter. Det er kun i denne sammenligningen at dekningen av kriser gir utslag, noe Sjøvaag og Pedersen peker på at bidrar til mangfoldet i det norske medielandskapet.

NRK sammenlignes også med de nettavisene til de tre aviskonsernene Polaris, Schibsted og Amedia[76]. Polaris-avisene differensierer seg fra NRK nesten utelukkende på sport. Årsaken er ifølge Sjøvaag og Pedersen trolig at sportsstoffet er syndikert. Også her er NRK og de andre nettavisene like ved at de dekker kjerneområdene i samfunnsoppdraget i like stor grad. Schibsteds regionaviser har en betydelig større dekning av fotball enn det NRK har. NRKs dekning gir utslag på region-næringene, noe som regionavisene har relativt lite av. Dekningen hos NRK og Schibsteds regionsavisene er likest innenfor de viktige samfunnstemaene. Sammenligningen av NRK og Amedias medier viser at innholdet er ganske ulikt. Amedia har flere lokalsaker, mens NRK har mer utenriksstoff og krim. De andre sammenligningene viste at NRK har mindre sport enn de andre mediene, men Amedia og NRK er mest like når det gjelder sportsdekning, samt innenfor de generelle nyhetstemaene.

NRK og TV 2 (Egmont) er de mest forskjellige nettstedene i analysen, og mellom de to aktørene er det kun likhetstegn når det gjelder dekningen av været. Analysen viser at TV 2s nettside primært er en plattform for sportsdekning. TV 2 har også flere saker om populærkulturelle temaer som film og kino, samt bred dekning av reality-serien *Farmen*. I analysen finner Sjøvaag og Pedersen også at TV 2 har dobbelt så mange saker som NRK om pasientbehandling. I sammenligningen mellom NRK og de de to kommersielle allmennkringkasterne TV 2 og P4 samlet, blir NRKs regionale dekning tydelig. TV 2 og P4 har på sin side mer dekning av sport, livsstil og populærkultur.

Analysen viser at det er relativt stor forskjell mellom NRK og populærmediene Dagbladet, VG, Din Side og Nettavisen. NRK dekker i større grad krig og konflikter, mens populærmediene har betydelig mer stoff om økonomi, sport, livsstil og underholdning. Analysen viser videre at saker fra sosialsektoren er relativt fraværende i populærmedienes dekning på nett.

NRK sammenlignes også med aviser som mottar pressestøtte[77]. Analysen viser at NRK og pressestøtteavisene har enda likere fokus på politikk, økonomi og utenriks enn det sammenligningen med lokalavisene viser. De riksdekkende avisene Dagsavisen,

---

[76] ibid side 51-58.
[77] ibid side 60 for en liste over hvilke aviser dette er.

Klassekampen, Morgenbladet og Nationen bidrar ifølge Sjøvaag og Pedersen til mangfoldet ettersom de har en mer nyansert og bredere dekning av mer ressurskrevende temaer innenfor konflikter, økonomi og politikk.

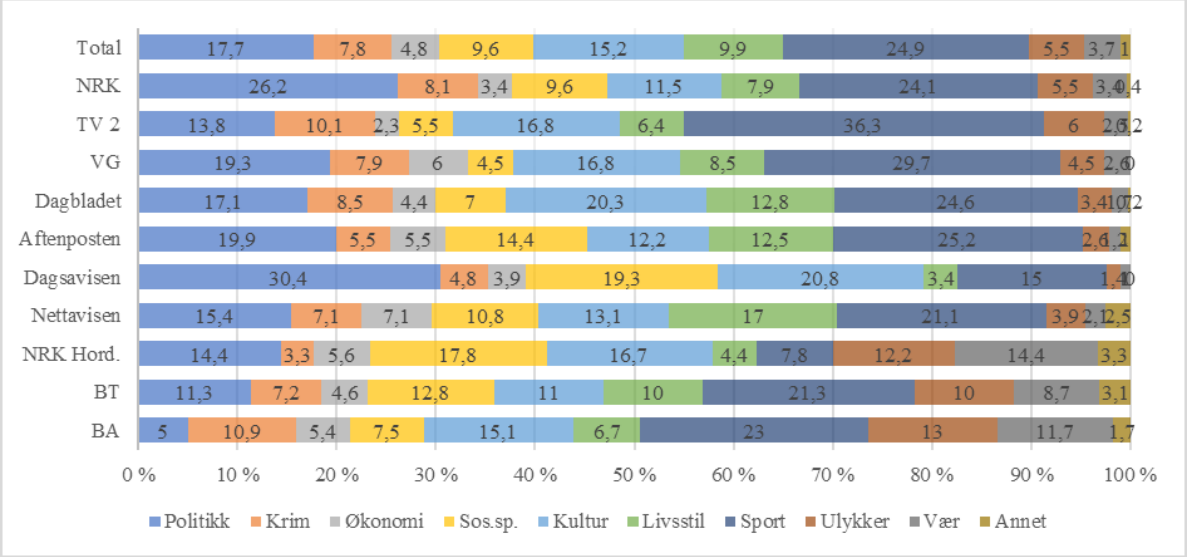
NRK sammenlignes med kommersielle radiomedier som har nyhets- og aktualitetsinnhold på nett[78]. Av nesten 400 lokalradioer i Norge har de færreste av disse slikt innhold, og et fåtall av disse aktørene inngår dermed i analysen. Radiokanalene som er med i analysen produserer eget redaksjonelt stoff, og har ikke syndikerte nyhetsbulletiner. Analysen viser at kanalene er relativt nisjeorienterte, og at differensieringen fra NRK gjør at NRK fremstår som tabloid nettavis. NRK skiller seg ut med innhold om trafikk og ulykker, mens de kommersielle radiokanalene i større grad dekker saker om kultur og familieliv. NRK og disse radiokanalene er like når det kommer til innhold om politikk, krim, næringsliv og kultur.

6.2.4.2 Den manuelle kvantitative innholdsanalysen

Analysen av nettsiden til NRK, VG, Dagbladet, TV 2, Aftenposten, Nettavisen, Dagsavisen, Bergens Tidende og Bergensavisen viser at den største innholdskategorien samlet sett er sport. Dette funnet samsvarer med de fleste andre analyser av nettnyheter. Politikk og kultur kommer på andre og tredje plass, og utgjør totalt sett over halvparten av innholdet (57 prosent). Videre viser analysen at disse mediene samlet sett har mer livsstilsstoff enn saker om krim, sosiale spørsmål og økonomi. Figur 6.9 viser medienes innholdsprofiler, der totalen viser gjennomsnittet for de ulike innholdsprofilene til mediene som inngår i analysen. Figuren viser at ut fra dette gjennomsnittet er det relativt store forskjeller mellom profilene til de analyserte mediene.

[78] Ibid side 70 for en liste over hvilke kommersielle lokalradioer dette er. I sammenligningen av NRK med andre plattformer gjøres også en analyse mot rene nettmedier, se side 68f. Sjøvaag og Pedersen viser til at det er få rene nettmedier i Norge, og at det ikke er nærliggende å tro at plattform i seg selv skal ha særlig effekt på forskjellen mellom medier.

Figur 6.9 – Innholdsprofiler



(Kilde: Sjøvaag og Pedersen)

Figuren viser at Dagsavisens innholdsprofil skiller seg klart fra de andre mediene i analysen, med høyere andel innhold innenfor de antatt mest ressurskrevende nyhetsområdene som politikk (også mest utenrikspolitikk av de undersøkte mediene), sosiale spørsmål og kultur. Samtidig er mykere innhold som sport og livsstil nedprioritert. Sjøvaag og Pedersen peker på at dette reflekterer Dagsavisens nisjeprofil, med tydelige utslag i retning «kvalitetsjournalistikk», og et innhold som gjenspeiler grunnlaget for at avisen mottar pressestøtte. Aftenposten har jevnest fordeling av temaer, og er den mest generelt orienterte avisen i analysen. Ifølge Sjøvaag og Pedersen reflekterer dette avisens allmennmedieprofil som bredt orientert og nyhetsledende på de fleste felt.

Innholdsanalysen viste at TV 2, VG, Dagbladet og Nettavisen ligner hverandre mest, og også er de nettstedene som inngår i den tetteste konkurransen som kommersielle riksmedier. Disse aktørene har relativt like profiler og forutsigbare forskjeller: VG fokuserer på politikk og økonomi, Dagbladet på kultur og Nettavisen på livsstil. Alle har høy dekning av sport. TV 2 har med 36,3 prosent betydelig mer sport enn de andre og utgjør over en tredjedel av nettsakene hos TV 2. De fleste nettsakene reflekterer at TV 2 har sportsrettigheter, og indikerer at nettsiden fungerer mer som en plattform som forvalter eksklusivt tv-innhold enn en «nettavis» som konkurrerer om å være bredt nyhetsledende.

NRK har, i likhet med Dagsavisen, mye politikk (26,2 prosent), og 42,2 prosent av dette stoffet er utenrikspolitiske saker. NRK har også mer stoff om krig og terror enn de andre mediene i analysen. Også NRK har mye sport, og dekningen reflekterer på samme måte som hos TV 2 at NRK forvalter sportsrettigheter. Analysen viser at NRK har den samme brede, allmennmedieprofilen som Aftenposten, men NRK har mer stoff om politikk. For øvrig viser analysen at NRK hadde mindre kulturstoff enn tidligere analyser har vist, og at andelen

krimsaker ikke er høyere enn hos de andre mediene i analysen. NRK har i den undersøkte perioden liten dekning av økonomi.

Hovedkontrastene i analysen av forskjellene mellom forsiden til nrk.no og nettutgavene til de ni andre mediene går ifølge Sjøvaag og Pedersen langs lokal/riks-dimensjonen, populær/allmenndimensjonen og harde/myke nyheter-dimensjonen. NRKs forside er nær midten av disse kontrastene, med større riks- enn lokalfokus, og større grad dekning av harde nyheter enn myke nyheter. Analysen viser at nettsidene til allmennkringkasterne TV 2 og NRK har klart forskjellig innholdsprofil, der NRK prioriterer politikk og sosiale spørsmål mer enn TV 2, og TV 2 prioriterer sport og kultur mer enn NRK.

I den grad NRK ligner VG, Dagbladet og Nettavisen er det i dekningen av sport og ulykker. Aftenposten henvender seg til det mest generelle publikummet, og har i størst grad en profil som tilsier at avisen ønsker å være folks hovedkilde til nyheter. Innholdsmessig ligner Aftenposten mest på NRK – som har i oppdrag å gi hele befolkningen de viktigste nyhetene. En konklusjon i analysen er at mediene som opplever størst konkurranse i det norske medielandskapet er de mediene som søker det bredeste, mest allmenne publikummet – som ønsker å være hovedkilden til flest lesere, og som setter dagsorden for en generell, offentlig samtale.

I Hordaland viser innholdsanalysen at NRK Hordaland ligger nærmest Bergens Tidende og Bergensavisen når det gjelder de typiske «beredskapssakene» som ulykker og vær, en type informasjonsstoff som redaksjonene har et særlig ansvar for å formidle. I perioden da analysen ble gjort, var det både uvær og en dødsulykke i regionen. Disse hendelsene preget innholdet på nettsidene til de lokale og regionale aktørene, men ble i liten grad dekket av riksmediene. Analysen viser at Bergensavisen har den klareste lokalprofilen[79] og den «mykeste» innholdsprofilen, med mest krim og sport og minst politikk. Bergens Tidende har også en høy andel sport, og er det eneste mediet i Hordalandsregionen som dekker internasjonal politikk. Både Bergens Tidende og NRK Hordaland dekker sosiale spørsmål og kultur, særlig populærkultur. NRK Hordaland synes i større grad dekke regionen og å overlate Bergensdekningen til Bergens Tidende og Bergensavisen.

6.2.4.3 Toppsaker og kildebruk i hovedoppslagene til de ti nyhetsmediene

I analyseuken var hele 6,5 prosent av de 619 toppsakene som ble registrert om vær. Årsaken var ekstremværet Aina, som ble toppsak i alle mediene. Den største andelen av toppsakene var politikk (21,9 prosent), og det var stort innslag av saker om Hagens Nobel-drøm og Venstres regjeringsforhandlinger. 15,3 prosent av toppsakene var om sport, 12, 4 prosent var om sosiale spørsmål, 12,6 prosent var krimsaker og 7,6 var kultursaker – i hovedsak om

[79] Sjøvaag viser til at lokal her betyr dekning innenfor by/kommune der avisen utkommer.

populærkultur og medier. Analysen viser at NRK skiller seg fra gjennomsnittet ved å ha mer politikk og sport som hovedoppslag, og færre oppslag om krim, sosiale spørsmål, kultur og vær. NRKs toppsak-profil ligner dermed relativt lite på de øvrige mediene i analysen.

Ut fra en antakelse om at toppsakene gir et bilde av medienes dagsordenfunksjon, viser analysen at VG, Dagbladet, TV 2, Aftenposten, Nettavisen, Dagsavisen, Bergens Tidende og Bergensavisen er orientert mot typiske anliggender innen politikk, samt «hendelses»- og beredskapsorienterte saker (krim og ulykker). Sjøvaag og Pedersen peker på at det ikke er overraskende at agendaen til de ulike mediene overlapper. Dette er fordi alle de allmenne riksmediene ønsker å være lesernes hovedkilde, og dermed må oppdatere leserne om de mest relevante hendelsene. Særlig vil beredskapssaker være dekket i alle medier, og disse vil i tillegg i hovedsak være gratis tilgjengelig for alle.

Ettersom differensiering i slike saker kan oppstå i bruken av kilder, ble kildebruken undersøkt for noen av de felles toppsakene om politikk. Analysen viser en relativt homogen kildebruk når den er hovedstadsfokusert, og enda likere kildebruk når sakene handler om utenrikspolitikk. Kildemangfoldet øker jo nærmere den lokale dagsorden man kommer. Sjøvaag og Pedersen viser til at alle studier av medienes kildebruk bekrefter at journalister har en tendens til å søke sentralt plasserte kilder i maktposisjon.[80]

For alle sakene i analyseuken ble det kodet 5 593 kilder til sammen, og blant disse var det 3 103 unike navn. NRK hadde flest kilder i perioden, og hadde også flest kilder per sak i gjennomsnitt. Nettavisen hadde det laveste kildegjennomsnittet per sak, etterfulgt av Bergensavisen og TV 2. Rundt en tredjedel av sakene i utvalget er énkildesaker, og Aftenposten har flest og NRK færrest av disse. NRK er også, sammen med VG og Nettavisen, blant dem som har flest saker uten kilde i det hele tatt. Funnet kan ifølge rapporten forklares med at NRK og VG har hyppig oppdaterte nyhetsfeeder med korte nyhetssaker der kildebruk ikke er forventet.

6.2.4.4 Sjangerformer og formater

Analysen ser også på forekomsten av sjangre blant de undersøkte mediene, utover den tradisjonelle avisartikkelen. Journalistisk stoff kan presenteres på mange ulike måter på nett, og det ligger til NRKs allmennkringkasteroppdrag å være «eksperimentelle med medieformater». Analysen viste at 77,8 prosent av alle de kodede enhetene er tradisjonelle avisartikler. Tabell 6.1 viser fordelingen av ulike sjangerformater i de undersøkte mediene:

[80] Sjøvaag, H. (kommer i 2018) Journalistikkens attraksjon til makten: Politisk kildemangfold i norske nyhetsmedier, *Norsk Medietidsskrift.*

Tabell 6.1 – Fordelingen av sjangerformater i ulike medier (n=3 860)

	Total	NRK	TV 2	VG	Dagbl.	Aften.	Dags.	Nett.	BT	BA	Hord.
Avisartikkel	77,8	77,6	82,1	81,7	84,1	75,5	82,6	77,8	54,6	80,0	87,8
Meninger	6,7	2,4	1,6	2,3	9,0	10,8	11,6	10,8	11,8	4,2	1,1
Liveoppdat.	7,1	11,9	4,1	13,0	0,3	1,9	0,0	1,6	24,4	3,8	4,4
Egenpromo.	1,4	2,3	9,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,2
Anmeld.	2,4	0,8	1,8	1,7	4,1	3,8	5,3	0,9	2,8	2,5	0,0
Sponset	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,2	0,0	5,4	0,0
Annet	3,6	5,0	1,0	1,3	2,5	8,0	0.5	2,7	6,4	4,1	4,5

(Kilde: Sjøvaag og Pedersen)

Dagbladet, Aftenposten og Bergens Tidende har en del meningsstoff og kronikker. Forskerne viser til at slikt stoff ofte legges bak betalingsmur. I analysens utvalg handler disse sakene primært om politikk, sosiale spørsmål, kultur og sport. Analysen indikerer ifølge Sjøvaag og Pedersen at NRK Ytring ikke synes å ha gått inn på de kommersielle aktørenes marked for kronikker ettersom NRK har lav andel slikt stoff. Liveoppdateringer er et format som både NRK, VG og Bergens Tidende bruker mye, og analysen viser at livedekning i hovedsak brukes for sportssaker (41,5 prosent).

Tabell 6.2 viser at videobruken på norske nettsteder er lav. NRK har en gjennomsnittlig bruk, mens TV 2 og VG bruker video i mye større grad.

Tabell 6.2 – Bruk av video/lyd og bilde (n=251)

	Total	NRK	TV 2	VG	Dagbl.	Aften.	Dags.	Nett.	BT	BA	Hord.
Video	6,5	6,6	12,0	15,5	5,8	2,6	0,5	3,9	3,1	0,0	7,8

(Kilde: Sjøvaag og Pedersen)

6.2.4.5 Facebook-profiler

Sjøvaag og Pedersen undersøkte også de ulike medienes Facebook-sider, hvordan NRKs nyheter på Facebook ser ut sammenlignet med de andre, og omfanget av «likes», delinger og kommentarer. Analysen tok kun for seg hovednyhetssiden til mediene, og ikke de øvrige Facebook-sidene til de undersøkte mediene. Et hovedfunn er at medienes innholdsprofiler på Facebook er relativt like nettprofilen, men at Facebook synes å fordre en litt annen dagsorden enn nettsidene. Analysen viste at ingen av sakene med flest likes, delinger eller kommentarer er de samme som hovedoppslagene på avisenes nettsider, og at Facebook således ikke først og fremst er en plattform for toppsaker som setter eller følger dagsorden.

Den tematiske fordelingen viste at det er mindre sport på Facebook enn på nett, og det er flere livsstilssaker og saker om sosiale spørsmål. Analysen viste også at medienes nettprofiler blir forsterket på Facebokk ved at for eksempel NRK og Dagsavisen har mer politikk på Facebook enn de har på nett. NRK ligner imidlertid mer på Nettavisen på Facebook, mens NRK var

mest lik Aftenposten på nett. NRK Hordaland er ulik de lokale konkurrentene i Hordalandsdistriktet, selv om de deler et fokus på kultur og sosiale spørsmål.

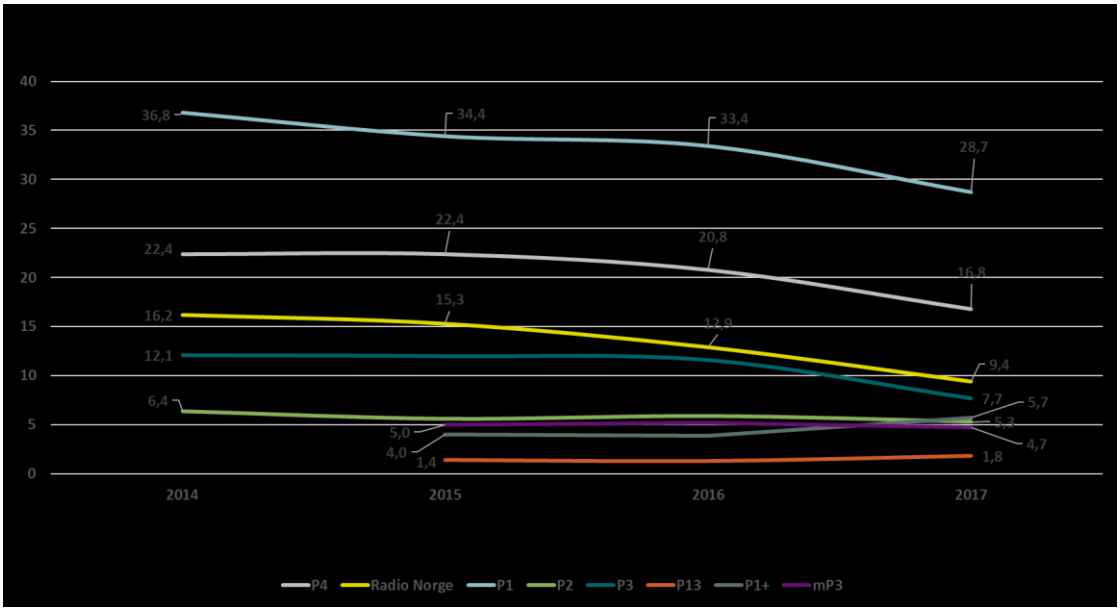
Analysen viste at NRK, Dagbladet, Aftenposten og Nettavisen har omtrent samme geografiske profil på Facebook som på nettsidene. Dagsavisen og Bergens Tidende har mindre lokalstoff på Facebook, mens NRK Hordaland og Bergensavisen har markant mer av henholdsvis regionstoff og lokalstoff.

6.3 Dekningstall for 2017 og NRKs oppslutning i befolkningen

NRK har bred oppslutning på radio, tv og nett.

Figur 6.10 viser gjennomsnittlig daglig dekning i prosent for NRK Radio (P1, P2, P3, P13, P1+ og mP3) i perioden 2014 til 2017. I tillegg vises dekningen for P4 og Radio Norge.

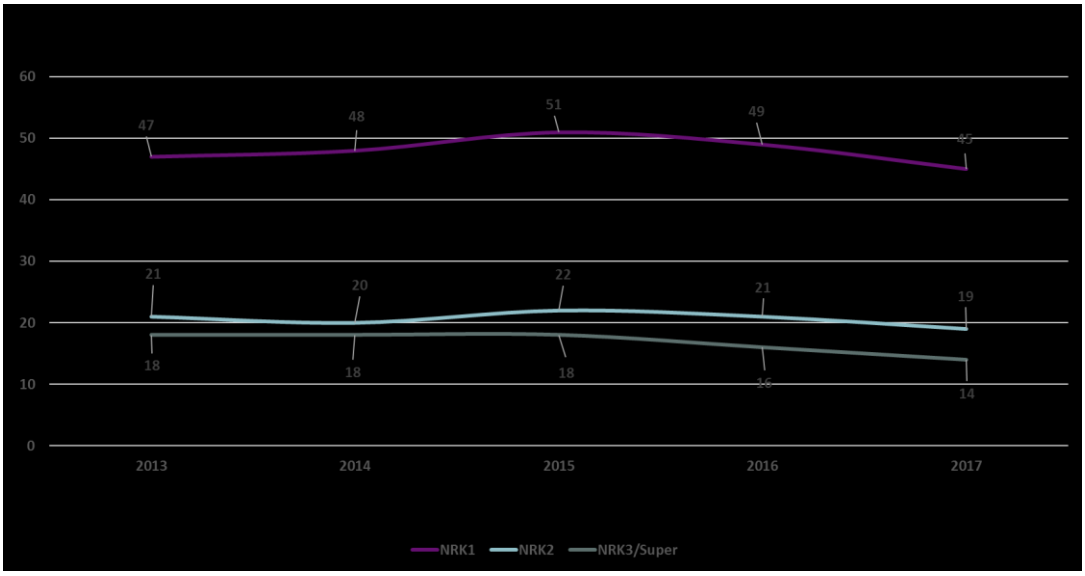
Figur 6.10 – Dekningstall for radio, gjennomsnittlig daglig dekning i prosent 2014 til 2017



(Kilde: Kantar Media/TNS Gallup)

Figur 6.11 viser gjennomsnittlig daglig dekning i prosent for NRK TV (NRK1, NRK2 og NRK3/Super) i perioden 2014 til 2017.

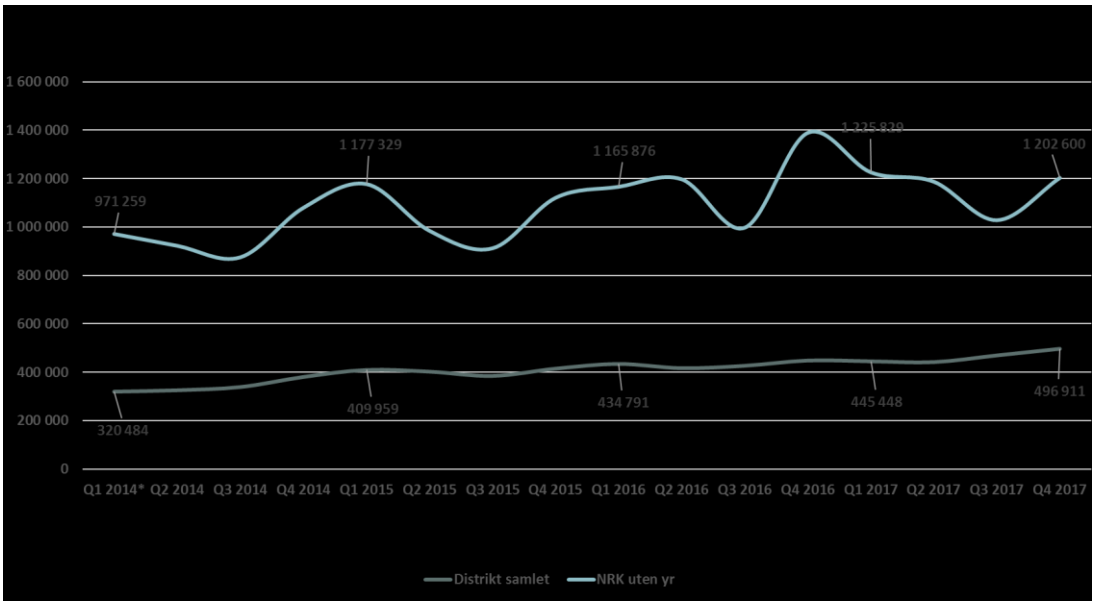
Figur 6.11 – NRK TV, gjennomsnittlig daglig dekning i prosent 2014 til 2017



(Kilde: Kantar Media/TNS Gallup)

Figur 6.12 viser gjennomsnittlig antall unike brukere av nrk.no på nett og mobil i perioden 2014 til 2017.

Figur 6.12 – nrk.no, gjennomsnittlig unike brukere (nett og mobil) 2014 til 2017



(Kilde: NRK Analyse. Data fra TNS Scores)

6.4 Analyse av betydningen av NRKs tilbud for bruksmangfoldet

6.4.1 Om MeCIn og analysen av bruk av NRKs tilbud i befolkningen[81]

For å svare på oppdragets spørsmål om hvordan NRKs tilbud bidrar til bruksmangfold, sammenlignet med tilbudet til andre aktører, har Medietilsynet innhentet en analyse fra Institutt for informasjons- og medievitenskap ved Universitetet i Bergen (UiB). Rapporten *Brukerperspektiv på NRKs bidrag til mediemangfoldet og innvirkning på andre aktører – En analyse av surveydata for Medietilsynet* (heretter kalt Bruksmangfoldsrapporten) ble levert til Medietilsynet 26. februar 2018.[82]

Analysen er basert på data fra et delprosjekt i forskningsprosjektet *Mediebruk, kultur og offentlig tilknytning: Informasjonsfrihet i «stordataens tidsalder»* (MeCIn), som ledes av Hallvard Moe[83]. Undersøkelsen ble utviklet for å kartlegge hvordan den norske befolkningen benytter sin informasjonsfrihet, og ble gjennomført av Kantar TNS som en internettbasert panelundersøkelse i perioden fra slutten av november til midten av desember 2017.[84] Undersøkelsen besto av 76 spørsmål. Datasettet inneholder over 600 variabler, inkludert omfattende informasjon om sosial bakgrunn, mediebruk, bruk av enkelte utvalgte kulturtilbud og deltakelse i og interesse for organisasjonsliv og politisk liv.

Analysen av NRKs bidrag til bruksmangfoldet tar utgangspunkt i Mediemangfoldsutvalgets brukerperspektiv på mediemangfold, der det avgjørende for å nå de underliggende målene for mediemangfold er at borgerne faktisk eksponerer seg for et mangfold av innhold og avsendere. Bruksmangfoldsrapporten viser i grove trekk til at bruksmangfold på makronivå handler om at offentligheten består av ulike deler, som både kan ha en mening og funksjon alene og på ulike måter være sammenkoblet gjennom fellesarenaer og dermed inngå i en helhet. En fragmentert offentlighet vil i denne sammenheng være «kjennetegnet av dårlige forbindelser mellom delene […] og få arenaer som samler store grupper av befolkningen,

---

[81] Hovden, J. F., Moe, H., Rosenlund, L. og Holm, B. (2018) Brukerperspektiv på NRKs bidrag til mediemangfoldet og innvirkning på andre aktører: En analyse av surveydata for Medietilsynet, Bergen: Universitetet i Bergen

[82] Rapporten er utarbeidet av Hallvard Moe (PhD) professor i medievitenskap ved UiB, Jan Fredrik Hovden (Dr. Polit) sosiolog og professor i medievitenskap ved UiB, Lennart Rosenlund (Dr. Polit) sosiolog og professor emeritus ved Institutt for medie- og samfunnsfag ved Universitetet i Stavanger og Balder Holm medieviter (MA) og forskningsformidler ved Nordicom, ved UiB. Vitenskapelig assistent ved Institutt for informasjons- og medievitenskap ved Universitetet i Bergen, Ingvild Abildgaard Jansen, har også bidratt til rapporten.

[83] Mer informasjon om dette prosjektet og publikasjoner finnes på http://www.uib.no/prosjekt/mecin

[84] Mer om MeCIn-undersøkelsen i rapporten Brukerperspektiv på NRKs bidrag til Mediemangfoldet og innvirkning på andre aktører – En analyse av Surveydata for Medietilsynet (Bruksmangfoldsrapporten) i kapittel 5, punkt 5.1.

også slike grupper som ellers har lite felles».[85] Bruksdimensjonen av mediemangfold handler i denne sammenheng om hvorvidt majoriteten av borgerne knytter seg til fellesarenaer, eller om det er tydelige skiller mellom ulike gruppers mediebruk. *Fellesarena* blir beskrevet som funksjonen *«general interest intermediary»* der tanken er «at offentligheten bør kunne bringe sammen borgerne, i den forstand at de retter sin oppmerksomhet mot noe som er av felles interesse».[86]

Bruksmangfoldsrapporten viser at innsikt i graden av polarisering i offentligheten kan undersøkes gjennom å studere i hvilken grad ulike grupper kun benytter seg av et fåtall medier eller typer innhold (som for eksempel underholdning eller nyheter) eller avsendere, eller et avgrenset sett ideer og synspunkter. I disse studiene undersøkes også betydningen av kostnader eller andre variabler for om man bruker et mangfold av medietilbud. Bruksmangfoldsrapporten peker på forskning som viser at begrenset og ensidig mediebruk kan bidra til å forsterke allerede eksisterende oppfatninger og forskyve meningene i ytterliggående retninger.[87] Dette perspektivet understreker betydningen av at brukerne eksponerer seg for en bredde i medieinnholdet.

Bruksmangfoldsrapporten benytter begrepet *medierepertoar* for «å beskrive helheten av medier som en person regelmessig bruker». Her inntar forskerne et brukerperspektiv og undersøker hvilke sammensetninger av medier en bruker har, i stedet for å se på hvilke brukere et visst medium eller visse medieaktører har. I tillegg viser forskerne til at det er viktig å forstå ulike medier og medieinnhold i forhold til hverandre, som elementer i et repertoar.

I denne analysen har forskerne et brukerperspektiv på NRKs bidrag til mediemangfoldet. De undersøker både brede brukermønstre i befolkningen som helhet og mediebruken i ulike grupper, med utgangspunkt i medierepertoaret ulike grupper benytter regelmessig. Analysen ser også på om NRK fyller en rolle som *fellesarena* (en arena i offentligheten som bringer mediebrukerne sammen).

6.4.2 Bruksmangfoldsanalysens problemstillinger

Bruksmangfoldsrapporten tar utgangspunkt i to problemstillinger for å svare på hvordan NRKs tilbud bidrar til bruksmangfoldet:

---

[85] Bruksmangfoldsrapporten side 6.
[86] ibid. side 7, der for beskrivelsen av funksjonen «general interest intermediary» refereres til Cass Sunstein (2017) *#Republic. Divided Democracy in the Age of Social Media*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
[87] Ibid side 6, der det som eksempel på forskning vises til Cass Sunstein (2003) *Why Societies Need Dissent.* Cambridge: Harvard University Press.

a) I hvilken grad er NRK en felles arena for store deler av befolkningen, også for grupper som ellers er svært ulike?
b) I hvilken grad inngår NRK i medierepertoaret for brukere som ellers har en begrenset nyhetsbruk?

Begge problemstillinger handler om hvordan bruk av NRKs ulike tilbud henger sammen med bruk av andre aktørers medietilbud (og hverandre), og i hvilken grad NRK-brukere har spesielle kjennetegn. I Bruksmangfoldsrapporten er følgende kjennetegn særskilt relevante:

- Grunnleggende demografiske indikatorer (som alder og kjønn)
- Tilgang til sentrale ressurser i samfunnet (som utdanning og inntekt)
- Tilgang til, og bruk av, medietilbud (abonnement, teknologi)
- Interesse for og bruk av nyheter, spesielt nyheter om samfunnsspørsmål

Ved hjelp av problemstilling (a) ønsker forskerne å få kunnskap om bredere mønstre i befolkningen. Gjennom problemstilling (b) fokuserer forskerne på grupper med en mediebruk som kan være potensielt problematisk i forhold til politisk engasjement og et velfungerende demokrati, inkludert lav interesse for politikk og samfunnsspørsmål, manglende valgdeltagelse, liten eksponering for nyheter/samfunnsdebatt og/eller ensidig eksponering for visse typer argumenter og synspunkter.

I analysen av hvordan NRKs tilbud bidrar til bruksmangfold benytter forskerne begrepet *fellesarena*. Betydningen av funksjonen knyttes til den rutinemessige mediebruken, det vil si bruk i hverdagen og ikke bruk i tilknytning til spesielle høytider eller hendelser (for eksempel under viktige idrettsbegivenheter eller i ulike krisetilfeller). Rapporten undersøker ikke NRKs funksjon for visse grupper i samfunnet spesielt, som for eksempel NRKs ansvar for å ha tilbud til den samiske befolkningen eller tilrettelegging for hørselshemmede.

Forskerne presiserer at begrepet «NRKs tilbud» kan forstås på tre måter. I vid forstand dekker det NRKs samlede tilbud på tvers av kanaler, plattformer og sjangre. Begrepet kan også forstås avgrenset til kun å gjelde nyheter, slik at det er bruken av NRKs nyhetstilbud på tvers av kanaler og plattformer som skal undersøkes. En tredje forståelse er å avgrense ytterligere til deler av bestemte innholdstilbud, for eksempel nyhetstilbudet på nett. I norsk og europeisk mediepolitikk har de offentlige allmennkringkasternes nyhetstilbud på nett vært særlig omdiskutert de siste tiårene.[88]

I analysen av NRKs bidrag til bruksmangfold tar forskerne utgangspunkt i den første forståelsen, og vil dekke NRKs samlede tilbud på tvers av kanaler, plattformer og sjangre. Forskerne mener denne betydningen av NRKs tilbud er viktig fordi bruk av NRK innebærer

[88] Karen Donders og Hallvard Moe (2014) «European State aid control and public service broadcasting: Competition policy clashing or matching with public interest objectives?», i K. Donders, C. Pauwels og J. Loisen (red.) *The Palgrave Handbook of European Media Policy*, London, Palgrave: 426-441.

en orientering mot samfunnet gjennom én sentral aktør. På denne måten er det et potensial for at mange blir eksponert for de samme sakene og temaene. Det vises til at programleggingsteknikker i radio og tv, der ulike sjangre og programmer legges etter hverandre, har bidratt til at brukerne eksponeres for en bredde av temaer. Betydningen av at allmennkringkastere som NRK tar med seg denne effekten når de utvikler personaliseringstjenester og anbefalingssystemer på nett er dermed viktig i et bruksmangsfoldsperspektiv.[89] Analysen omfatter enkelte medier og plattformer (radio, tv og nett) og konkrete kanaler med ulike innholdsprofiler (NRK P1, P13, NRK Alltid Nyheter etc.). Nyhetstilbudet på tvers av det samlede innholdstilbudet gis særlig oppmerksomhet. Analysen tar sikte på å belyse om grupper i befolkningen som ellers har lite til felles, og dermed få andre treffpunkter, orienterer seg mot en fellesarena gjennom NRK.

6.4.3 Relevant forskning om bruksmangfold

Bruksmangfoldsrapporten gir utvalgte eksempler på relevant nasjonal og internasjonal forskning på feltet, både for å gi en kunnskapsbasert forståelse av funnene i denne empiriske analysen, og for å sette funnene inn i en større sammenheng. Det vises til at forskere lenge har vært opptatt av i «hvilken grad borgerne blir informerte, hvilke grupper som oftest lar være, og om vi over tid ser en utvikling mot større skiller i samfunnet».[90] Flere studier adresserer spørsmålet om det er en sammenheng mellom mediesystemer og informerte borgere, herunder betydningen av allmennkringkasting. Forskerne viser til at studier, blant annet i USA, har vist at en utvidelse av medietilbudet, særlig med nye muligheter for å unngå nyheter, fører til større skiller i nyhetskonsum. Selv om informasjonstilgangen øker viser studier at flere velger bort nyheter, og at denne tendensen har økt med fremveksten av internett.

Videre vises til det til sammenlignende studier av mediesystemer i Europa og i USA, som avdekker at systemer med «sterke allmennkringkastere kjennetegnes av mindre skiller mellom grupper når det gjelder nyhetskonsum, og generelt fremstår som fordelaktige når det gjelder muligheter for informerte borgere»[91]. Det vises til generell nedgang i nyhetskonsum på tv i Europa, og i Norge og flere andre land tyder studier på at de med lav politisk interesse har større tilbøyelighet til å unngå nyheter. Tendensen er noe svakere i Europa enn i USA. Det forklares med en senere utvikling i Europa og særlig med de europeiske allmennkringkasternes posisjon, som gjør at også relativt uinteresserte brukere blir eksponert for nyheter og aktualitetsstoff. Det at allmennkringkasterne har mulighet til å nå mange

---

[89] ibid. side 7, der det vises til Hilde Van den Bulck og Hallvard Moe (under publisering) "Public service media and personalisation through algorithms: mapping strategies and exploring dilemmas", *Media, Culture & Society*.
[90] ibid. side 9.
[91] l.c., der det vises til en studie som sammenligner tv-bruk i mer enn 30 europeiske land fra 2002 til 2010, Aalberg, T., m.fl. (2013) «Media Choice and Informed Democracy: Towards Increasing News Consumption Gaps in Europe?», *The International Journal of Press/Politics,* 18(3): 281-303.

borgere med nødvendig informasjon og relevante perspektiver er en sentral begrunnelse for å opprettholde allmennkringkasting som funksjon, selv om det ikke lenger er knapphet på distribusjonskapasitet.

Tradisjonelt rapporteres ofte mediebruk med utgangspunkt i hvor stor oppslutning den enkelte medieaktørs tilbud har, altså et avsenderperspektiv. Dette gjelder for eksempel SSBs årlige statistikk og Kantar TNS' målinger for mediebransjen. Bruksmangfoldsrapporten argumenterer for hvor viktig det er å forstå hvordan befolkningen bruker flere ulike medier og medieinnhold samtidig for å forstå bruksmangfold. Derfor er det nyttig å beskrive ulike gruppers *medierepertoar*, som gir innsikt i den samlede mediebruken i ulike grupper. I mediebruksforskningen deles informantene inn i ulike brukertyper[92] basert på faktorer som hvilke medieplattformer de velger (enten analogt eller digitalt, enten radio, tv eller nett), som så kobles mot ulike bakgrunnsvariabler (alder, livsfase, kjønn, utdanning, yrke). Studier viser at noen grupper i befolkningen har lettere tilgang til et større mediemangfold enn andre, og at forskjellige repertoar av medier kombineres på ulikt vis i ulike grupper. Dette henger også sammen med interesser og livsstil. I en delrapport fra MeCin-prosjektet fra 2017 om *Mediebruk og offentlig tilknytning*[93] var funnene blant annet at «*digitaliseringen innebærer økt kompleksitet i den enkeltes mediebruk, og større variasjon mellom ulike menneskers mediebruksmønstre*», og at «*mediebruk er i mindre grad enn før fast knyttet til bestemte sosiale situasjoner i hverdagen*». Studien viser også hvordan mediebruk generelt varierer med alder og livsfase, yrke og utdanning.

6.4.4 Hovedfunn i den empiriske analysen av NRKs bidrag til bruksmangfoldet

Et hovedfunn er at NRKs tilbud er en del av nesten hele befolkningens mediehverdag, og dermed er en fellesarena for det aller meste av befolkningen i stor grad på tvers av andre skillelinjer.

NRK når gjennom sitt samlede tilbud grupper i befolkningen som ellers er svært ulike, både når det gjelder sosiale kjennetegn og medievaner.

Data fra MeCIn-undersøkelsen fra november og desember 2017 viser bruk av henholdsvis NRKs tv-tilbud, NRKs radiotilbud og NRKs nettilbud i ulike deler av befolkningen.[94] Når respondentene deles etter alder og kjønn er gruppen kvinner under 30 år den som sjeldnest bruker NRKs radio jevnlig (38 prosent). Samtidig oppgir 78 prosent i den samme gruppen at

[92] Se nærmere i Bruksmangfoldsrapporten kap 4, punkt 4.2 om ulike brukertyper.
[93] Ytre-Arne, B. m.fl. (2017)
[94] Se alle resultatene fra den empiriske analysen av NRKs rolle som fellesarena og i folks medierepertoar i Bruksmangfoldsrapporten i kapittel 6, punkt 6.1.

de brukte NRK tv siste uke og 67 prosent bruker nrk.no jevnlig. Dette viser at NRK i stor grad når denne gruppen på tvers av plattformer. Det samme gjelder grupper som i liten grad bruker NRKs tilbud på nett. Kvinner mellom 45 og 59 år bruker sjeldnest nrk.no jevnlig (50 prosent), mens hele 92 prosent i den samme gruppen ser på NRK tv og 59 prosent lytter til radio. Også når respondentene deles etter inntekt er hovedbildet at NRK med sitt totale tilbud når bredt, særlig gjennom tv. Forskerne fant videre påtakelig liten variasjon i bruken av NRKs tilbud på tvers av sosiale og politiske skillelinjer i befolkningen. Bruken av NRKs radio- og tv-tilbud ble undersøkt sett opp mot partipreferanse og posisjon i det norske sosiale rommet.[95] Samlet sett viser disse funnene at NRK som institusjon når mange og bredt i befolkningen.

Analysen identifiserer noen mindre grupper som i lavere grad enn andre orienterer seg mot nyheter, og mot norske redaksjonelle medier overordnet, som også inkluderer NRKs tilbud.

Dette viser at det er noen utfordringer knyttet til hovedfunnet om NRK som fellesarena for befolkningen, og analysen viser at det først og fremst gjelder de aller yngste. Funnet samsvarer med funn fra andre undersøkelser om at det er de yngre aldersgruppene som sjelden bruker nyheter.[96] I Bruksmangfoldsrapporten undersøkte forskerne også gjennom to delanalyser hvordan NRK inngår i sammenhenger med andre medier. De to delanalysene vektlegger ulike sider ved hvordan befolkningen bruker medietilbudene. Forskerne så på:

1. Hvilke medietilbud brukes typisk sammen – og ikke
2. Hvilke grupper av mediebrukere kan identifiseres ut fra dette
3. Hvordan plasserer bruk av NRKs tilbud seg i de ulike gruppene

Analysen av plattformrepertoar

Den første delanalysen *Plattformrepertoar* tok for seg kombinasjoner av medietyper som blir brukt til hverdags, med spesiell vekt på skillet mellom digitale og ikke-digitale plattformer. Med utgangspunkt i 16 variabler for ulik mediebruk fra MeCIn-undersøkelsen[97] ble det gjort en multippel korrespondanseanalyse for å fange opp de grunnleggende forskjellene i folks mediebruk. De 16 ulike typene mediebruk var:

- Leser papiravis
- Leser nettavis

[95] For posisjon i det sosiale rommet skiller analysen befolkningen i ni grupper basert på a) deres volum av sentrale samfunnsressurser (økonomiske, utdanningsmessige, kulturelle) inndelt som relativt høy, middels og lav) samt b) hvordan disse ressursene er kombinert.
[96] Bruksmangsfoldsrapporten viser til et eksempel på tilsvarende funn i Blekesaune, A., Elvestad E. og Aalberg T. (2010) « Tuning out the World of News and Current Affairs – An Empirical Study of Europes' Disconnected Citizens», *European Sociological Review 28(1):110-126.*
[97] Se nærmere om mediebruksvariablene, klyngeanalysen og funnene i Bruksmangfoldsrapporten punkt 6.1.2 om analysen av NRK i befolkningens plattformrepertoar.

- Bruker nettsteder til andre nyhetstilbydere, for eksempel tv-kanaler
- Ser direktesendt tv
- Ser tv i opptak, strømmet eller på nett
- Hører direktesendt radio
- Hører radio i opptak, strømmet eller på nett
- Bruker sosiale medier
- Spiller dataspill på konsoll, mobil eller PC/Mac
- Leser skjønnlitteratur
- Leser fagbøker
- Hører på musikk
- Ser på film
- Ser på tv-serier
- Ser nyheter på tv
- Hører nyheter på radio

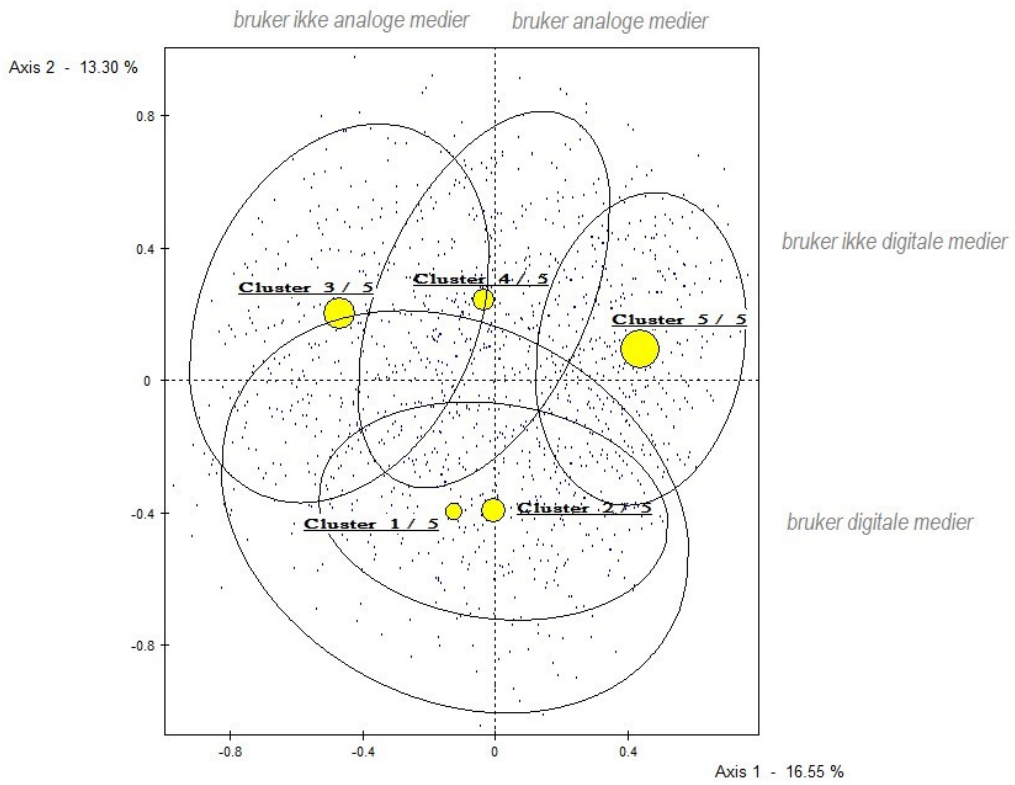
Analysen viser at det største skillet går mellom bruk og ikke bruk av analoge medier (da spesielt direktesendt fjernsyn, radio og papiraviser). Dette skillet er nært knyttet til alder, der de yngre brukerne typisk velger bort de analoge mediene. Det andre skillet går mellom bruk og ikke bruk av digitale medier (da spesielt strømmet tv og radio, sosiale medier og nettaviser). Dette skillet handler dels om kjønn, dels om ressurser. De med lav utdanning og lav inntekt har størst tilbøyelighet til å velge bort digitale medier.

Forskerne gjorde deretter en klyngeanalyse som identifiserte følgende fem hovedgrupper med ulike plattformrepertoar, som fordeler seg prosentvis slik:

1. Nyhetsorienterte strømmere (10 prosent)
2. Tv-serie-orienterte strømmere (19 prosent)
3. Surfeorienterte strømmere (24 prosent)
4. Tv-orienterte tradisjonsmediebrukere (16 prosent)
5. Nyhetsorienterte tradisjonsmediebrukere (34 prosent)

Figur 6.13 viser plattformrepertoaret i befolkningen langs en horisontal akse, som fanger opp forskjeller i bruk og ikke bruk av analoge medier, og en vertikal akse, som fanger opp forskjeller i bruk og ikke-bruk av digitale medier. Videre viser den hvordan de fem ovennevnte gruppene/klyngene plasserer seg på den horisontale aksen og den vertikale aksen.

Figur 6.13 – Plattformrepertoar i befolkningen. MCA, akse 1-2 Individ og klynger (punktene i kartet viser enkeltrespondenter)



(Kilde: Bruksmangfoldsrapporten)

I figur 6.13 signaliserer størrelsen på de gule sirklene hvor store gruppene er, og størrelsen og formen på ellipsene sier noe om variasjonen i gruppen. En stor ellipse forteller at gruppen er nokså heterogen i mediebruken, og en mindre ellipse at gruppen er mer homogen. Retningen på ellipsen forteller hvordan medlemmene i gruppen skiller seg fra hverandre. Figuren viser at hovedgruppene 1 og 2 har høyt forbruk av digitale medier. Gruppe 3 til 5 har lav bruk av digitale medier, men varierer med lavere og høyere bruk av analoge medier. Forskerne beskriver de fem hovedgruppene slik[98]:

1. Nyhetsorienterte strømmere (10 prosent av respondentene): Kjennetegnes av en kombinasjon av høy bruk av digitale tjenester, bred bruk av ulike plattformer og en høy andel som bruker nyheter. Nesten alle i denne gruppen (90 prosent) bruker sosiale medier i det daglige, og 88 prosent leser avisen(e) på nett. Alle i gruppen lytter til strømmet radio eller podkaster, noe svært få i de andre gruppene gjør. Unge mennesker dominerer denne gruppen.

[98] Typologien av hovedgrupper av plattformrepertoar i befolkningen er sitert fra Bruksmangfoldsrapporten side 21-22.

30 prosent er under 30 år og 40 prosent er i alderskategorien 30–44 år. Menn og høyt utdannede er overrepresentert i gruppen.

2. Tv-serie-orienterte strømmere (19 prosent av respondentene): Har samme kjennetegn som gruppe 1, med høy bruk av digitale medier – inkludert strømmetjenester, sosiale medier og nettaviser. Derimot har gruppen et totalt fravær av strømmet radiobruk, og en høyere andel som bruker strømmetjenester for tv- og musikk. Mange flere i denne gruppen ser tv-serier tilnærmet daglig (97 prosent). Mediebruk fremstår samlet sett noe mer underholdningsrettet (spesielt mot tv-serier), og mindre nyhetsrettet enn gruppe 1. Medlemmene i gruppen er eldre enn medlemmene i gruppe 1. Alderskategoriene 30–44 år og 45–59 år er overrepresentert.

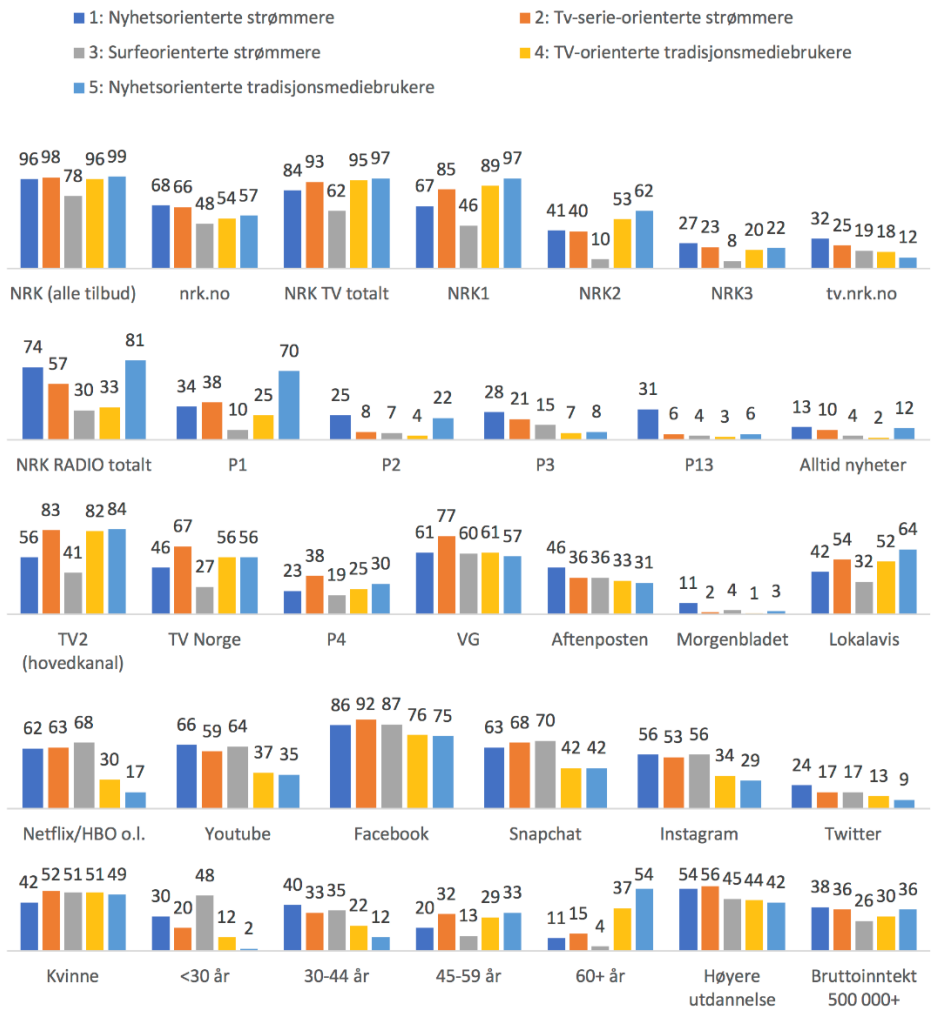
3. Surfeorienterte strømmere (24 prosent av respondentene): Denne gruppen bruker i liten grad både analoge og digitale medier, og kjennetegnes av lav bruk av de fleste massemedier (med unntak av nettaviser). En betydelig andel bruker strømmetjenester og sosiale medier, og bruk av dataspill er ganske vanlig. Sammenlignet med de andre «unge» i gruppe 1 og 2 har disse noe lav bruk av nettaviser og strømme-tv, men ikke sosiale medier. 93 prosent ser ikke nyheter på tv, og hele 90 prosent ser ikke på direkte-tv i til vanlig. 79 prosent hører ikke på nyheter på radio. Videre leser nesten ingen papiraviser (kun 7 prosent gjør dette), og 31 prosent leser ikke aviser på nett i det daglige. Gruppen er overrepresentert når det gjelder bruk av dataspill (30 prosent) og sosiale medier (84 prosent) i forhold til befolkningen som helhet, men ikke sammenlignet med andre unge i gruppe 1 og 2. Hele 48 prosent er under 30 år, og 35 prosent er i alderen 30–44 år.

4. Tv-orienterte tradisjonsmediebrukere (16 prosent av respondentene): Gruppen skiller seg mest ut ved å ikke høre direktesendt radio (94 prosent), å ikke høre på nyheter på radio (94 prosent) og å ikke strømme musikk (67 prosent). Gruppen er ivrige (direkte-) tv-seere (83 prosent) og brukere av tv-nyheter (93 prosent). Få følger derimot tv-serier (38 prosent) eller ser på film (16 prosent), og én av tre bruker ikke sosiale medier. 45 prosent leser papiravis og 77 prosent nettavis. Aldersgruppen 60+ er signifikant overrepresentert, det samme gjelder brukere med lav utdanning.

5. Nyhetsorienterte tradisjonsmediebrukere (34 prosent av respondentene): Kjennetegnes av at nesten alle bruker nyheter på radio og tv (begge 96 prosent), og denne gruppen er også den største. De fleste leser papiraviser daglig (68 prosent). Få ser på tv i opptak eller strømmet (80 prosent). Én av tre bruker ikke sosiale medier i det daglige. De som leser skjønnlitteratur er noe overrepresentert (37 prosent).

Klyngeanalysen viste at i alle de fem hovedgruppene er NRKs medietilbud en del av mediehverdagen for de fleste på tvers av ulike grupper, men med noe sosial variasjon, spesielt knyttet til alder. Figur 6.14 viser bruk av NRKs ulike tilbud, utvalgte andre tilbydere og sosiale egenskaper for de fem gruppene.

Figur 6.14 – Plattformrepertoar – bruk av NRKs ulike tilbud, utvalgte andre tilbydere og sosiale egenskaper for de fem gruppene, i prosent



(Kilde: Bruksmangfoldsrapporten/MECIN-rapport nr. 3)

Andelen som bruker NRK i hverdagen er 96 til 99 prosent i fire av gruppene. Som figur 6.14 viser skiller gruppen *surfeorienterte strømmere* seg ut ved at de har færrest hverdagsbrukere av NRKs tilbud, med 78 prosent. Det gjelder spesielt bruk av NRKs hovedkanaler for tv og radio. Disse respondentene skiller seg også fra andre på samme alder ved at de bruker NRKs strømmetjenester, nettside og ungdomsrettede tilbud noe mindre. Denne gruppen utmerket seg videre med relativt lav bruk av kommersielle kringkastingskanaler, og ved at sosiale medier, strømmetjenester og nettaviser fremstår som viktigere. Forskerne peker på at denne gruppen unge, som i noe mindre grad enn andre bruker NRKs tilbud, også i liten grad nås av de kommersielle norske kanalene.

Gruppen *nyhetsorienterte tradisjonsmediebrukere*, som hovedsakelig består av eldre deler av befolkningen, er ifølge plattformanalysen den tydeligste motsatsen til gruppen *surfeorienterte strømmere*. Langt på vei alle i denne gruppen bruker NRKs tv-kanaler i hverdagen, og fire av fem bruker NRKs radiokanaler (i begge tilfeller direktesendt). Færre i denne gruppen bruker

NRKs strømmetilbud og nettsider. Disse funnene kan gi inntrykk av at bruk versus ikke-bruk av NRKs tilbud i befolkningen i første rekke er et generasjonsfenomen, noe som betyr at brukerne tar med seg medievaner de får i ung alder videre i livet. Bruksmangfoldsrapporten peker imidlertid på at forklaringen på forskjellene er mer sammensatt, ettersom skillene i bruken av NRKs tilbud også i stor grad går på tvers av alder. Delanalysen viser at skillene innad i aldersgruppene mediemessig dels handler om ulik nyhetsinteresse og bruk av radio, men at forskjeller også handler om ulikhet i sosiale ressurser, som utdanning og inntekt.

For øvrig peker rapporten på at forskjellene mellom de fem typene mediebrukere i liten grad handler om kjønn. Unntaket er den første hovedgruppen *nyhetsorienterte strømmere*, som har en noe større andel menn.

Analysen av tilbyderrepertoar

Den andre delanalysen *Tilbyderrepertoar* så på hvilke konkrete kanaler, publikasjoner og innholdstilbud som blir kombinert, og da i et litt lengre tidsperspektiv (typisk brukt en gang i uken eller mer). Analysen omfatter ikke bare kanaler (tv, radio) og aviser, men også andre typer nettsteder og strømmetilbud, samt de mest populære sosiale mediene. Analysen finner tre hovedforskjeller mellom befolkningen i bruken av disse medietilbudene[99]:

1. Et skille mellom de som i større grad baserer sin mediebruk på nettbaserte tjenester, spesielt strømmetjenester og sosiale medier – typisk yngre grupper og de som i større grad benytter kringkastet tv-kanaltilbud – som typisk er noe eldre grupper.
2. Et skille mellom de som i stor grad bruker de nasjonale hovedkanalene på tv og radio (NRK1, TV 2, P1 og lokalmedier) og de som i større grad er orientert mot nasjonale og internasjonale aviser, utenlandske tv-kanaler og sosiale medier. Denne forskjellen har også elementer av generasjonsskille.

Også her gjorde forskerne en klyngeanalyse, som identifiserte sju hovedgrupper for tilbyderrepertoar i befolkningen. De fant et nokså likt mønster for befolkningens tilbyderrepertoar som for plattformrepertoaret, med stor variasjon mellom de ulike klyngenes spesifikke måter å kombinere bruk av ulike medietilbud på. NRKs tilbud – spesielt på tv – er imidlertid et vanlig innslag i mediehverdagen for de fleste. Dermed viser analysen at NRK har et klart potensial til å fungere samlende i en nokså fragmentert mediehverdag, også for dem som ellers i liten grad følger andre etablerte nasjonale tilbyderne.

---

[99] Den tredje dimensjonen er i følge Bruksmangfoldsrapporten hovedsakelig en variant av 1 og 2, men skiller tydligere mellom mer eller mindre nyhetsorienterte mediebrukere. Denne tredje dimensjonen er ikke vist i figurene, men er inkludert som grunnlag for analysene, side 26.

Følgende sju hovedgrupper ble identifisert i typologien for tilbyderrepertoaret i befolkningen[100]:

1. Guardian.co.uk og Morgenbladet (5 prosent av respondentene): Svært nyhetsorientert, spesielt i retning av debatt og nyheter fra utlandet. En høy andel leser utenlandske aviser og nyhetsnettsteder, riksdekkende meningsbærende aviser, og nesten alle leser de største regionsavisene (90 prosent) og nettaviser. Utstrakt bruk av strømmetjenester og sosiale medier. Få ser lineær tv og/eller hører på radiokanaler til hverdags. Relativt lav bruk av norske kringkastingskanaler, spesielt de kommersielle. Unge, høyt utdannede med en overvekt av menn.

2. CNN.com og TravelChannel (4 prosent av respondentene): Nyhetsinteressert, med høy bruk av både nettsteder, aviser, radio og tv, både nasjonale og internasjonale. For eksempel har 52 prosent brukt BBC sin nettside og 74 prosent TV 2 Nyhetskanalen. Relativt høy andel som følger både norske og utenlandske tv-kanaler, lytter til radio og leser papiraviser, men relativt få bruker strømmetjenester som Netflix/HBO (39 prosent). Middelaldrende og eldre, middels høyt utdannede – vanligvis menn.

3. Netflix og Snapchat (28 prosent av respondentene): Orientert mot sosiale medier og underholdningsrelaterte strømmetjenester. Nesten alle bruker sosiale medier (Facbook 97 prosent, Snapchat 83 prosent) og strømmetjenester for tv (Netflix/HBO 80 prosent, YouTube 68 prosent) ukentlig. De fleste leser også ulike nettaviser (82 prosent). Lav bruk av norske tv-kanaler, og leser sjelden nasjonale aviser utenom tabloidaviser (71 prosent leser VG på papir eller nett), får sjelden med seg nyheter via tv/radio. Unge, middels høyt utdannede.

4. P2 og Alltid Nyheter (11 prosent av respondentene): Orientert mot nasjonale nyheter og har høy bruk av NRKs tilbud, både tv og radio. Færre oppgir at de bruker andre norske kanaler (for eksempel TV 2 48 prosent, P4 10 prosent). De aller fleste leser de store regionsavisene (70 prosent) og halvparten leser riksdekkende meningsbærende aviser. Få bruker strømmetjenester som Netflix/HBO, også lavere andel enn snittet som bruker sosiale medier (for eksempel Facebook 78 prosent). Høyt utdannede eldre.

5. NRK1 og TV 2 (26 prosent av respondentene): Orientert mot de store nasjonale tv-kanalene. Har i likhet med gruppe 4 en høy andel som bruker norske tv-kanaler, spesielt NRK1 (92 prosent) og TV 2 (94 prosent). Mange bruker også norske radiokanaler, spesielt P1 (55 prosent). Nesten ingen bruker Netflix/HBO eller YouTube. Relativt få leser nasjonale aviser på papir og nett, kun elleve prosent leser riksdekkende meningsbærende aviser. Noe lavere bruk av sosiale medier enn snittet (15 prosent Facebook). Middels utdannede eldre og middelaldrende.

---

[100] Typologien av hovedgrupper av tilbyderrepertoar i befolkningen er sitert fra Bruksmangfoldsrapporten side 27-28.

6. FEM og TV3 (10 prosent av respondentene): Også nasjonalt tv-orientert, men mer i retning av kommersielle kanaler og deres underholdningstilbud. De fleste ser på NRK1 (88 prosent) til vanlig. En høy andel bruker kommersielle tv- og radiokanaler, spesielt norske (for eksempel ser 94 prosent på TV 2, 83 prosent på TV3, 80 prosent på FEM), både direktesendt og strømmet. 26 prosent leser papiravis til hverdags, noe som er nokså lavt. De fleste leser tabloidaviser på papir eller nett (69 prosent) i løpet av uken, noen færre leser de store regionsavisene og lokalaviser. Høy bruk av sosiale medier, spesielt Facebook (87 prosent). Middelaldrende og eldre, overvekt av kvinner og de med lav utdannelse.

7. MAX og Eurosport (16 prosent av respondentene): Tv-orientert, spesielt i retning av kommersielle kanaler og sportskanaler. Alle ser på NRK1 og TV 2 til vanlig, også stor andel som ser andre norske og utenlandske kanaler med underholdningspreg, sport og dokumentarer (TV Norge 82 prosent, MAX 66 prosent, Eurosport 50 prosent). De fleste leser tabloidaviser ukentlig. Middels høyt utdannede middelaldrende og eldre, med overvekt av menn.

Tilbyderrepertoaranalysen identifiserte også en gruppe som forskerne mener skiller seg ut som særlig interessant, og det er hovedgruppe 3 *Snapchat og YouTube*. I denne gruppen nås hele 82 prosent av ett eller flere av NRKs tilbud i løpet av en uke. Samtidig viser analysen at denne gruppen i hovedsak nås gjennom nettmedier, særlig sosiale medier og YouTube. I tillegg har 72 prosent i denne gruppen VGs gratistilbud på nett, som kilde til norskprodusert nyhetsjournalistikk.

Bruksmangfoldsrapporten oppsummerer funnene i de to delanalysene slik at NRK gjennom sitt samlede tilbud ivaretar en rolle som fellesarena for ulike grupper, mens enkeltgrupper som *surfeorienterte stømmere* i plattformanalysen og *Netflix og Snapchat* i tilbyderrepertoaranalysen i mindre grad har NRK som en sentral del av sitt medierepertoar. Forskerne påpeker at NRK har en utfordring når det gjelder å bidra til bruksmangfold i disse gruppene, i likhet med andre norske redaksjonelle medier.

6.5 Medietilsynets vurdering av NRKs bidrag til innholds- og bruksmangfoldet

NRK bidrar til mediemangfoldet i Norge gjennom å oppfylle allmennkringkastingsoppdraget. NRKs oppdrag er utformet for å sikre et bredt og kvalitativt godt tilbud, som er tilgjengelig for hele befolkningen. På denne måten skal NRK gjennom sin allmennkringkastingsvirksomhet bidra til innholds- og bruksmangfold.

Medietilsynet vurderer at NRKs samlede innhold på radio, tv og nett utfyller hverandre og til sammen utgjør et variert og allsidig tilbud både til brede og smale grupper i befolkningen. For å nå bredest mulig ut med sitt samlede innholdstilbud, benytter NRK ulike forteller- og publiseringsmåter. NRK tilbyr tre tv-kanaler, en rekke radiokanaler og et bredt innholdstilbud

på nett. NRK har også en radio- og tv-spiller på nett, der publikum kan høre og se programmer direkte eller fra arkivet. I publiseringsstrategien likestilles nye medieplattformer og tradisjonelle kanaler. Innholdet på nett er tilpasset alle enheter for mediebruk. NRK har retningslinjer for publisering på tredjeparts plattformer og er tilstede på sosiale medier. NRK Nyheter bruker Facebook til å formidle nyhetshendelser. Etter Medietilsynets vurdering er denne tilgjengeliggjøringen viktig for å sikre at NRKs tilbud når bredt ut, også til unge som primært benytter nett og sosiale medier som kilde til informasjon og til konsum av medieinnhold. En slik publiseringsstrategi som bidrar til å spre allmennkringkasterens innholdstilbud på medieplattformer som mediebrukerne benytter seg av, er i tråd med Europarådets anbefalinger om allmennkringkasternes samfunnsrolle og utvikling.

NRK tilrettelegger i stor grad sitt innholdstilbud for personer med funksjonsnedsettelser gjennom teksting, tegnspråktolking, programmer på tegnspråk, lydtekst og synstolking. I 2017 har NRK opprettet en egen stilling med ansvar for universell utforming av NRKs innhold på nett og mobil.

NRK har i flere år vært særlig opptatt av at mangfoldet i det norske samfunnet speiles i programtilbudet. Ved å ta opp samfunnsaktuelle temaer på en nyskapende og fordypende måte som treffer bredt, er det Medietilsynets vurdering at NRK tilfører en merverdi i det totale innholdstilbudet til publikum. NRK har også en tydelig strategi for å løfte unge stemmer, og på den måten tematisere aktuelle samfunns- og verdispørsmål for i større grad å nå unge målgrupper. Målet er at unge skal identifisere seg med det innholdet som NRK tilbyr, noe som igjen er viktig for at NRK skal være en naturlig del av de unges mediebruk. Som bruksmangfoldsundersøkelsen viser, er bruk av NRKs tilbud en del av de fleste nordmenns mediehverdag. I den gruppen som analysen identifiserte at hadde færrest hverdagsbrukere av NRKs tilbud, er det likevel 78 prosent som bruker ett av NRKs tilbud i hverdagen.

Det årlige tilsynet med hvordan NRK oppfyller sine allmennkringkastingsforpliktelser, har gjennom flere år vist at NRK har et innholdsmangfold og en sjangerbredde som skiller seg fra tilbudet til de kommersielle medieaktørene i det norske mediemarkedet. NRK bidrar dermed til økt innholdsmangfold i det samlede norske tilbudet til publikum. NRKs redegjørelse for innholdstilbudet i 2017 bekrefter at NRK opprettholder denne innholdsbredden. Den tradisjonelle reguleringsmodellen med en offentlig finansiert allmennkringkaster fungerer dermed i tråd med det mediepolitiske målet om at NRK skal oppfylle sosiale, kulturelle og demokratiske mål i samfunnet. NRK ivaretar rollen allmennkringkastingen skal ha som tilbyder av et bredt programtilbud som når ut til hele samfunnet og ved å være en felles arena for en bred offentlig debatt.

NRK tilbyr et bredt norskspråklig innholdstilbud, med en stor tematisk og sjangermessig bredde. NRK har en løpende nyhets- og aktualitetsdekning av nasjonale og internasjonale nyheter, og har i tillegg en rekke andre programmer som skal være kilde til innsikt og refleksjon. Dette er programmer innenfor kategoriene informasjon, samfunn, kultur, natur, vitenskap og dokumentarer, der det er en rekke faste programposter. Videre tilbyr NRK mange programmer som bidrar med fakta- og bakgrunnsinformasjon til nyhetsdekningen, i

tillegg til debatt og dekning av aktuelle samfunnsspørsmål. NRKs nyhets- og aktualitetsinnhold er også rettet inn mot ulike aldersgrupper. Gjennom undersøkende journalistikk bidrar NRK til å avdekke kritikkverdige forhold i samfunnet.

NRK oppfyller kravet om å styrke både norsk og samisk språk, identitet og kultur gjennom sitt tilbud på radio, tv og nett. NRK Sápmi er organisert som en egen programdivisjon, som formidler innhold på de samiske språkene, også spesielt for barn og unge. NRK har daglige norskspråklige programmer for barn under 12 år, og jevnlige norskspråklige programmer for unge. NRK formidler også innhold fra Norden, slik at nordiske samfunnsforhold, kultur og språk blir belyst. NRKs programtilbud inneholder et bredt spekter av kulturuttrykk, som inkluderer kulturtemaer som ofte har et smalere publikumspotensial. NRK har også underholdningsprogram som rettes mot bredere publikumsgrupper, og satser betydelig på norsk drama.

NRK har også et særlig ansvar for å synliggjøre nasjonale minoriteter og formidle kunnskap om mangfoldet i det norske samfunnet, blant annet ved å ha egne programmer for nasjonale og språklige minoriteter. NRK redegjør for at et bredt spekter av temaer om Norge som et flerkulturelt samfunn dekkes i det generelle nyhets- og aktualitetstilbudet, og ved at disse temaene veves inn i publiseringen på tvers av innholdskategorier og programflater. NRK har nylig lansert et nytt digitalt tilbud til kvener og norskfinner med både artikler, tv-programmer og lydlenker. NRK legger også vekt på at NRK skal være en mangfoldig organisasjon med kjennskap til mange kulturer for å kunne produsere et mangfoldig og relevant innhold fra ulike flerkulturelle ståsteder. NRK har i flere år arbeidet med rekrutterings- og opplæringstiltak for journalister med flerkulturell bakgrunn for å øke representasjon og identifikasjon for grupper med minoritetsbakgrunn. Medietilsynet vurderer at NRK på denne måten bidrar til innholdsmangfold, og til å synliggjøre at Norge er et samfunn med et mangfold av identiteter. Medietilsynet mener en slik strategi også er viktig for at NRK skal bidra til økt bruksmangfold, også i ulike minoritetsgrupper. I allmennkringkastingstilsynet har Medietilsynet vurdert at omfanget av NRKs programmer for nasjonale og språklige minoriteter har vært på et lavt nivå. Dersom kravet til NRK om egne program for nasjonale og språklige identiteter skal fungere som et virkemiddel for representasjon og synliggjøring av minoriteter i innholdstilbudet, mener Medietilsynet det er viktig at NRK jobber for at omfanget av programmer er på et tilfredsstillende nivå.

NRK har en bred dekning av religiøse trosretninger og livssyn, både gjennom overføringer i forbindelse med religiøse høytider og programmer som reflekterer en bredde i religiøse perspektiver og livssyn. Sportsdekningen i NRK dekker både bredden i norsk idrettsliv og større idrettsbegivenheter, herunder også funksjonshemmedes idrettsutøvelse.

Gjennom distriktskontorene tilbyr NRK redaksjonelt innhold fra en rekke ulike steder i landet, og reflekterer på denne måten det geografiske mangfoldet i Norge. NRK har et uttalt mål om å løfte lokale og regionale saker slik at de blir interessante for hele befolkningen. På denne måten bidrar NRK både til innholds-, bruks- og avsendermangfold. Som innholdsanalysen har vist er distriktsdekningen NRKs største bidrag til mediemangfoldet i det norske nyhets- og

aktualitetslandskapet, ettersom det er få andre regionale medier i Norge. NRK har derfor en viktig rolle som kilde til nyheter og informasjon om regionale forhold.

NRK er en viktig bidragsyter til at det tilbys innhold på begge målformer i det samlede norske medietilbudet. NRK bruker både bokmål og nynorsk på radio, tv og nett. Det har i flere år vært en utfordring for NRK å oppfylle kravet til 25 prosent nynorsk på alle plattformene. NRK har imidlertid vist at virksomheten løpende arbeider med å øke bruken av nynorsk i sitt innholdstilbud. Gjennom Nynorsk Mediesenter rekrutterer og lærer NRK opp journalister som bruker nynorsk. Innholdsanalysen fra Sjøvaag og Pedersen viser også at NRK fire ganger så ofte som andre norske nyhetsnettsteder publiserer saker på nynorsk.

I innholdsanalysen Medietilsynet har innhentet, ble NRKs nyhets- og aktualitetstilbud på nett sammenlignet med øvrige medieaktørers nyhetsnettsteder. Ifølge Sjøvaag og Pedersen er det journalistiske landskapet i Norge relativt homogent ved at de fleste aviser er allmennmedier som henvender seg til en generell publikumsgruppe, og forholder seg til de samme nyhetsverdiene. Det vises til at flere tidligere innholdsanalyser har vist at kultur, politikk og sport utgjør over halvparten av innholdet i norske aviser, og at det er enkelte temaer som alle fokuserer like lite på.[101] Forskjellene mellom mediene i denne analysen er derfor relativt små. Sannsynlige årsaker er at den journalistiske kulturen i Norge i høy grad er profesjonalisert, og at journalistikken ligger nær samfunnsoppdraget, uavhengig av hvilket geografisk nedslagsfelt mediet har og hvilken plattform journalistikken publiseres på.[102]

Et hovedfunn i innholdsanalysen er at i den grad NRK ligner på andre medier på nett, gjelder dette journalistiske kjerneoppgaver i medienes samfunnsoppdrag. Norske medier som følger Redaktørplakaten har noen felles nyhetsverdier, som innebærer at mediene er like opptatt av å dekke temaer som gjelder velferdsstaten og politikk på nasjonalt og internasjonalt plan. Videre viser innholdsanalysen at nyhetene fra NRK ligner minst på nyhetene i medier med en klar lokal, populær eller nisjeorientert profil – og mest på medier som søker å være dagsordensettende for den offentlige samtalen og som vil nå et bredt publikum. Sjøvaag og Pedersen forklarer dette med at NRK med sitt allmennkringkasteroppdrag er det mest allmenne nyhetsmediet i Norge med den mest generelle innholdsprofilen, og som henvender seg til det bredeste publikummet. NRK.no ligner derfor mest på Aftenposten, som analysen viser er den nettavisen som har den mest allmenne nyhetsprofilen. NRK ligner også på andre medier i dekningen av beredskapssaker, som trafikk, vær og ulykker. Beredskapsinformasjon er også en naturlig del av det journalistiske samfunnsoppdraget, og nettmediene publiserer som regel denne type saker fritt tilgjengelig.

Den manuelle kvantitative innholdsanalysen viser at sport, kultur og politikk utgjør over halvparten av innholdet i de undersøkte nettavisene. Sport er den største innholdskategorien

---

[101] Sjøvaag, H. og Kvalheim N. (kommer i 2019) Eventless News: Blindspots in Journalism and the «Long Tail» og News Content, *Journal of Applied Journalism and Media Studies*, sitert i Sjøvaag og Pedersen (2018)
[102] Sjøvaag og Pedersen (2018): 6-7.

samlet sett når NRK, VG, Dagbladet, TV 2, Aftenposten, Nettavisen, Dagsavisen, Bergens Tidende og Bergensavisen inkluderes. Politikk og kultur kommer på andre og tredje plass. Analysen viser at den hardeste konkurransen i det norske nyhetsmarkedet er mellom de kommersielle populærmediene VG, Dagbladet, Nettavisen og dels TV 2. Disse mediene er likere hverandre enn de andre mediene i analysen.

Analysen av medienes hovedoppslag viser at toppsak-profilen til nrk.no ligner relativt lite på de andre mediene. Videre viste analysen av kildebruk i hovedoppslagene at NRK hadde flest kilder i perioden, og også flest kilder per sak i gjennomsnitt. Når det gjelder bruk av ulike sjangerformer i nettdekningen viser analysen at 77,8 prosent av alle de kodede sakene er tradisjonelle avisartikler, og dermed at den klassiske avisartikkelen fremdeles er det mest benyttede formatet i publiseringen av journalistiske saker i norske nettredaksjoner. Ifølge Sjøvaag og Pedersen er meningsstoff og kronikker med på å differensiere nyhetsmedier fra hverandre i kampen om publikum, og dette stoffet legges ofte bak betalingsmur. Analysen viser at Dagbladet, Aftenposten, Dagsavisen og Bergens Tidende har en del av dette, mens NRK har en lav andel. NRK utøver derfor heller ikke på dette området et sterkt konkurransepress.

Innholdsanalysen viser videre at differensieringen mellom mediene når de sammenlignes med NRK går langs to dimensjoner: Den geografiske – med lokale, regionale og riksnyheter, og profil – ved at kommersielle «populær»-medier er «likere» enn andre medier og at allmennkringkastere, nisjemedier og lokalmedier er en motvekt til denne homogeniseringen. NRK utgjør «midten» av det samlede norske journalistiske landskapet, ved verken å legge seg innholdsmessig inntil nisjemediene, i like stor grad prioritere sports-, forbruker- og økonomistoff som de kommersielle mediene eller konkurrere med lokalavisene om å dekke de mest lokale temaene. Innholdsanalysen viser at NRKs tydeligste bidrag til innholdsmangfoldet er gjennom distriktstilbudet, og at NRK bruker nrk.no som en plattform for distriktstilbudet. NRK har en klar distriktsprofil og dekker regionene utover lokalmediemarkedene. Ifølge Sjøvaag og Pedersen er det lite regionaljournalistikk i Norge, ettersom de andre avisene er mer bynære. Som et eksempel viser forskerne til at Schibsteds regionaviser langt fra er så regionale som de en gang var, og at de har et økende fokus på bykjernen hvor avisene kommer ut.[103] Lokalmediene og byavisene i Norge har stort sett monopolistiske markedssituasjoner – de er alene om å dekke sitt område, og konkurransen kommer primært fra medier på regional- eller riksplan.

Når NRK sammenlignes med de Oslo- og Bergensbaserte mediene VG, Dagbladet, TV 2, Aftenposten, Nettavisen, Dagsavisen, Bergens Tidende og Bergensavisen, blir NRKs regionfokus enda tydeligere. Når NRK sammenlignes med avisene i de tre konsernene Schibsted, Polaris og Amedia, viser analysen også her at NRK ligner disse når det gjelder

[103] Sjøvaag, H. (2015) The Emerge of Metropolitan News: Shifting Consept of Localism in Norwegian Regional Newspapers, *Nordicom Review, 36(2):17-32*.

dekningen av de journalistiske kjerneområdene i samfunnsoppdraget. Polaris-avisene differensierer seg fra NRK ved å ha en høyere dekning av sport, noe som forklares med at dette stoffet sannsynligvis er syndikert. Schibsteds regionaviser skiller seg fra NRK når det gjelder dekningen av kulturfeltet film, kino og konserter, og har en betydelig høyere dekning av fotball enn det NRK har. Sammenligningen med Amedia viser at innholdet er ganske ulikt ved at dekningen av lokale saker slår tydelig ut, noe som viser at innholdsprofilen i Amedias aviser har en lokal karakter. Når det gjelder sportsdekningen er NRK er mer lik Amedia enn avisene i Polaris og Schibsted.

Analysen viser at NRK ligner minst på nyhetene til aviser med en klar nisjeorientert profil. For eksempel viser analysen at Dagens Næringsliv og Morgenbladet er klart forskjellige fra NRK ved at det er relativt få temaer som overlapper. Analysen viser videre at NRKs og TV 2s nettsider er de mest forskjellige. Sammenlignet med NRK framstår TV 2s nettside primært som en plattform for sportsdekning. TV 2 har også en større andel saker om film og kino. Sammenlignet med nyhets- og aktualitetsnettsidene til MTG-kanalene P4, P5 Østfold og Telemark, viser analysen at disse har et mer generelt nyhetsfokus enn nisjeavisene. Men disse mediene skiller seg fra NRK ved å ha flere saker om kriser og konflikter i nyhetsdekningen. Når NRK sammenlignes med kommersielle radiomedier som har nyhets- og aktualitetsinnhold på nett, viser analysen blant annet at disse kanalene er relativt nisjeorientert, og i større grad prioriterer kultur og familieliv.

Analysen av hvordan NRKs innhold bidrar til bruksmangfold så både på brede brukermønstre i befolkningen som helhet og mediebruken i ulike grupper. Utgangspunktet har vært den regelmessige mediebruken, altså det medierepertoaret vi bruker i hverdagen. Et hovedfunn er at NRKs tilbud er en del av nesten hele befolkningens mediehverdag, og at NRK dermed fyller rollen som en felles arena for de aller fleste på tvers av andre skillelinjer. Gjennom sitt samlede tilbud når NRK grupper i befolkningen som ellers er svært ulike, både når det gjelder sosiale kjennetegn og medievaner. Analysen av bruksmangfoldet har også vist at det er noen mindre grupper (først og fremst de yngre) som i mindre grad enn andre orienterer seg mot NRKs nyhetstilbud, og generelt sett heller ikke mot andre norske redaksjonelle nyhetsmedier. Dette funnet viser at det er noen utfordringer knyttet til NRKs rolle som fellesarena for hele befolkningen. Forskerne peker på at dette samsvarer med funn fra tidligere undersøkelser om at de yngre aldersgruppene sjelden bruker nyheter.

Mediemangfoldsutvalget viste til at det er et empirisk spørsmål hvorvidt avsender- og innholdsmangfold fører til bruksmangfold. Ifølge utvalget er det både i Norge og i flere andre land anerkjent at et mål for mediemangfold må inkludere måling av faktisk bruk. Et eksempel på et regulatorisk virkemiddel som mer direkte kan styrke bruksmangfoldet, er etter utvalgets vurdering statlig støtte til allmennkringkasting. Allmennkringkasterne kan gjennom populære program bygge sterk legitimitet og trekke store publikumsgrupper også til annet innhold, som for eksempel nyheter og aktualiteter. Utvalget mente at bruksmangfold er det mest sentrale aspektet ved mediemangfold, og pekte på at det er særlig viktig å være oppmerksom på

borgere med markant lavere mediebruk enn gjennomsnittet eller grupper med særlige behov, som for eksempel unge, lavt utdannede, minoriteter av alle slag og nye innvandrergrupper.[104]

Som offentlig finansiert allmennkringkaster har NRK et særlig ansvar for å oppfylle sosiale, demokratiske og kulturelle behov i samfunnet. Ettersom NRK har en rekke spesifikke krav til hva innholdstilbudet skal bestå av, hvilke grupper som skal nås og hvordan tilbudet skal tilgjengeliggjøres, er NRK i utgangspunktet i stor grad differensiert fra andre medier i det norske medielandskapet.

NRK har, i likhet med de øvrige redaktørstyrte mediene i Norge, et journalistisk samfunnsoppdrag. Medietilsynet har valgt å sammenligne NRKs nyhets- og aktualitetstilbud på nett med andre nyhetsnettsteder. Innholdsanalysen viser at NRK verken er helt lik lokalavisene eller de nasjonale kommersielle nyhetsmediene, og at NRK har en viktig funksjon som regional nyhetskilde. Gjennom redaksjonell tilstedeværelse i hele landet bidrar NRK både til avsender- og innholdsmangfold. Medietilsynet mener dette viser at Norge har en infrastruktur som legger til rette for at medier på ulike geografiske nivåer fyller ulike funksjoner som nyhetskilder for befolkningen. At NRK er mest lik andre medier som ønsker å nå bredt og sette dagsorden, er etter Medietilsynets vurdering en naturlig følge av at NRK også er en journalistisk virksomhet, som er forutsatt å ha en bred nyhets- og aktualitetsdekning som skal nå hele befolkningen. I et mediemangfoldsperspektiv mener Medietilsynet det er viktig at mange ulike avsendere dekker viktige forhold i samfunnet. Det faktum at medier som følger Redaktørplakaten ligner hverandre i dekningen av de journalistiske kjerneområdene, er en naturlig følge av deres samfunnsoppdrag.

Undersøkelser, blant annet på oppdrag fra Mediemangfoldsutvalget, har vist at noen viktige samfunnsområder i mindre grad dekkes i norske medier[105]. Mediene følger gjerne til en viss grad den samme dagsorden, der alle aktørene er like lite opptatt av visse samfunnsområder.[106] Dette gjelder særlig kompliserte problemområder i samfunnet, som gjerne også omfatter juridiske og globale forhold, som trafficking, narkotikakriminalitet og datakriminalitet. I tillegg er det i norske medier lav dekning av sentrale områder innen økonomisk sektor, særlig energimarkedene og banksektoren. I et demokratisk perspektiv er det viktig at det ikke utvikler seg omfattende blindsoner i journalistikken, og særlig vil vedvarende lav eller manglende dekning av temaer og samfunnsområder som det er vesentlig at borgerne får kunnskap om, være problematisk. Derfor er en regelmessig oppfølging av innholdstilbudet fra NRK og de andre mediene viktig for å kunne vurdere mangfoldet i det samlede innholdstilbudet. I den grad det i et mediemangfoldsperspektiv er behov for å stimulere til økt

[104] Se nærmere i NOU 2017:7 *Det norske mediemangfoldet*, punkt 8.2.
[105] Kvalheim, N. og Sjøvaag H. (2016) *Journalistikkens blindsoner.*
[106] Sjøvaag, H. og Kvalheim, Nina (kommer i 2019) Eventless News: Blindspots in Journalism and the 'Long Tail' of News Content, *Journal of Applied Journalism and Media Studies*

dekning av marginale temaer, kan det for eksempel både vurderes å konkretisere NRKs oppdrag nærmere og/eller andre regulatoriske virkemidler.

Medietilsynet vurderer at NRK bidrar til bruksmangfold ved at tilbudet er en del av nesten hele befolkningens mediehverdag, og fordi NRK fungerer som en fellesarena for grupper som ellers er svært ulike. I tillegg har NRK tydelige mål om nå bredt ut, både gjennom å publisere innholdet på de medieplattformer som folk bruker, og ved å ha et variert innholdstilbud til både brede og smale grupper i befolkningen. Når det gjelder gruppen av yngre «nyhetsunnvikere» som NRK og de øvrige norske redaksjonelle nyhetsmediene har utfordringer med å nå, er det grunn til å anta at dette henger sammen med en mer generell samfunnsutfordring. Som Mediemangfoldsutvalget påpeker, vil offentlige virkemidler trolig kun til en viss grad bidra til å løse denne utfordringen. Hensikten med enkelte av tiltakene utvalget foreslår er likevel å styrke bruksmangfoldet.[107] Noen av de virkemidlene utvalget foreslår er å opprettholde NRK som en sterk offentlig allmennkringkaster, kompensasjon for merkostnader ved kommersiell allmennkringkasting på tv, å modernisere produksjonstilskuddet og å etablere flere økonomiske støtteordninger for å stimulere til et mangfold av nyhets- og aktualitetsmedier. Medietilsynet legger til grunn at departementet i det videre utredningsarbeidet om den fremtidige mediestøtten følger opp utvalgets foreslåtte tiltak. Etter Medietilsynets vurdering har NRK vist at virksomheten jobber aktivt med å nå flere av de yngre publikumsgruppene som i mindre grad benytter seg av norske nyhetsmedier, blant annet gjennom ulike strategier for publisering og å sikre representasjon fra ulike kulturer.

[107] Se nærmere om dette i NOU 2017:7, punkt 8.2.

7 NRKs samarbeid med andre medieaktører i et mediemangfoldsperspektiv

7.1 Innledning

Et eget krav i NRK-plakaten fastslår at NRK skal ha et selvstendig ansvar for å bidra til det norske mediemangfoldet, regionalt og nasjonalt. NRK står i en særstilling i det norske medielandskapet. Den offentlige finansieringen innebærer at NRK, i motsetning til kommersielle medieaktører, ikke trenger å ta hensyn til omsetning og profitt. I lys av utfordringene den kommersielle mediebransjen står overfor, vurderer myndighetene NRKs rolle som bidragsyter til det norske mediemangfoldet som særlig viktig. NRKs funksjon som supplement til de kommersielle medieaktørenes innholdstilbud vil være å opprettholde eller øke mediemangfoldet.

I *Open og opplyst* er det gitt flere eksempler på hvordan NRK kan bidra til mediemangfoldet. NRK kan for eksempel være tilbakeholden med å sitere saker som kommersielle medieaktører har publisert bak betalingsmur, samarbeide med andre medieaktører i forbindelse med valgdekning og i større grad lenke til andre medier. Som eksempel på positive tiltak for mediemangfoldet nevnes at NRKs regionskontorer aktivt kan ta ansvar for å drive trafikk til lokalavisene. I Storbritannia ble BBC i 2010 pålagt å doble antallet klikk på lenker til andre nettsider enn deres egen innen 2013, noe BBC lyktes med. Som vi har sett har Yle fått krav om å utarbeide og offentliggjøre prinsipper for ekstern lenkepraksis. I Danmark er det foreslått at DRs ansvar for å samarbeide med andre aktører fastsettes i allmennkringkastingskontrakten. Det er lagt vekt på at samarbeid må skje ut fra partenes eget ønske, og ikke gjennom et pålegg. DR har allerede en avtale om fast lenking fra sin forside til enkelte danske aviser.

Ved behandlingen av *Open og opplyst* sluttet Stortinget seg til at NRKs ansvar for å bidra til mediemangfoldet burde understrekes gjennom en egen bestemmelse i NRK-plakaten. Under behandlingen av *Eit moderne og framtidsretta NRK* fremmet familie- og kulturkomiteen forslag om å endre den nye bestemmelsen i NRK-plakaten om NRKs ansvar for å bidra til mediemangfoldet slik at den presiserte at ansvaret gjelder både regionalt og nasjonalt. Det var tverrpolitisk enighet om at NRKs særskilte ansvar for å sikre mediemangfoldet blant annet ivaretas gjennom at NRK oppfyller oppdraget gitt i NRK-plakaten, og gjennom samarbeid med andre aktører, både lokalt, regionalt og nasjonalt. Det ble pekt på at mangfoldet skapes ved at alle aktører, inkludert NRK, bidrar til å utvikle journalistikk og meningsutveksling innenfor de rammer som til enhver tid eksisterer. Videre var det enighet om at NRK har et ansvar for å påse at selskapets aktivitet ikke er til hinder for andre aktører i det norske mediemarkedet.

Problemstillinger knyttet til offentlig og kommersiell bruk av NRKs arkiver er drøftet i *Open og opplyst*, *Eit moderne og framtidsretta NRK* og i Mediemangfoldsutvalgets utredning.

Under behandlingen av *Open og opplyst* sluttet Stortinget seg til at NRKs arkivmateriale skal gjøres tilgjengelig for viderebruk, så langt det er praktisk, juridisk og presseetisk forsvarlig. Videre skal NRK bare kunne ta betalt for de kostnadene selskapet har med å hente ut og klargjøre klipp for viderebruk etter et selvkostprinsipp. Stortinget presiserte i et oppmodningsvedtak at opphavsretten må ivaretas ved viderebruk av NRK-arkivet. I *Eit moderne og framtidsretta NRK* presiserte departementet hvor viktig det er at NRK også gjør informasjon om arkivmaterialet tilgjengelig (metadata), slik at de som ønsker å bruke innhold fra arkivet, kan finne frem til det. Mediemangfoldsutvalget sluttet seg til prinsippene rundt tilgjengeliggjøring av NRKs arkivmateriale, og understreket at disse vilkårene må følges opp. Utvalget pekte på at dette kan gjøres i forbindelse med vurderingene knyttet til de fireårige styringssignalene for NRKs økonomiske rammer.

7.2 NRKs tilnærming til samarbeid med andre medieaktører

NRK har, i tråd med Stortingets forutsetninger, lagt til grunn at deres ansvar for å bidra til det norske mediemangfoldet gjøres gjennom å oppfylle allmennkringkasteroppdraget og gjennom samarbeid og deling med andre norske medieaktører. For spørsmålet om i hvilken utstrekning NRK i samarbeid med andre bidrar til mediemangfoldet, mener NRK det særlig er tiltak knyttet til samarbeid og deling med andre medieaktører som er relevant. Disse tiltakene bidrar etter NRKs oppfatning til å fremme et bredt innholdstilbud, synliggjøre norsk virkelighet, og til å styrke innovasjon og kompetansedeling i mediebransjen. Samtidig mener NRK at en forutsetning for å være en god samarbeidspartner er at NRK har evne og styrke til å oppfylle allmennkringkastingsforpliktelsene, og at det er viktig at NRK verner om sin uavhengighet, redaksjonelle frihet og integritet. Legitimitet og oppslutning i befolkningen er en forutsetning for å løse oppdraget, og derfor må publikum vite når innholdet de bruker er offentlig finansiert gjennom kringkastingsavgiften.

NRK har i flere sammenhenger uttrykt ønske om å samarbeide med andre, og at det skal være åpenhet rundt ulike former for samarbeid NRK er involvert i. Målet med åpenhet er å sikre at alle medieaktører får innsyn i hvilke muligheter for samarbeid som finnes. NRK har også redegjort for at virksomheten gjennom mange år har hatt ulike former for samarbeid med andre aktører, både lokalt og nasjonalt. NRK mener ansvaret for å bidra til mediemangfoldet ikke innebærer et ansvar for at alle medieaktører skal inngå i et samarbeid. Etter NRKs oppfatning fungerer samarbeid best når de oppstår ut fra initiativ og nettverk i de ulike redaksjonelle miljøene.

NRK redegjør i rapporten *NRKs bidrag til mediemangfold gjennom samarbeid* fra februar 2018 for sentrale samarbeidsprosjekter med øvrige medieaktører. NRK har kategorisert samarbeidet i fire ulike kategorier.

7.2.1.1 Innhold og publisering

- NRK eier Faktisk.no, som er en ideell organisasjon og uavhengig redaksjon for faktasjekk av samfunnsdebatten og det offentlige ordskiftet i Norge, sammen med mediebedriftene TV 2, VG og Dagbladet.[108]

- NRK deltar i et pool-samarbeid, som innebærer at produksjoner og bilder deles med andre medieaktører. For eksempel delte NRK utdelingen av Nobels fredspris i 2017 vederlagsfritt med andre, NRK delte tv-sendte rettssaker, bilder fra Jensen-saken og fra 80-årsjubileene til kongeparet.

- På sportsområdet har NRK et fotballsamarbeid med Amedia. NRK har visningsrettene til alle NM-kampene i perioden 2016 til 2021, og deler strømmer fra kampene og samarbeider med lokale mediehus om dekningen. NRK mener dette har bidratt til at både NRK og de lokale mediehusene har nådd bredt ut med viktig regionalt innhold. Lokalavisene har fått tilgang til levende bilder fra cupen og mulighet til å inkludere dette innholdet i sine fotballprodukter, noe som ifølge NRK har generert både kjøp og gode seertall på nett for disse aktørene. NRK har også et samarbeid med TV 2 og VG om sport. I 2017 samarbeidet NRK og TV 2 om EM for kvinner i fotball og Confederation cup for menn. NRK har videre en klippavtale med TV 2 som innebærer utveksling av seks klipp á 90 sekunder som kan brukes på tv/nett. NRK har en tilsvarende avtale med MTG. Med VG har NRK samarbeidet om sjakk ved flere anledninger gjennom at VG kjøper rettigheter fra NRK, og aktørene samarbeider om teknologi. NRK har sjakk-rettigheter frem til 2026. Med Aftenposten har NRK inngått et samarbeid der NRK skal overføre VM-kampen mellom Norge og Brasil på Ullevaal Stadion 9. juni 2018.

- NRK viser til flere eksempler på samarbeid i tilknytning til valg. I 2015 arrangerte NRK over 120 lokale debatter, skolearrangementer og folkemøter i samarbeid med andre mediebedrifter i forbindelse med kommune- og fylkestingsvalget, og i 2017 ble det bygd videre på dette samarbeidet. NRK gjennomførte meningsmålinger sammen med flere lokale medier foran Stortingsvalget og Sametingsvalget, og arrangerte felles valgdebatter og valgvaker i samarbeid med lokale mediehus mange steder i landet. Ved å samarbeide om slike felles arrangementer når aktørene ifølge NRK bedre ut med innholdet enn om hvert mediehus arrangerer hver for seg.

- NRKs distriktskontorer deler jevnlig strømmer med andre medier når det gjelder eksempelvis pressekonferanser, møter i fylkestinget og lokale begivenheter, og viser til flere konkrete eksempler det siste året. Blant annet har NRK samarbeidet med

[108] Se mer på www.faktisk.no.

Tønsbergs Blad, NRK Vestfold og Tønsberg kommune om teknologikonferansen 2017, og med Fredriksstad Blad og Litteraturhuset i Fredrikstad om folkemøter med aktuelle temaer.

- Ved overgangen fra FM til DAB+ har NRK samarbeidet med de kommersielle radiokanalene, og har blant annet slukket sine FM-sendinger to-tre måneder før de kommersielle aktørene i alle områdene, unntatt i de områdene som henholdsvis ble slukket først (Nordland) og sist (Troms og Finnmark). Videre oppgir NRK å ha tatt initiativ til en felles promoteringskampanje for den digitale overgangen, der de kommersielle kanalene var med i en kampanje på NRK.

- I over 20 år har NRK samarbeidet med de kommersielle selskapene om felles mediemålinger. I januar 2018 introduserte NRK, TV 2, Discovery og MTG den nye tv- og online videomålingen (TVOV), som Kantar Media utfører.

- NRK har i den nye NRK-plakaten fått ansvar for å legge ut minimum 40 prosent av sitt frie tv-budsjett[109] til eksterne produsenter. Prosentandelen skal være et gjennomsnitt for de siste tre årene, og kravet gjelder fra 2018. NRK investerer årlig over 300 millioner kroner hos private tv-produksjonsselskaper, og har bruksrett til innholdet i Norge i en forhåndsdefinert periode. Et eksempel som nevnes er tre sesonger av *Anno* i samarbeid med partnere i Bergen, Trondheim og Fredrikstad, der produksjonen har involvert mange aktører i lokalmiljøene. Prosentandelen for utsetting av eksterne produksjoner har økt jevnt de siste årene, og NRK ser ut til å nå kravet i 2018. I 2017 samarbeidet NRK med Bivrost Film og Redd Barna om animasjonsserien *Kroppen min eier jeg*. Serien ble laget i forbindelse med at NRK Super laget temadager om seksuelle overgrep mot barn. NRK ser også positivt på at VG ba om å få publisere klipp fra denne serien på sin Facebook-side, der det ble en diskusjon om hvorvidt NRKs innhold er egnet til å kommunisere på en god måte med barn om overgrep.

- NRK gir flere eksempler på ulike samarbeid innenfor musikk. NRK har i 20 år samarbeidet med VG om *VG-lista Topp 20*. *VG-lista* har som mål å løfte frem nye norske artister til et ungt publikum. Det gjennomføres årlig en gratiskonsert på Rådhusplassen i Oslo, og i 2017 reiste *VG-lista Topp 20* også på turné. NRK er ansvarlig for innhold, artistbooking og selve showet, mens VG har ansvaret for all annen logistikk. Monster produserer tv-sendingen. NRK viser for øvrig til sitt bidrag knyttet til å løfte frem nye norske artister, herunder gjennom den høye andelen norsk musikk i NRK P3 (48 prosent og mer enn 12 000 låter spilt i 2017).

---

[109] Unntatt distriktssendinger, internasjonale innkjøp, sport og nyheter.

Kringkastingsorkesteret samarbeider med kulturaktører over hele landet, og i 2017 hadde orkesteret 61 eksterne samarbeid. Videre vises det til at NRK bruker om lag 190 millioner kroner årlig på musikkrettigheter til komponister, tekstforfattere, produsenter og utøvere. NRK har også nylig inngått en avtale om rettigheter til musikk som publiseres i sosiale medier med TONO, IFPI, Gramo og FONO. NRK er den første av medieaktørene i Norge som inngår slik avtale, og TONO utvikler fra januar 2018 en nettbasert rapporteringstjeneste som skal være tilgjengelig for hele mediebransjen i løpet av året.

- I november 2017 gjorde NRK sin minnedagskalender[110] med oversikt over jubileum og minnedager åpent tilgjengelig for publikum og andre medieaktører. I NRK brukes denne kalenderen internt som planleggingsverktøy for programskapere og innholdsplanleggere.

7.2.1.2 Kompetansedeling

NRK arrangerer årlig en fagdag for private produksjonsselskaper, der NRK blant annet deler kunnskap om HMS og arbeidsmiljø, internasjonal medieutvikling og etikk. I 2017 holdt NRK også flere seminarer om presse-etikk, blant annet gjennom distriktskontorene. NRK opplyser også at virksomheten deler teknologi-kompetanse, og viser til samarbeid med en rekke ulike norske universiteter, Riksrevisjonen, opphavsrettighetsorganisasjoner og konferanser i 2017 med teknologi, data og digitalt innhold som tema. I tillegg opplyser NRK at virksomheten har flere kompetansetilbud til andre medieaktører, og også samarbeider om kompetanse. I 2016 etablerte NRK en metode for innsikt og brukerfokus i samarbeid med University of Stanford (Design Thinking), og seks plasser ble åpnet for eksterne produsenter og samarbeidspartnere.

7.2.1.3 Opplæring og mangfold

NRK driver NRK Nynorsk Mediesenter for å rekruttere og lære opp journalister som bruker nynorsk. NRK opplyser at 60 prosent av de 130 nynorskpraktikantene fra senteret per 17. januar 2018 jobber i media, og at 44,6 prosent av dem jobber i NRK.

Siden 2008 har NRK drevet et rekrutterings- og opplæringstiltak for journalister med flerkulturell kompetanse for å øke andelen redaksjonelt ansatte med slik kompetanse. I denne perioden er det ansatt 68 stipendiater, hvorav 59 har fullført programmet og fem fortsatt er i praksis. NRK opplyser at flere av stipendiatene jobber i andre mediebedrifter, to av dem har

[110] http://www.nrk.no/minnedager/.

fått støtte til bokprosjekter basert på egne interkulturelle erfaringer og flere er viktige bidragsytere i samfunnsdebatten.

I 2017 hadde 101 studenter fra en rekke ulike utdanningsinstitusjoner praksisplass i NRK på Marienlyst, og i tillegg hadde 58 studenter praksis ved NRKs distriktskontorer.

7.2.1.4 Bransjens rammebetingelser

NRK opplyser å ha tett samarbeid med Norsk Redaktørforening og Norsk Presseforbund i høringssaker på områder knyttet til pressefrihet, ytrings- og informasjonsfrihet og medienes samfunnsrolle. NRK har ofte en ledende rolle i dette arbeidet med bakgrunn i sin fagkompetanse og erfaring fra å prosedere saker i Høyesterett. I 2013 og 2015 vant NRK to saker i Høyesterett som skapte presedens på området for innsynsrett, og den ene saken førte NRK på vegne av til sammen 18 mediebedrifter/-organisasjoner. I 2013 vant NRK også en prinsipielt viktig kildevernsak i Høyesterett.

NRK viser også til samarbeid med andre medieorganisasjoner og mediebedrifter knyttet til bransjens rammebetingelser, og nevner samarbeidet med øvrige kringkastere og MBL i forbindelse med høring til ny åndsverklov.

7.2.2 NRKs kontakt med andre medieaktører om samarbeid

NRKs rapport *Lokalt mediemangfold* fra desember 2017 beskriver hvilke initiativ for videreutvikling av samarbeid med andre medier NRK har tatt siden 2015. NRK inviterte i 2015 til et åpent bransjemøte for å diskutere hvordan NRK kan samarbeide med andre medieaktører for å bidra til mediemangfold. I møtet presenterte NRK sitt arbeid med egne retningslinjer for sitering og kreditering. I 2016 arrangerte NRK en konferanse i Tromsø kulturhus om hvordan samisk språk og kultur kan styrkes og bevares i møte med nye medievaner. I 2017 gjennomførte NRK 16 samarbeidsmøter med redaktører fra små og store mediehus over hele landet, og over 130 redaktører deltok. Målet med møtene har vært å styrke samarbeid lokalt, regionalt og med Sápmi. I møtene er det ifølge NRK lagt vekt på å komme frem til konkrete tiltak som kan bidra til at den lokale journalistikken blir løftet frem, og at publikum får et bedre og mer mangfoldig medietilbud.

Ifølge NRK viste møtene at det generelt er interesse for økt samarbeid mellom mediene i de ulike regionene. Mange har allerede positive erfaringer fra samarbeid i tilknytning til valgdekning fra både 2015 og 2017. Mange lokalavisredaktører uttrykte bekymring over manglende ressurser til å drive kritisk journalistikk i eget område, og muligheter for felles «graveprosjekter» ble diskutert på møtene. Videre ble betydningen av nettverk og kjennskap til hverandre fremhevet som viktig for å senke terskelen for å ta kontakt og få til samarbeid. Det var ifølge NRK bred enighet om at kompetansedeling kan gjøres i større grad, og at dette er relativt enkelt å få til.

I rapporten *Lokalt mediemangfold* nevner NRK flere tiltak som enkelt kan iverksettes. Det bør være et mål at medieaktørene snakker mer sammen om samarbeid, selv om dette ikke alltid resulterer i et faktisk samarbeid. NRK bør etablere enkle kontaktpunkter for mulig samarbeid/utveksling av innhold. Videre skal NRK ha god praksis for sitering og kreditering. NRK påpeker også muligheten for å løfte frem lokale journalister og redaktører som eksperter og kommentatorer i den daglige nyhetsdekningen. Samarbeid om ulike arrangement og meningsmålinger nevnes også. I tillegg skal medieaktørene dele mer kompetanse på tvers av mediehus, gjennom kursvirksomhet og ulike uformelle møteplasser.

I 2017 har NRK i tillegg fastsatt tydeligere prinsipper for tilgang til NRKs arkiv. Klipp fra NRKs arkiver, som NRK alene har rettigheter til, skal prinsipielt være vederlagsfritt tilgjengelig for aktører som publiserer primært for publikum i Norge. Det kan være deling av levende bilder/strømming med for eksempel lokalaviser. Når det gjelder strømming av innhold, viser NRK til at det varierer hvorvidt lokalavisene ønsker å benytte seg av tilbud om gratis strømming av begivenheter fra NRK. En strategi for å bygge lojalitet og betalingsvilje hos digitale abonnenter er for mange lokale medier å legge pluss-saker og levende bilder bak betalingsmur, og mange lykkes med å rekruttere nye abonnenter på denne måten.

I rapporten viser NRK også til at det i flere møter ble uttrykt en bekymring for at NRK går for lokalt i sin nyhetsdekning, og at dette kan ha en negativ effekt for lokalavisenes forretningsmodeller. NRK viser til at distriktstilbudet ikke er eller skal være en lokalavis, og at ambisjonen er å produsere nyheter som kan interessere brede lag av befolkningen og som derfor er egnet til å ligge som sak på forsiden til nrk.no.

NRK viser videre til at det er noen lokale variasjoner i hvilken tilnærming medieaktørene har til samarbeid med NRK, som følge av ulik konkurransesituasjon og geografiske forskjeller.

7.2.3 NRKs retningslinjer for sitering, kreditering og samarbeid med andre

NRK har utarbeidet retningslinjer for sitering og kreditering og for samarbeid med andre mediebedrifter. Retningslinjene skal gjelde for alle nyhets- og aktualitetsredaksjoner i NRK og også for journalistikk innen øvrige sjangre. Arbeidet ble påbegynt etter at en rapport fra 2015 om NRKs regionale oppdrag viste at NRKs distriktskontorer i langt større grad kan samarbeide med andre lokale og regionale mediehus. NRK mener virksomheten bør benytte muligheten til å løfte kvalitetsjournalistikk ut til et større publikum, og at dette er særlig viktig i en tid der mange lokale og regionale mediebedrifter har økonomiske utfordringer. NRK er opptatt av at samarbeid må skje på en måte som styrker mediemangfoldet og ivaretar NRKs uavhengighet, og at det må settes fornuftige grenser for samarbeid med andre.

I arbeidet med retningslinjene hadde NRK kontakt med øvrige aktører i bransjen, både gjennom egne møter og intervjuer med ansvarlige redaktører i lokale, regionale og nasjonale mediebedrifter. I arbeidet med å etablere en felles siterings- og krediteringspraksis tok NRK

utgangspunkt i de relevante bestemmelsene i åndsverksloven og pressens etiske regelverk om sitering og kreditering.

NRK legger opp til at det skal være en redelig siteringspraksis, samtidig som NRK skal være forsiktig med å sitere for mye og fjerne incitamentet til å lese originalsaken. Ved sitering skal NRK alltid ha som mål at publikum får en merverdi ved å gå til den opprinnelige kilden. Det skal være lik siteringspraksis uavhengig av plattform og om innholdet ligger fritt tilgjengelig eller bak betalingsmur, og som hovedregel ved sitering fra utenlandske medier. Videre skal NRK ved sitering etterstrebe å finne egne kilder og opplysninger i saken.

Krediteringspraksis skal være konsekvent og raus, og NRK har som et mål at kreditering gjennom lenking kan gi merverdi for de medieaktørene som NRK lenker til. Ved kreditering skal NRK tidlig og på en tydelig måte oppgi originalkilden i saken. Originalkilden skal følge saken på nett og oppgis i nyhetssendinger, magasiner og debattprogrammer, og som hovedregel når NRK publiserer på sosiale medier. Når NRK krediterer skal det også lenkes til originalartikkelen, slik at leseren blir ledet til den opprinnelige kilden.

NRK deler samarbeidet med andre medieaktører i de to kategoriene samarbeid og deling. Ved *samarbeid* har partene likt eierskap og lager et produkt som gir merverdi til publikum utover det aktørene hadde publisert hver for seg. Ved *deling* er det NRK som deler sitt innhold (bilde/video/live) med medieaktører som mangler kompetanse eller ressurser til å produsere dette selv.

NRK trekker frem følgende områder som vurderes mest relevante å samarbeide på: Bidra til at arrangementer/begivenheter når et bredere publikum, lage unike eventer som ellers ikke ville blitt arrangert, samarbeide om å løfte lokale saker, dele journalistiske ressurser, samarbeid om kompetanseutvikling og teknologi. Retningslinjene angir at NRK skal prioritere samarbeid som gir et bedre tilbud til publikum enn om partene publiserer hver for seg. NRK skal også etterstrebe at alle medieaktører som ønsker får mulighet til å delta i slikt samarbeid, og at det er størst mulig grad av geografisk spredning. NRK skal praktisere åpenhet om sine samarbeidsprosjekter, med unntak for journalistiske graveprosjekter o.l., og tydelig merke redaksjonelle samarbeidsprosjekter. NRK skal orientere på nett om pågående samarbeidsprosjekter. NRK skal tilby de aktørene som ønsker det tilgang til rettighetsbelagt innhold, som virksomheten har rett til å dele.

NRK har gjennomført en SWOT-analyse av interne og eksterne konsekvenser av å dele nyhetsbilder/video i det norske nyhetsmarkedet. Analysen identifiserer mulige positive og negative sider både internt og eksternt. Samlet sett konkluderer NRK med at det vil ha negative konsekvenser for mediemangfoldet dersom NRKs nyhetsbilder og videoer er fritt tilgjengelige. Dette er blant annet fordi deling kan føre til flere fellessaker, at NRK blir mindre unike, at journalistikken hos andre medieaktører sentraliseres og at mindre nyhetskonkurranse gir redusert tilbud til publikum. Salg av nyhetsbilder/video er i tillegg et eget marked med en rekke aktører fra lokale frilansere og til byråer som NTB Scanpix. En

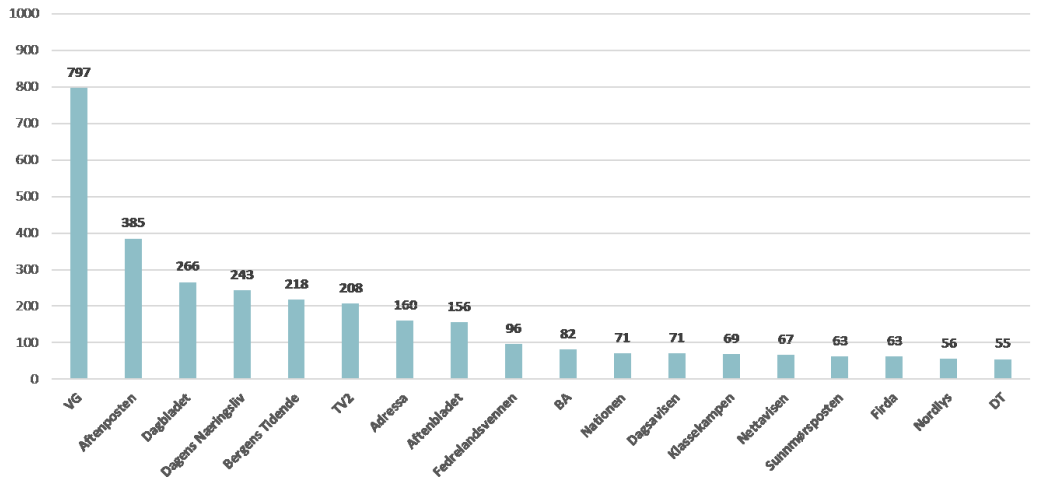
eventuell fri tilgang til NRKs nyhetsbilder og video vil etter NRKs vurdering ha en negativ innvirkning i dette markedet.

NRK mener likevel at det er mulig å ha en fleksibel delingspraksis, særlig overfor lokale medier. NRK vil også ved ekstraordinære nyhetshendelser være rause med deling av nyhetsbilder/video med alle norske medier. Ved deling av nyhetsbilder og video avgjør NRKs redaktører om nyhetsbilder/videoer skal deles med andre. I utgangspunktet kan medieaktører kun publisere det avtalte NRK-innholdet på egen plattform, en eventuell viderepublisering innenfor samme konsern må avtales spesielt med NRK. NRK tillater ikke at deres innhold brukes i reklame eller innholdsmarkedsføring, og krever at det skal være et klart skille mot reklame når NRK-innhold publiseres på kommersielle nettsider.

NRK har vurdert innføring av faste lenker til lokale og regionale medier. Målet med en slik praksis vil være å få publikum til å lese mer, både på egne sider og ved å gi en merverdi til eksterne medier gjennom å lenke mer. I første omgang har NRK vurdert en ny lenkepraksis for distriktskontorsidene. En kartlegging NRK gjorde blant åtte norske redaktører viste at det var en positiv holdning til at NRK kan ha faste innganger fra distriktskontorforsidene til toppsaker/siste nytt-saker i lokal- og regionalmedier. NRK peker på publisistiske og tekniske utfordringer med automatisk publisering, og foreslår blant annet at NRK bare lenker til publikasjoner som drives etter Redaktørplakaten. En slik lenkepraksis forutsetter også at de andre medieaktørene har strukturerte, standardiserte datastrømmer fra sitt nettsted, og dette er i dag ikke tilfelle for flere av de mindre avisene. NRK peker også på etiske utfordringer ved automatisk lenking, ettersom det innebærer at NRK ikke gjør en redaksjonell vurdering av innholdet det lenkes til. Dette reiser opphavsrettslige spørsmål, men også utfordringer knyttet til Vær Varsom-plakaten.

NRK har i mars 2018 lagt frem nøkkeltall for lenking i perioden 2015-2017, som viser at NRK i gjennomsnitt lenker 488 ganger til et norsk nyhetssted i løpet av en måned. NRK oppgir at én av ti artikler på nrk.no har en lenke til et norsk nyhetsnettsted.

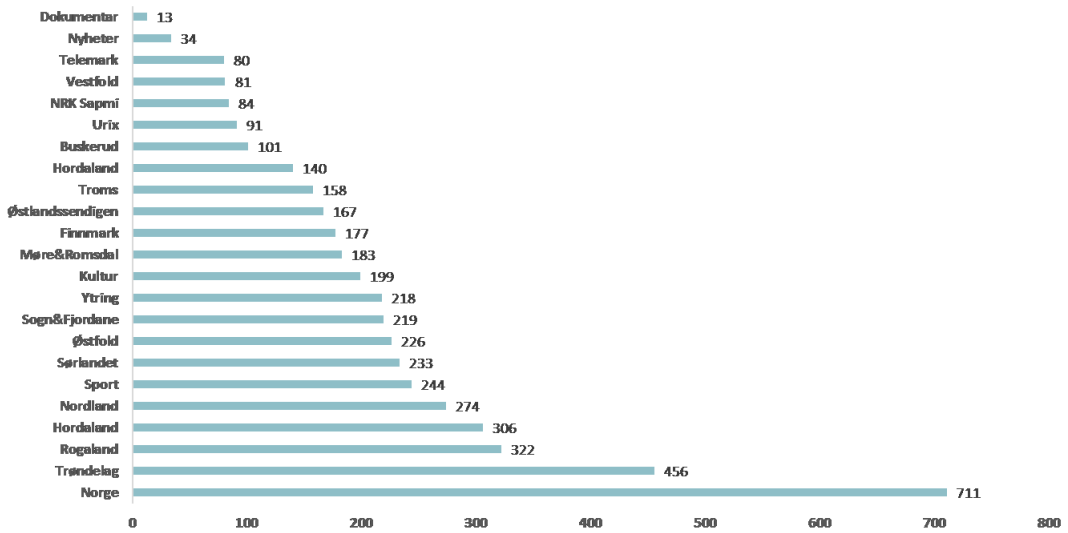
Figur 7.1 – Antall lenker til norske nyhetsmedier fra nrk.no i 2017



(Kilde: NRK)

Figuren viser at NRK i 2017 klart oftest lenket til VG (797 ganger). Til Aftenposten, som er den aktøren NRK lenker nest mest til, er antallet lenker litt under halvparten (385 ganger). Videre viser figuren at NRK lenker omtrent like mye til Dagbladet og Dagens Næringsliv, etterfulgt av Bergens Tidende og TV 2. Oversikt over antall lenker til norske nyhetsmedier på nrk.no over en treårsperiode fra 2015, viser at NRKs lenkepraksis er relativt stabil når det gjelder hvilke medier det lenkes til, og den forholdsmessige fordelingen av antall lenker til disse. Ifølge NRK er det distriktskontorene som oftest lenker til norske mediehus i sine artikler, samt seksjonen «Norge», som ifølge NRK er innenriksnyheter.

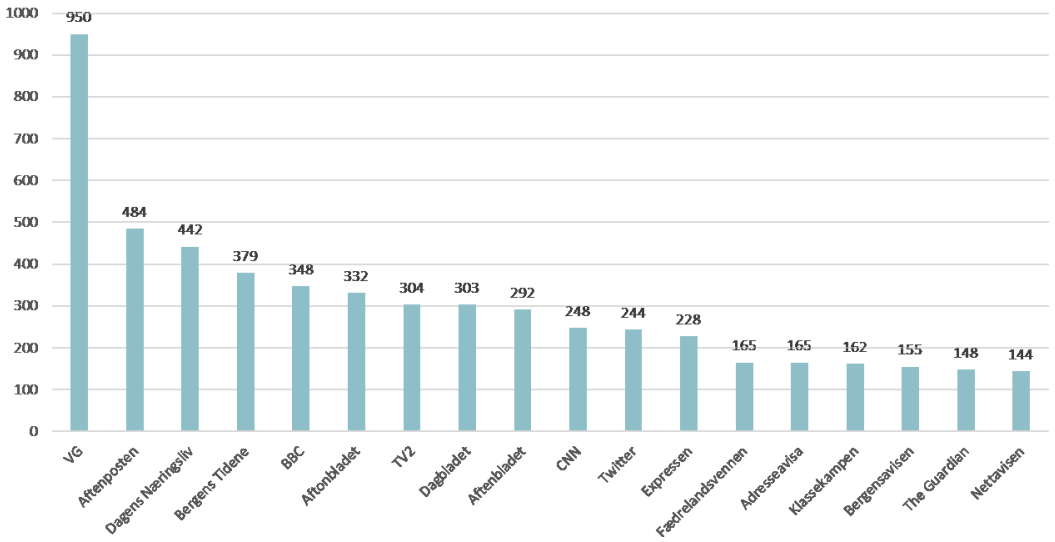
Figur 7.2 – Hvilke seksjoner på nrk.no lenker mest?



(Kilde: NRK)

NRK viser til at målet om å være like viktig fremover innebærer at NRK må løfte stadig mer av allmennkringkastingsinnholdet over på digitale plattformer, og at NRKs publiseringsstrategi må bidra til å øke publikums bruk av NRK-innhold på disse plattformene. NRK er dermed opptatt av at tiltak på dette feltet må ivareta en nødvendig balanse mellom å eksponere mediebrukerne for bredden i NRKs tilbud og NRKs tilrettelegging for å øke publikums bruk av eksterne medier. NRK viser til at strategien «Større, færre, bedre» kan bidra til å øke lesingen av eksterne lokal- og regionalmedier. Blant annet kan økt bruk av kortere nyhetsformater fremfor ordinære nyhetssaker bidra til at originalsaken tømmes i mindre grad. Slike nyheter i notisformat publiseres ifølge NRK fortløpende på nrk.no/nyheter. NRK oppgir at 12 prosent av notisene lenker ut av NRK, og at seks prosent lenker til 165 ulike norske nyhetsmedier. Det lenkes mest til VG, Aftenposten og Dagens Næringsliv.

Figur 7.3 – Lenker til norske og «andre» i notisinnhold i perioden 2015-2017



(Kilde: NRK)

Et annet tiltak som ifølge NRK kan bidra til å øke esingen av eksterne lokal- og regionalmedier er at distriktskontorene ukentlig oppsummerer saker fra regionen og publiserer en liste på sin forside og på sosiale medier.

NRK har gjennomført et pilotprosjekt der Nordlys og iTromsø gjennom en widget (miniprogram) på sine nett- og mobilsider får oppdatert innhold fra NRK Troms og NRK Sápmi. Evalueringen av prosjektet viser at de to eksterne aktørene er positive til å fortsette samarbeidet. Nordlys peker på at deres innholdstilbud til publikum blir rikere, og iTromsø ønsker en ytterligere oppdatering av innholdet i widgeten for å øke trafikken. NRK Troms mener en videreføring av prosjektet må være en del av en felles NRK-strategi, og at NRKs innhold ble publisert for langt nede på nettsidene til de eksterne samarbeidspartene. NRK Sápmi er på sin side positiv til lenkingen fra Nordlys og iTromsø til siste nyhetssending fra Oddasat, og ønsker at de eksterne aktørene kunne lenke til mer av Sápmis innhold. NRK viser

til at det er en oppfatning i bransjen at denne typen fast lenking ikke vil øke trafikken i stor grad, men NRK er positiv til å vise frem sitt innhold på denne måten uavhengig av hvilken effekt det har på trafikken. NRK vil kartlegge interessen i bransjen for slik fast lenking, og foreslår at dette tilbys til lokal- og regionaviser i hvert NRK-distrikt.

7.3 Kartlegging av norske redaktørers erfaring med å samarbeide med NRK

Medietilsynet gjennomførte i januar 2018 en questbackundersøkelse blant norske redaktører. Undersøkelsen ble sendt ut til 481 medieaktører, og besto av 43 spørsmål som blant annet skulle kartlegge omfang og erfaringer med eventuelle samarbeid mellom NRK og øvrige medieaktører. Medietilsynet fikk inn 185 svar.

På nasjonalt nivå har flere større medieaktører, både innen radio, tv og avis, besvart undersøkelsen. I tillegg inneholder undersøkelsen svar fra en rekke nasjonale aktører med svært smal tematisk og/eller målgruppemessig innretning. På regionalt nivå er det en relativt god spredning i respondenter med hensyn til sammensetning av medieaktører i de ulike regionene. I visse regioner er det imidlertid en mer begrenset sammensetning av respondenter (både geografisk, mellom medieplattformer og mellom ulike typer aktører) som gjør at representativiteten er lavere. Medietilsynet vil i begrenset grad bruke svarene på regionnivå, men i hovedsak presentere funn på et aggregert nivå, som for eksempel totaltall for alle regionale aktører. For enkelte regioner der representativiteten er svak vil svarene ikke bli presentert på regionnivå.[111]

7.3.1 Samarbeid og mediemangfold

I undersøkelsen ble det stilt to spørsmål om samarbeid med medieaktører. Det ene spørsmålet var om samarbeid med NRK bidrar til å styrke mediemangfoldet i respondentens dekningsområde, mens det andre var et tilsvarende spørsmål om samarbeid med andre medieaktører enn NRK. En sammenstilling av resultatene fra disse to spørsmålene viser at 58 prosent av respondentene er positive til at samarbeid styrker mediemangfoldet, ved at de besvarer begge disse spørsmålene med at de er helt eller delvis enig. Tilsvarende oppgir ti prosent at de er negative til at samarbeid styrker mediemangfoldet, ved at de besvarer begge disse spørsmålene med at de er helt eller delvis uenig.

[111] Svarene fra Trøndelag og Buskerud blir ikke presentert på regionnivå. I regionene Sørlandet, Vestfold, Østfold, Hedmark og Oppland og Oslo og Akershus er det noen større medieaktører som ikke har svart.

Materialet indikerer en svak tendens til at respondentene er mer positive til at samarbeid med de øvrige medieaktørene (75 prosent enighet) enn med NRK (68 prosent), styrker mediemangfoldet.

Tabell 7.1 – Syn på om samarbeid bidrar til å styrke mediemangfoldet

	Enighet (delvis/helt)	Nøytral (verken eller/vet ikke	Uenighet (delvis/helt)
Med NRK	68 %	12 %	19 %
Med øvrige medieaktører	75 %	10 %	16 %

(Kilde: Medietilsynet)

Svarene i undersøkelsen indikerer også at regionale og lokale medieaktører har en større tendens enn nasjonale aktører med en allmenn innretning, til å være enig i at samarbeid bidrar til å styrke mediemangfoldet. Denne tendensen finner tilsynet både i svarene om samarbeid med NRK og når det gjelder samarbeid med øvrige medieaktører.

Tabell 7.2 – Enighet (helt eller delvis) etter geografisk og tematisk innretning

	Total	Nasjonal (bred)	Nasjonal (smal)	Regional/lokal
Med NRK	68 %	50 %	65 %	70 %
Med øvrige medieaktører	75 %	60 %	80 %	75 %

(Kilde: Medietilsynet)

Opplevd konkurranse fra NRK synes ikke å ha noen betydning for om man er positiv eller ikke til om samarbeid kan bidra til å styrke mediemangfoldet. Dette gjelder både for samarbeid med NRK og med øvrige medieaktører. Analysen indikerer imidlertid at blant dem som opplever konkurranse fra NRK, er andelen som er uenig i at samarbeid med NRK bidrar til å styrke mediemangfoldet noe større (24 prosent) enn i materialet totalt sett (19 prosent).

7.3.2 Samarbeid og regioner

For å belyse synspunkter og erfaringer med samarbeid i NRKs regioner, jf. at Stortinget er opptatt av NRKs samarbeid både regionalt og nasjonalt, er det også gjort enkelte analyser basert på respondentenes geografiske nedslagsfelt. Respondenter som har en regional eller lokal tilknytning er fordelt i henhold til nedslagsfeltene til NRKs distriktskontorer, totalt 15 regioner.[112] Synet på om samarbeid bidrar til å styrke mediemangfoldet varierer fra region til region. På spørsmålet om samarbeid med NRK bidrar til å styrke mediemangfoldet, er det

[112] Inndelingen i regioner er basert på Medietilsynets Oversikt over medier innenfor de geografiske områdene for NRKs regionale og nasjonale nyhets- og aktualitetstjenester av 5. januar 2018.

jevnt over relativt høy grad av enighet på regionnivå. Som vist over er totalt sett 68 prosent positive. På regionalt nivå er i gjennomsnitt 70 prosent av de regionale aktørene enig i at samarbeid med NRK bidrar til å styrke mediemangfoldet. De nasjonale aktørene med allmenn innretning og de mer utpregede nisjeaktørene på nasjonalt nivå har lavere andel, henholdsvis 50 prosent og 65 prosent. Det er imidlertid stor forskjell mellom de to regionene som representerer ytterpunktene, der 46 prosent i region Sørlandet oppgir å være enig, mens i region Finnmark er 86 prosent enig i at samarbeid med NRK bidrar til å styrke mediemangfoldet.

Respondentene er totalt sett noe mer positive til at samarbeid med øvrige aktører bidrar til å styrke mediemangfoldet enn når det gjelder samarbeid med NRK. Dette funnet speiles også i ytterpunktene i svarene på regionnivå. Rogaland har den laveste andelen med 56 prosent, mens den høyeste andelen er i Oslo og Akershus, der alle respondenter er enig i at samarbeid med øvrige aktører bidrar positivt til mediemangfold. I enkelte regioner er det likevel slik at andelen som er enig i at samarbeid med NRK bidrar til mediemangfoldet er høyere enn andelen som mener dette når det kommer til samarbeid med øvrige aktører. Dette er tilfelle i Troms, Møre og Romsdal og Finnmark. For fem av regionene er det like mange som mener at samarbeid med NRK bidrar til mediemangfold som at samarbeid med øvrige aktører gjør det.

Medietilsynet antar at synspunkter på om samarbeid kan bidra til økt mediemangfold, og om det er samarbeid med NRK eller andre som i størst grad kan bidra til dette, henger sammen med kjennskap, nettverk og hvilke erfaringer man har med slikt samarbeid. Ingen øvrige funn indikerer mulige klare årsaker til at det er ulike oppfatninger mellom regionene.

7.3.3 Initiativ til samarbeid

I undersøkelsen ble det stilt spørsmål om respondentene har vært i kontakt med NRK om mulighetene for å samarbeide. Av de 185 respondentene oppgir 57 prosent at de har vært i kontakt med NRK om samarbeid. Gjennomsnittet totalt er på samme nivå som snittet for regionale aktører, der 58 prosent har vært i kontakt med NRK om samarbeid. Sju av ti aktører på nasjonalt nivå (blant aktørene med en allmenn innretning) har vært i kontakt med NRK om samarbeid. Når det gjelder de aktørene som i undersøkelsen omtales som nasjonale aktører med smal innretning, oppgir fire av ti at de har vært i kontakt med NRK.[113]

Andelen som har vært i kontakt med NRK om samarbeid varierer fra region til region. I regionene med lavest positiv svarandel oppgir rundt fire av ti at de har hatt slik kontakt. I regionene med høyest positiv svarandel oppgir alle at de har hatt kontakt med NRK om samarbeid. Forskjellene kan ha flere årsaker, for eksempel at NRK kan ha særlige prosjekter i

[113] Medietilsynet har valgt å kategorisere respondentene i tre hovedgrupper: regionale aktører, nasjonale aktører med allmenn innretning og nasjonale aktører med smal tematisk og/eller målgruppemessig innretning.

enkelte områder (samisk og i Finnmark) og at det er ulike preferanser som følger av markedsstrukturen i den enkelte medieregion.

Totalt sett oppgir 68 prosent at NRK tok initiativet til samarbeid. På regionalt nivå oppgir 76 prosent at initiativtakeren var NRK, mens aktørene på nasjonalt nivå oppgir at NRK i mye mindre grad tar slikt initiativ. Dette gjelder både for de store nasjonale aktørene innenfor kringkasting og avis, og for relativt små nasjonale aktører med spisset tematisk innretning, for eksempel nisjetidsskrift. I undersøkelsen er det dermed et relativt tydelig skille mellom hvordan NRK oppfattes å ta initiativ på regionalt og nasjonalt nivå. En nasjonal aktør med allmenn innretning vil som oftest både ha hatt kontakt med NRK om samarbeid og selv ha tatt initiativet til dette.

7.3.4 Fører kontakt med NRK til samarbeid?

47 prosent av dem som oppgir å ha vært i kontakt med NRK om mulighetene for samarbeid svarer at kontakten førte til et faktisk samarbeid (n=105)[114]. 35 prosent av disse oppgir at kontakten ikke førte til samarbeid, mens 18 prosent ikke vet om det ble inngått samarbeid. I de tilfellene hvor kontakten ikke førte til faktisk samarbeid, er årsaken at *NRK ikke ønsket å samarbeide* den hyppigst oppgitte (46 prosent), dernest at *de ikke ble enige* (35 prosent) og at *medieaktøren ikke ønsket å samarbeide* (19 prosent).

Gjennomsnittet for hvor mange regionale respondenter som oppgir at kontakten med NRK resulterte i et faktisk samarbeid ligger tett opp mot det totale gjennomsnittet med 48 prosent. Andelen som oppgir faktisk samarbeid med NRK varierer fra 14 prosent i region Sørlandet til 80 prosent i region Møre og Romsdal. Sørlandet, som også i minst grad var enig i at samarbeid med NRK vil bidra til å styrke mediemangfoldet, har også en vesentlig lavere andel faktisk samarbeid enn de øvrige regionene. Andelen som oppgir faktisk samarbeid med NRK er noe høyere for de nasjonale aktørene med allmenn innretning med 57 prosent, mens de nasjonale aktørene med smalere innretning i mindre grad oppgir at de har inngått faktisk samarbeid (13 prosent).

Det synes som om det kan være noe større sannsynlighet for at dialog mellom medieaktører fører til faktisk samarbeid i de tilfeller der NRK er initiativtaker. 69 prosent av de som oppgir at kontakten endte med et faktisk samarbeid sier at det var NRK som tok initiativet. I tilfeller der det ikke ble inngått et faktisk samarbeid tok NRK initiativet i 27 prosent av tilfellene, mens respondentene tok initiativet i 43 prosent av tilfellene.

I de tilfellene kontakt ikke førte til faktisk samarbeid fordi partene ikke ble enige, er det like mange som oppgir at NRK var initiativtaker som at de selv tok initiativet. I de tilfeller der

[114] 47 % (n=105) tilsvarer 26 % av alle respondenter (n=185).

årsaken til at det ikke ble samarbeid var NRK, var respondenten i størst grad initiativtaker. Motsatt var det flest initiativ fra NRK i de tilfellene respondenten ikke ønsket å samarbeide. Dette viser at begge parter må vurdere at samarbeid er hensiktsmessig for at det skal realiseres, i tillegg til at det i enkelte tilfeller kan foreligge rettighetsbegrensninger eller andre utenforliggende faktorer.

7.3.5 Hva samarbeides det med NRK om?

De som oppgir at de har eller har hatt samarbeid med NRK, fikk også spørsmål om hvilke former for samarbeid dette var. Her var det både faste svaralternativer som favnet en rekke typiske samarbeidsformer, og et åpent spørsmål der respondentene kunne oppgi eventuelle andre typer samarbeid. Tabell 7.3 viser at blant de som oppgir å ha samarbeidet med NRK, er det en relativt jevn fordeling av svarene mellom de faste samarbeidsalternativene. Samarbeid om innhold kommer noe høyere ut ved at 39 prosent svarer samarbeid om å lage redaksjonelt innhold, 37 prosent svarer utveksling av innhold, 35 prosent svarer samarbeid om arrangementer og 31 prosent tilgang til innhold.

Tabell 7.3 – samarbeidsform

	Andel NRK (n=49)	Andel øvrige (n=102)
Å lage redaksjonelt innhold	39 %	66 %
Utveksling av innhold (arkivstoff, livefeed mv.)	37 %	70 %
Bidrag til at arrangementer/begivenheter når bredere	35 %	22 %
Tilgang til å publisere innhold (foto, video, tekst, livebilder mv.)	31 %	50 %
Tekniske ressurser (fasilitere teknisk utstyr mv.)	24 %	43 %
Om arrangementer (som ellers ikke ville blitt arrangert)	20 %	8 %
Løfte frem hverandres saker (sitering, kreditering, lenking mv.)	18 %	51 %
Kompetanseutvikling (kursing, opplæring mv.)	18 %	41 %

(Kilde: Medietilsynet)

Åtte prosent av respondentene ga andre eksempler på samarbeidsformer med NRK, der blant annet samsendinger, informasjon/informasjonskampanje, meningsmålinger og faktasjekktjeneste ble nevnt.

Det ble også spurt om hvilke former for samarbeid respondentene har hatt med øvrige medieaktører, og her er det en noe mer ujevn fordeling mellom de ulike samarbeidsformene enn tilfellet er for samarbeid med NRK. Imidlertid er det også her mest samarbeid om innhold, med 70 prosent samarbeid om utveksling av innhold, 66 prosent om å lage innhold, 51 prosent om å løfte frem hverandres saker og 50 prosent om tilgang til å publisere innhold. I tillegg kommer samarbeid om tekniske ressurser og kompetanseutvikling relativt høyt ut, med henholdsvis 43 prosent og 41 prosent. I materialet oppga respondentene i gjennomsnitt flere samarbeidsformer med øvrige medieaktører enn med NRK (3,6 mot 2,3). En åpenbar årsak er

at flere av respondentene inngår i større konsern, hvor det er innholdsutveksling på ulike områder og det er mer naturlig å dele både redaksjonelle og tekniske ressurser.

7.3.6 Samarbeidenes varighet

73 prosent av respondentene som har samarbeidet med NRK oppgir at samarbeidet startet for mellom 0 og 35 måneder siden. Tabell 7.4 viser at et flertall av samarbeidene er nyere enn tre år.

Tabell 7.4 – Når startet samarbeidet med NRK? (n=49)

	Andel
Under 12 mnd. siden	31 %
12–35 mnd. Siden	43 %
36 mnd. eller lengre siden	27 %
0–35 mnd. Siden	73 %

(Kilde: Medietilsynet)

NRK er i mye høyere grad initiativtaker til de nyere samarbeidene enn til samarbeid som startet for lenge siden. Undersøkelsen indikerer at NRK etter 2015 har tatt mer initiativ til samarbeid med andre medieaktører enn tidligere.

Blant dem som oppgir å ha samarbeidet med NRK de siste tre årene, forekommer én samarbeidsform oftere enn andre. Dette gjelder samarbeid om *utveksling av innhold (arkivstoff, livefeed/strømming mv.)* (39 prosent). For samarbeid som er eldre enn tre år er det det *å lage redaksjonelt innhold* den vanligste formen for samarbeid (54 prosent).

7.3.7 Erfaringer og effekter av samarbeid med NRK

Hele 86 prosent av respondentene som har hatt samarbeid med NRK oppgir at samarbeidet var godt. 14 prosent svarer *verken eller*, og ingen av dem som har samarbeidet med NRK svarer at samarbeidet var dårlig. Når det gjelder effekten av samarbeidet på det redaksjonelle produktet svarer 67 prosent at samarbeidet resulterte i et bedre redaksjonelt produkt. 31 prosent svarer *verken eller*, 2 prosent svarer *vet ikke* og ingen svarer at samarbeidet førte til et dårligere redaksjonelt produkt. Dette tilsier at de fleste av medieaktørene som har erfaringer med å samarbeide med NRK både opplever at samarbeidet fungerer godt og har en positiv effekt for det redaksjonelle produktet.

7.3.8 NRKs praksis for kreditering, sitering og lenking

I undersøkelsen fikk respondentene spørsmål om hvor ofte NRK siterer og krediterer når NRK gjengir tekst eller opplysninger fra saker respondentens mediebedrift har laget. Resultatene for disse to spørsmålene er sammenfallende. Tabell 7.5 viser at omtrent halvparten av respondentene oppgir at NRK ofte eller alltid siterer (48 prosent) eller krediterer (45 prosent). Omtrent to av ti respondenter oppgir at NRK sjelden eller aldri siterer (21 prosent) eller krediterer (23 prosent) når respondentenes innhold blir gjengitt. 30 prosent av respondentene svarer at NRK alltid eller ofte lenker til deres originalinnhold, og omtrent like mange svarer at NRK sjelden eller aldri gjør dette. 18 prosent oppgir at NRK lenker av og til. Funnene viser at aktørene synes å oppfatte at NRK i mindre grad lenker til deres originalinnhold enn de siterer og krediterer, som er lovregulert.

Tabell 7.5 – Hvor ofte siterer/krediterer/lenker NRK respondentens mediebedrift?

	Alltid/ofte	Av og til	Sjelden/aldri
Sitering	48 %	16 %	21 %
Kreditering	45 %	12 %	23 %
Lenking	30 %	18 %	32 %

(Kilde: Medietilsynet)

7.3.9 NRKs deling av innhold

I undersøkelsen er det også kartlagt i hvilken grad respondenten har spurt NRK om å få tilgang til innhold NRK har produsert. 30 prosent av respondentene oppgir at de spurt NRK om dette. Fire av ti oppgir at de har fått tilgang til å bruke alt innholdet de har spurt om, og ytterligere fire av ti har fått tilgang til deler av det innholdet de har etterspurt. To av ti oppgir at de ikke fikk tilgang til noe av innholdet de spurte etter.

Respondenter som har oppgitt at de enten helt eller delvis ikke fikk tilgang til det innholdet fra NRK som de spurte om, ble bedt om å svare på hva NRK begrunnet avslaget med. Årsaken som hyppigst oppgis er at NRK har sagt nei av opphavsrettslige grunner (49 prosent). 24 prosent oppgir at NRK ikke ønsket å dele innholdet, og 14 prosent sier de ikke kjenner NRKs begrunnelse for avslaget.

Tabell 7.6 – Oppgitte grunner til avslag på forespørsler om bruk av NRKs innhold

	Andel
Opphavsrettslig	49 %
NRK ønsket ikke å dele	24 %
Praktiske årsaker	5 %
Ingen årsak gitt	5 %
Krav om kreditering	3 %
Vet ikke	14 %

(Kilde: Medietilsynet)

7.4 Kvantitativ analyse av NRKs lenkepraksis

Sjøvaag og Pedersen gjorde i tilknytning til innholdsanalysen en analyse av nrk.no sin bruk av hyperlenker i perioden 2015 til 2017[115]. Målet var å se i hvilken grad det ble lenket eksternt, altså ut av NRK. Tidligere analyser av NRKs tilbud på nett[116] fra 2009 viste at NRK hadde en begrenset bruk av hyperlenker. 52 prosent av sakene inneholdt ingen hyperlenke og 48 prosent inneholdt minst én lenke. Kun 12 prosent av sakene lenket eksternt. I 2013 viste analysen en markant økning i artikler som inneholdt lenker, og kun 28 prosent av sakene var uten lenker. Forskerne viste til at NRKs innhold på nett var blitt mer sammenkoblet i 2013 enn i 2009 som følge av en automatisert intern lenkepraksis, og den eksterne lenkepraksisen hadde økt fra 12 prosent til 21 prosent.

Sjøvaag og Pedersen viser til at hyperlenking i en journalistisk kontekst handler «om å henvise til relevante kilder, gjerne som en refleksjon av profesjonell åpenhet og transparens», og at flere studier av lenkepraksis tyder på at nyhetsorganisasjoner i økende grad ser verdien av ekstern lenking[117]. Tabell 7.7 viser omfanget av NRKs interne og eksterne lenking de siste tre årene. Sjøvaag og Pedersens analyse ser imidlertid primært på tallene for NRKs lenking i 2017.

Tabell 7.7 – Lenker

	2015		2016		2017	
	Antall	**Prosent**	**Antall**	**Prosent**	**Antall**	**Prosent**
Interne	9 792 484	88,71	10 608 867	89,03	1 787 643	91,02
Eksterne	1 241 687	11,25	1 303 224	10,94	175 235	8,92
”Andre”	4 218	0,04	4 224	0,04	1 048	0,05
Sum	11 038 389		11 916 315		1 963 926	

(Kilde: Rapporten NRKs bidrag til mediemangfoldet)

[115] Sjøvaag og Pederesen viser til at analysen av NRKs lenkepraksis er gjort på en litt annen måte enn i foregående studier fordi datasettet nå inneholder alle lenker på hver innsamlede nettside, ikke bare lenkene i artikkelens brødtekst. Det gir stort antall automatisk genererte lenker, som ligger i nettsidens CMS (content management system), og som lenker til andre portaler på nrk.no. Forskerne har talt unike lenker kun én gang, noe som gjør at de kun vil utgjøre en liten del av det totale lenkesettet, og vil gi en god indikasjon på hvor mye NRK lenker internt og hvor mye NRK lenker eksternt.

[116] En bredere beskrivelse av disse undersøkelsene gis i punkt 6.2.2 Relevant forskning om innholdsmangfold over, og gjennomgangen er basert på Sjøvaag og Pedersen (2018), kapittel 3.

[117] ibid kapittel 7.

Sjøvaag og Pedersen finner at NRKs interne lenker primært går til eget hoveddomene (www.nrk.no), i tillegg til at det lenkes til andre interne nrk-sider[118]. Sjøvaag og Pedersen peker på at disse lenkene trolig er automatisk generert ettersom lenkefrekvensen er så høy.

Når det gjelder NRKs eksterne lenkepraksis, viste analysen at disse lenkene primært går til sosiale medier. NRK lenket i oktober 2017 til twitter.com 35 467 ganger; til www.facebook.com 23 012 ganger; til plus.google.com 20 037 ganger; til instragram.com 2579 ganger og til www.instagram.com 2034 ganger; og til www.youtube.com 1009 ganger. NRK lenket i tillegg til ressurser på radio.no 19.312 ganger; til presse.no 18.956 ganger; til om.yr.no 6197 ganger; til sporsmalogsvar.ut.no 5105 ganger; til www.turistforeningen.no 3790 ganger og til tur.app.dnt.no 2729 ganger.

Analysen viste videre at NRK også lenker til andre medier, og i den undersøkte perioden var de mest lenkede mediene på nrk.no til Sveriges Radio, Yle, VG, SVT, BBC, Aftenbladet, iFinnmark, Dagens Næringsliv, The Times, Aftenposten, Washington Post, Varden, Fædrelandsvennen, Bergens Tidende, Romsdals Budstikke, Klassekampen, Aftonbladet, TV 2, og Dagbladet. Sjøvaag og Pedersen gjør ingen nærmere analyse av dette, men peker på at NRK, når de aktivt benytter lenker i sine saker fremfor å lenke automatisk, i stor grad lenker til andre medier.

7.5 Medietilsynets vurdering av NRKs bidrag til mediemangfold gjennom samarbeid

I lys av at NRK har et særlig ansvar for å bidra til mediemangfold gjennom samarbeid, er det viktig at NRK er åpen for og tar initiativ til samarbeid med andre medieaktører, både nasjonalt og regionalt. Medietilsynets vurdering er at NRK legger til rette for samarbeid med andre medieaktører med mediemangfold som formål. NRK har redegjort for en rekke ulike former for samarbeid med medieaktører, bransjeaktører og andre institusjoner, både sentralt og lokalt. NRK samarbeider med andre både redaksjonelt, teknisk, om arrangementer, kompetansedeling, faglig utvikling og innovasjon. Når NRK deler innhold med andre medieaktører, skjer dette som et utgangspunkt vederlagsfritt.

NRKs redegjørelse viser at samarbeidene omfatter både etablerte og nye prosjekter. I tillegg har NRK redegjort for dialog og samarbeidsmøter med ulike medieaktører i løpet av de siste tre årene, som både har ført til pilotprosjekter og retningslinjer for NRKs praksis på ulike områder som gjelder samarbeid med eksterne aktører. Dette bekrefter at NRK har gjennomgått sin praksis for samarbeid med sikte på å styrke og tydeliggjøre sin tilnærming

[118] I.s., se også nærmere i Sjøvaag og Pedersen (2018), vedlegg 4 for en total oversikt over interne og eksterne lenker.

overfor andre medieaktører, etter at det ble kjent at NRK ville få et selvstendig ansvar for å bidra til det norske mediemangfoldet. At NRK har økt sine initiativ overfor mediebransjen, bekreftes av funn i Medietilsynets spørreundersøkelse blant norske redaktører. Av funnene fremgår det blant annet at NRK i stor grad er initiativtaker til samarbeid, særlig overfor regionale medieaktører, og at antallet samarbeid har økt betydelig i løpet av de siste tre årene.

Et annet hovedfunn i Medietilsynets undersøkelse er at medieaktører som har samarbeidet med NRK, både har god erfaring med samarbeidet og mener at samarbeidet hadde en positiv effekt for resultatet. Hele 86 prosent av respondentene som har hatt et samarbeid med NRK oppgir at samarbeidet var godt, og 67 prosent svarer at samarbeidet resulterte i et bedre redaksjonelt produkt.

Nær 70 prosent av respondentene er helt eller delvis enig i at samarbeid med NRK bidrar til å styrke mediemangfoldet. Det er en svak tendens til at respondentene er noe mer positive til samarbeid med de øvrige medieaktørene enn med NRK. De regionale aktørene synes å være noe mer positivt innstilt til samarbeid med NRK enn nasjonale aktører med en allmenn innretning. Videre er det regionale forskjeller i synspunktene på om samarbeid med NRK bidrar til å styrke mediemangfoldet. Disse tendensene og funnene gir ikke grunnlag for å trekke bestemte konklusjoner, men understreker at ulike medieaktører har ulikt syn på verdien og effektene av å samarbeide. Det å realisere et samarbeid kan derfor ikke være NRKs ansvar alene. Hvordan NRK bidrar til det norske mediemangfoldet gjennom samarbeid med andre, må etter Medietilsynets syn vurderes ut fra om NRK kan dokumentere at de er åpne og aktive initiativtakere til samarbeid, og om alle medieaktører på regionalt og nasjonalt nivå gis like muligheter til å inngå i et samarbeid.

I 2017 fastsatte NRK prinsipper for tilgang til sine arkiver, som tydeliggjorde at klipp som NRK alene har rettigheter til, i utgangspunktet skal være tilgjengelig vederlagsfritt. NRK har dermed fulgt opp Stortingets oppfordring om at NRKs arkivmateriale skal gjøres tilgjengelig for viderebruk, så langt det er praktisk, juridisk og presseetisk forsvarlig etter et selvkostprinsipp. Medietilsynet vil presisere betydningen av at NRK gir god informasjon om hvordan de som ønsker å bruke innholdet fra NRKs arkiv kan finne frem til det.

Medietilsynets undersøkelse viser at fire av ti som har spurt NRK om tilgang til innhold oppgir at de fikk alt de spurte om, og ytterligere fire av ti fikk tilgang til deler av innholdet. To av ti oppgir at de ikke fikk tilgang til noe av det innholdet de spurte etter, og den vanligste årsaken til avslag er opphavsrettslige grunner. NRK har gjort en analyse av positive og negative sider ved å dele nyhetsbilder og -video. Konklusjonen er at fri tilgang vil ha negative konsekvenser for mediemangfoldet og at det i tillegg er et eget marked for salg av nyhetsbilder og -video. Medietilsynet er enig i at NRKs deling av innhold må baseres på en avveining for å sikre at delingen ikke fører til mindre nyhetskonkurranse som gir redusert tilbud til publikum.

NRKs nye retningslinjer for sitering, kreditering og samarbeid med andre har et tydelig mål om å styrke samarbeidet med øvrige medieaktører, og da særlig med lokale og regionale

medier. Når NRK siterer er målet at publikum skal få en merverdi ved å gå til den opprinnelige kilden. Ved utarbeidelsen av retningslinjene hadde NRK dialog med øvrige medieaktører. Medietilsynet vurderer at NRK har en hensiktsmessig strategi for sitering der målet er at publikum skal få en merverdi ved å oppsøke originalkilden, og at NRK derfor skal være tilbakeholden med å sitere for mye for ikke å fjerne insentivet til å lese originalsaken. I et mediemangfoldsperspektiv er denne strategien viktig for å bidra til å opprettholde et mangfold av uavhengige nyhets- og aktualitetsmedier.

NRKs lenkepraksis til eksterne medier har vært gjenstand for diskusjon ved flere anledninger de siste årene. Analysene av NRKs lenkepraksis fra 2009, 2013 og perioden 2015 til 2017 har vist at NRK har økt lenkingen til eksterne medier noe, men antall lenker til norske nyhetsmedier er likevel lavt i forhold til omfanget av NRKs interne lenking og lenking til sosiale medier. NRK oppgir i perioden 2015 til 2017 å ha lenket i gjennomsnitt 488 ganger per måned til et norsk nyhetsnettsted, og at én av ti artikler på nrk.no har lenke til et norsk nyhetsnettsted. Medietilsynets undersøkelse indikerer at aktørene opplever at NRK i mindre grad lenker til deres originalinnhold enn de siterer og krediterer.

Mediepolitisk er det vurdert som positivt for mediemangfoldet dersom NRK bruker ekstern lenking for å øke trafikken til andre norske medieaktører, og da særlig til lokalavisene. Når NRK utformer tiltak for ekstern lenkepraksis, er det rimelig at hensynet til å nå bredt ut med sitt eget innholdstilbud balanseres mot hensynet til å øke publikums bruk av eksterne medier. Medietilsynet mener imidlertid at NRK ikke bør ha som mål å ha flest mulig lesere til enhver tid. Det synes som om NRK fremdeles i begrenset grad henviser til andre medieaktørers nettaviser, og i stedet i stort omfang lenker til egne nettsider. Ved også å lenke til kommersielle aktører kan NRK selv bidra til å avhjelpe det potensielle problemet med at NRK tar mye nett-trafikk fra andre aktører. I et mediemangfoldsperspektiv vil NRKs bidrag gjennom ekstern lenking ha størst effekt dersom det lenkes til andre redaktørstyrte medier som produserer originaljournalistikk. Det bør derfor vurderes om kravet til lenking skal presiseres nærmere ved at NRK pålegges å gradvis øke omfanget av ekstern lenking til andre redaktørstyrte medier. Et slikt pålegg kan eventuelt følges opp gjennom det årlige tilsynet med at NRK oppfyller sitt allmennkringkasteroppdrag.

8 Konkurransemessige virkninger av NRKs virksomhet

8.1 Empirisk analyse av de konkurransemessige virkningene av NRKs nyhets- og aktualitetstjenester på nett

8.1.1 Om den empirisk baserte konkurranseanalysen

For å svare på oppdragets spørsmål om hvordan NRKs innhold, særlig digitalt, påvirker tilbudet til aktører som lever av egne inntekter og om tilbudet til publikum derigjennom svekkes, har Medietilsynet innhentet en empirisk basert analyse av de konkurransemessige virkningene av NRKs nyhets- og aktualitetstjenester på nett. I konkurransegrunnlaget ba Medietilsynet om at analysen skulle omfatte både nasjonale og regionale nyhets- og aktualitetstjenester på nett, og at analysen regionalt i det minste skulle omfatte to av NRKs regionale nett-tilbud. For å kunne foreta en sammenligning med tidligere studie foretatt av Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF) i 2015, ønsket Medietilsynet at en av regionene skulle være Sogn og Fjordane. Videre innebar oppdraget å avgrense de relevante geografiske markedene for de utvalgte tjenestene. Dersom analysen viste at noen av de aktuelle NRK-tjenestene har vesentlige konkurransebegrensende virkninger, ville oppdraget omfatte å gjøre en vurdering av i hvilken grad disse tjenestene likevel kan ha en positiv virkning for publikum ved å bidra til økt mediemangfold i form av et bredere spekter av tilbud eller økt kvalitet i tilbudet.

Menon Economics fikk i oppdrag å gjennomføre den empiriske konkurranseanalysen. Analysen omfatter markedet for nyhets- og aktualitetstjenester på nett nasjonalt og i de to regionene Sogn- og Fjordane og Hordaland. Menon Economics har i stor grad benyttet tilsvarende empiriske metoder som SNF gjorde i sin analyse i 2015, men har utvidet omfanget av enkelte analyser og gjennomført noen ytterligere analyser. Rapporten «*Konkurranseøkonomisk analyse av NRKs nyhets- og aktualitetstilbud på nett i tre utvalgte markeder*» ble levert Medietilsynet 20. mars 2018.

Menon Economics har gjort en empirisk kartlegging av markedsforhold og utviklingen i markedet de siste fem årene, blant annet for å kunne vurdere størrelsesforholdene mellom de ulike aktørene og utvikling i inntektsgrunnlag og journalistiske årsverk. Videre er det gjennomført spørreundersøkelser i befolkningen, både i det nasjonale markedet og i de to utvalgte regionene. Menon Economics vurderer at spørreundersøkelsene gir grunnlag for å analysere konkurransesituasjonen ut fra brukernes oppgitte preferanser. Undersøkelsen er utformet for å gi innsikt i fire forhold: Hvilke mediekanaler som oppfattes som første- og andrevalg for lokale nyheter, hvilke nyhetsformidlere som er det mest aktuelle alternativet til

brukernes lokalaviser, forbruksmønster i betydningen «multihoming» (dobbeldekning) og brukernes vurdering av innholdet i deres første- og andrevalg av nyhetsformidler[119]. Informasjon om hvilken nyhetsformidler respondentene oppgir som første- og andrevalg benyttes for å beregne diversjonsrater (et begrep som benyttes i markedsavgrensningen for å gi en indikasjon på hvilke aviser som opererer i samme marked).

I spørreundersøkelsene Menon Economics har gjort ble respondentene spurt om hvilken nettside/nyhetsformidler som er deres førstevalg for å holde seg orientert om lokale og nasjonale nyheter.[120] Respondentene ble deretter bedt om å oppgi hvilken nettside/nyhetsformidler de ville benyttet dersom deres førstevalg ikke var tilgjengelig, altså hvilken nettside/nyhetsformidler respondenten anser som det nærmeste substituttet til sitt førstevalg. Menon Economics peker på at diversjonsraten er et mål på hvor stor andel av brukerne til nettside A som vil benytte nettside B dersom A ikke lenger er tilgjengelig. Likevel påpekes det at disse resultatene isolert sett ikke kan tillegges for mye vekt, men må sees i sammenheng med resultatene fra de andre empiriske undersøkelsene. «Diversjonsratene kan si noe om hvem som er den nærmeste konkurrenten, men det alene gir ikke et svar på hvor sterk konkurransen er mellom de to».[121]

Menon Economics har kartlagt omfanget av dobbeldekning (at brukeren benytter mer enn én nyhetsformidler regelmessig), noe som har betydning for hvordan diversjonsratene skal tolkes i mediemarkedet. Diversjonsratene benyttes også for å vurdere konkurransenærheten mellom aktørene, der utgangspunktet er at jo høyere diversjonsrate – desto nærere konkurrenter er aktørene.

Menon Economics har videre gjort en empirisk kartlegging av nett-trafikk-data med flere indikatorer, jf. Kantar TNS sine data for nettavisenes trafikk. Menon Economics har hovedsakelig fokusert på indikatorene «unike brukere» og «antall sidehenvisninger» når brukernes faktiske preferanser undersøkes. Videre har Menon Economics gjort eventstudier/sjokkanalyser for å undersøke om endringer i besøksmønsteret til de ulike nettavisene er påvirket av hendelser i markedet, for eksempel om det har vært nedgang eller økning i nett-trafikk som følge av at aktører har innført betalingsløsning.

---

[119] Beskrivelsen av hvilke empiriske analyser Menon Economics har gjennomført er hentet fra kapittel 4 i rapporten *Konkurranseøkonomisk analyse av NRKs nyhets- og aktualitetstilbud på nett i tre utvalgte markeder*, se også rapportens vedlegg 1 for mer informasjon om spørreundersøkelsen.

[120] I utforming av spørreundersøkelsen beholdt Menon Economics tilsvarende todeling som SNF der respondentene ble delt i en «hjulpen gruppe» (som får svaralternativer) og en «uhjulpen gruppe» (som fikk åpne svarfelt). Årsaken til todelingen er at forskning viser at høy uhjulpen (minnebasert) kjennskap er vanskelig å oppnå, og at i bransjer der markedslederne er dominante oppstår såkalte «blokkeringseffekter». Det innebærer at mindre aktører gjerne kommer høyt opp på hjulpen kjennskap, men blir «mentalt blokkert ute» av de store aktørene når det gjelder uhjulpen kjennskap, Menon Economics (2018) og SNF (2015). Menon Economics valgte, i motsetning til SNF, å presentere alle svarene i hver undersøkelse samlet i rapporten, og begrunnet dette med at det var liten variasjon mellom svarene som ble gitt i henholdvis hjulpen og uhjulpen gruppe.

[121] ibid side 35.

Menon Economics har fått tilgang til en stor mengde artikler fra ulike nyhetsnettsteder over hele landet for perioden 2015-2017, fra forsker Helle Sjøvaag ved Universitetet i Bergen. Med utgangspunkt i dette materialet har Menon Economics gjort en kvantitativ innholdsanalyse gjennom tekstsøkingsalgoritmer, der opp mot 50 000 artikler fra nrk.no er gjennomgått og analysert opp mot nærmere 125 000 artikler i nasjonale aviser og aviser i Hordaland og Sogn og Fjordane. Det er analysert for innholdslikhet, og der analysen viser at NRK og andre nettaviser skriver om det samme, er det gjort en analyse av hvem som er først ut med saken, og hvem som skriver den lengste artikkelen. I tillegg er det utført en manuell og mer kvalitativ innholdsanalyse for Sogn og Fjordane og Hordaland, for å undersøke hvorvidt lokalavisene omtaler de samme sakene som NRK Sogn og Fjordane og NRK Hordaland, hvilken aktør som er først ute med saken, om lokalavisens artikkel ligger bak en betalingsløsning, hvorvidt man refererer til hverandre eller tredjeparter og om det er systematiske forskjeller i vinklingen av sakene. Analysene ble gjennomført over en periode på to uker fra 23. januar til 6. februar 2018, og tok utgangspunkt i distriktsnettsiden til NRK i de to fylkene og sammenlignet med de fem største nettavisene målt etter nettoopplag.

Menon Economics har også intervjuet redaktørene i de fleste store nasjonale nettavisene og redaktører i Sogn og Fjordane og Hordaland. I intervjuene ble det ifølge Menon Economics lagt vekt på å avdekke både positive og negative effekter av NRKs tilstedeværelse i markedet.

8.1.2 Teoretiske og prinsipielle utgangspunkt

Menon Economics sitt teoretiske og prinsipielle utgangspunkt for virkningen av NRKs tilstedeværelse i markedet for nyhets- og aktualitetstjenester på nett bygger i stor grad på redegjørelsen for metode for markedsavgrensning og prinsipper for konkurranseanalysen i mediemarkedet i SNFs rapport fra 2015. Noen sentrale prinsipper og utgangspunkter for konkurranseanalyse og markedsavgrensning i mediemarkedet som Menon beskriver er[122]:

1. De kommersielle aktørene er avhengig av å tilby et produkt som er differensiert fra NRK sitt gratisprodukt dersom de skal kunne ta betalt for tilbudet sitt. Differensiering fra NRK kan skje langs en vertikal dimensjon, i form av kvalitet, eller langs en horisontal dimensjon, i form av for eksempel geografisk nedslagsfelt eller temafokus. Disse valgene utgjør typiske redaksjonelle valg. Dersom man får slike atferdseffekter kan differensieringen øke det totale mediemangfoldet i markedene, og dermed bidra til økt konsumentvelferd.

[122] Se en fullstendig gjennomgang i kapittel 2 i rapporten *Konkurranseøkonomisk analyse av NRKs nyhets- og aktualitetstilbud på nett i tre utvalgte markeder*. Se for øvrig punkt 3.2 for en nærmere beskrivelse av særtrekk ved mediemarkedet og betydningen av konkurranse for mediemangfold.

2. Markedsavgrensning handler om å avdekke hvilke bedrifter og produkter som er i det samme relevante markedet, både geografisk og produktmessig. Det sentrale er å finne ut hvilke produkter kunden oppfatter som substitutter, det vil si hvilke produkter kunden oppfatter at til en viss grad tilfredsstiller de samme behovene. Menon Economics peker på at et produkt ofte har ulike substitutter på ulike nivåer, og at en lokalavis for eksempel kan være i konkurranse med en regional avis som delvis dekker nyheter fra samme geografiske interesseområde.[123]

3. Konkurranseanalysen har som formål å vurdere hvordan, og hvor godt, konkurransen fungerer i det relevante markedet. I konkurranseøkonomisk analyse er fokus først og fremst på konkurransen og ikke hvordan konkurrentene påvirkes. Aktørenes markedsandel og graden av markedskonsentrasjon vil ofte kunne gi en indikasjon på hvorvidt man kan forvente at konkurransen er begrenset eller ikke. Dette «bygger på en antakelse om at høyere markedsandel og mer konsentrerte markeder øker risikoen for mulig konkurranseskadelig atferd».[124]

4. Analysen av konkurransen mellom medieaktører må ta inn over seg forbrukernes preferanser, for eksempel at forbrukere kan velge å bruke mer enn ett produkt i det relevante markedet, såkalt multi-homing. Multi-homing (dobbeldekning) er avgjørende for hvordan graden av konkurranse skal vurderes.

5. Konkurranseanalysen struktureres rundt spesifikke forhold i det relevante markedet som er av betydning for konkurransen. For mediemarkedet vil det være særlig aktuelt å vurdere betydningen av at konkurransen finner sted i et tosidig marked.

8.1.3 Problemstilling

Menon Economics har vurdert de konkurransemessige virkningene av NRKs nyhets- og aktualitetstjenester på nett i de utvalgte markedene. NRKs tilstedeværelse kan ha en konkurransemessig virkning på de andre aktørene som opererer i de samme markedene. Som nevnt i punkt 5.1.1 fremgår det i *Open og opplyst* at NRKs tilstedeværelse i markedet påvirker kommersielle aktørers handlingsrom, men at NRKs tilbud først blir problematisk dersom det fører til at inntektsgrunnlaget til de kommersielle aktørene påvirkes på en slik måte at det samlede tilbudet til publikum blir svekket. Målet med analysen er derfor å undersøke om

[123] ibid side 16, for en nærmere beskrivelse av metoden for markedsavgrensning.
[124] ibid side 18.

NRKs tilstedeværelse i markedet har positive eller negative effekter for mediemangfoldet og konsumentvelferden.

I tillegg til i å vurdere de konkurransemessige virkningene av NRKs nasjonale nyhets- og aktualitetstilbud på nett, ønsket Medietilsynet å undersøke om konkurransen fra NRK varierer mellom ulike nivåer og regioner. Sogn og Fjordane ble identifisert i oppdragsbeskrivelsen for å kunne sammenligne utviklingen siden SNF gjorde en analyse i denne regionen i 2015. Menon Economics valgte i tillegg å analysere konkurransesituasjonen i Hordaland. Valg av region ble begrunnet med at Hordaland har minst to sterke region-/lokalaviser i Bergens Tidende og Bergensavisen, i motsetning til Sogn og Fjordane, som ikke har noen. Videre viser Menon Economics til at Bergen har høy konsentrasjon av mediebedrifter generelt, og at geografien i Hordaland skiller seg fra geografien i Sogn og Fjordane. I tillegg er Hordaland en region som blir analysert i andre undersøkelser Medietilsynet har innhentet, noe som gjør at NRKs tilstedeværelse i Hordaland blir undersøkt både fra mediefaglige og konkurranseøkonomiske perspektiver.

8.1.4 Hovedfunn i konkurranseanalysen

Den empiriske konkurranseanalysen viser at NRKs tilstedeværelse bidrar til ytterligere konkurranse i ulik grad i de tre markedene for nyhets- og aktualitetstjenester på nett som er analysert, og at NRK dermed påvirker de kommersielle aktørene ulikt. Menon Economics finner ikke noe som tyder på at NRKs tilstedeværelse har medført vesentlig konkurransebegrensninger i de markedene som er undersøkt. Menon Economics peker på at analysen av de tre markedene ikke gir grunnlag for å trekke generelle konklusjoner om NRKs effekt på kommersielle aktører i andre markeder.

Menon Economics peker på at de generelle utviklingstrekkene i mediemarkedet knyttet til konvergens, mediebruk og at internasjonale selskaper som Google og Facebook tar en større del av annonsemarkedet enn tidligere, indikerer at konkurransen på nett mellom NRK og de tradisjonelle avishusene er mer direkte nå enn i 2015. Det innebærer blant annet at kommersielle nettaviser i større grad enn tidligere er avhengig av å hente inntektene sine fra brukerbetaling, som er den delen av det tosidige markedet hvor de møter direkte konkurranse fra NRK. Ettersom NRK konkurrerer på andre vilkår enn de kommersielle aktørene, mener Menon Economics det er viktig at NRK er seg bevisst på sin posisjon i markedet og hvordan deres strategiske valg kan påvirke konkurransen i markedene.

8.1.4.1 Det nasjonale markedet

Menon Economics sin analyse av det nasjonale nettavismarkedet viser at NRK utøver et visst konkurransepress på de andre nasjonale aktørene. I analysen er det fokusert på konkurransen mellom NRK og noen av de største allmenne nyhetsaktørene i det nasjonale markedet: VG,

Dagbladet, TV 2, Nettavisen og Aftenposten. VG og NRK er henholdsvis størst og nest størst i det nasjonale markedet, målt i både nett-trafikk og dekningstall. Henholdsvis 31 prosent og 23 prosent oppgir VG og NRK som sitt førstevalg for å holde seg oppdatert på nyheter på nett. Dagbladet er den tredje største aktøren, mens TV 2, Nettavisen og Aftenposten følger på de neste plassene avhengig av hvilket mål man benytter.

Menon Economics viser til de kommersielle avisaktørenes markante inntektsnedgang i perioden 2012 til 2016. Det har vært en vesentlig reduksjon i annonseinntektene fra papiravis, med en nedgang fra omtrent 830 millioner kroner i 2012 til 330 millioner kroner i 2016. Opplagsinntektene fra papiravisene har i samme periode gått ned med mer enn 340 millioner kroner. Andelen av de samlede inntektene som kommer fra nett har i samme periode økt fra 15 prosent til 28 prosent, men har ikke vært tilstrekkelig til å veie opp for de reduserte inntektene fra papiravisene. Fra 2012 til 2016 har dermed de totale inntektene falt med omtrent 550 millioner kroner, en nedgang på 15 prosent. Inntektsfallet har tiltatt de siste årene ved at det var en nedgang på én prosent i året fra 2012 til 2014, og i gjennomsnitt sju prosent per år i 2015 og 2016. Overgangen fra papir til nett har lagt press på de kommersielle aktørenes forretningsmodeller, og eksterne sjokk i annonsemarkedet i form av konkurranse fra internasjonale nettselskaper som Google og Facebook legger press på annonseinntektene. Menon Economics har også sett på tall for redaksjonelle årsverk blant de nasjonale kommersielle aktørene, og finner at det har vært en nedgang i redaksjonelle årsverk på ni prosent i den samme perioden.

Diversjonsratene viser blant annet at VG har størst diversjon mot Dagbladet, og dernest til NRK. Altså er det slik at selv om NRK er førstevalg for betydelig flere enn Dagbladet, så opplever VGs lesere at Dagbladet er et mer nærliggende alternativ enn NRK. Dette indikerer at Dagbladet er en sterkere konkurrent til VG enn det NRK er. Diversjonsratene fra Dagbladet er tilsvarende, med størst diversjon mot VG og dernest NRK. Aftenposten har på sin side like stor diversjon mot VG og NRK, noe som indikerer at NRK ligger noe nærmere Aftenposten enn de andre nasjonale aktørene. Menon Economics finner at alle de kommersielle aktørene har en viss diversjon mot NRK, men at alle de kommersielle aktørene har en annen kommersiell aktør som sin nærmeste konkurrent. Ifølge Menon Economics sine analyser er NRK derfor ikke den nærmeste konkurrenten til noen av de kommersielle aktørene, med unntak av Aftenposten, hvor VG og NRK er like nære.

Menon Economics viser til at aktørene i det nasjonale markedet har innført betalingsløsninger på en slik måte at det i liten grad har påvirket omfanget av innholdet som ligger gratis tilgjengelig. Unntaket er Aftenposten, som i 2013 innførte et tak på tilgang til åtte gratisartikler per uke. Menon Economics viser til at SNF i sin rapport gjennomførte en analyse av nett-trafikk rundt tidspunktet da Aftenposten innførte brukerbetaling. Analysen viste at Aftenposten hadde en signifikant nedgang i antall treff per bruker, mens de andre nasjonale aktørene opplevde en økning. NRK hadde en liten og ikke-signifikant økning, og SNF viste til at dette samsvarte med de øvrige funnene som indikerte at nrk.no ikke er så tett på noen av de nasjonale avisene. Menon Economics har ikke analysert nett-trafikken i tilknytning til innføring av brukerbetaling for de nasjonale aktørene.

Menon Economics har kun gjort en kvantitativ innholdsanalyse på nasjonalt nivå. Analysen viser at graden av overlapp mellom nyhetssaker fra NRK og de kommersielle aktørene ligger i intervallet 15 til 30 prosent, og indikerer at overlappingen har økt noe siden 2015. Menon Economics viser til at datagrunnlaget er noe tynt for 2017, og at det derfor er større sannsynlighet for at resultatet er drevet av enkelte nyhetshendelser. Menon Economics viser videre til at omtrent 35 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen oppgir at de opplever innholdet på NRK som likt innholdet på VG og Dagbladet. Tilsvarende tall for Aftenposten er omtrent 55 prosent. Menon Economics vurderer at resultatene fra spørreundersøkelsen dermed bygger opp under resultatene fra diversjonsratene, som tilsier at Aftenposten er den kommersielle aktøren som opplever sterkest konkurransepress fra NRK. Videre peker Menon Economics på at det er vanskelig å vite hvor stor grad av innholdslikhet det må være for at to aviser skal anses som sterke substitutter, men slår fast at innholdslikheten er høyere i det nasjonale markedet enn i de to regionale markedene som er analysert.

I intervjuene med de kommersielle aktørene avdekket Menon Economics at flere opplever at konkurransepresset fra NRK har økt de siste årene, ved at NRK i større grad enn tidligere satser på tekstbasert journalistikk på nett. Aktørene uttrykker at NRKs sterke posisjon på enkeltområder fører til redusert satsing fra deres side på disse feltene, og at det oppleves som vanskelig å konkurrere mot NRKs gratisprodukter.

Menon Economics viser til SNFs konklusjon i konkurranseanalysen av det nasjonale markedet om at «NRK sin tilstedeværelse neppe er det som hindrer andre nasjonale nettaviser å ta betalt fra leserne. Hvis andre nasjonale nettaviser prøver å ta betalt, vil det være mange andre alternativer i tillegg til NRK for å lese nyheter på nettet».

Menon Economics mener at diversjonsratene indikerer at NRK fungerer som det nest beste substituttet for de fleste kommersielle aktørene, og innholdsanalysen viser en grad av innholdslikhet. Dette indikerer etter Menon Economics vurdering at NRK til en viss grad fungerer som en konkurransemessig restriksjon for de kommersielle aktørene, og at NRK derfor påvirker de kommersielle aktørenes mulighet til å ta betalt eller øke prisen i dag. Spørsmålene Menon Economics stilte om betalingsvillighet i spørreundersøkelsen, sammen med nett-trafikkanalysen fra da Aftenposten innførte brukerbetaling, tyder ifølge Menon Economics imidlertid på at denne effekten er liten.

Menon Economics konkluderer med at analysen ikke har avdekket noen sterke indikasjoner på at NRKs tilstedeværelse i det nasjonale nettavismarkedet har vesentlige konkurransebegrensende virkninger. Det er mange aktører i det nasjonale markedet for nettaviser. Diversjonsratene viser at de kommersielle aktørene stort sett opplever størst konkurranse fra andre kommersielle aktører, noe som indikerer at konkurransen i markedet er sterk, også uten konkurransen fra NRK. Derfor må det ifølge Menon Economics kunne forventes høy grad av differensiering og prispress også i fravær av NRK som konkurrent i markedet. Ytterligere konkurranse fra NRK bidrar trolig til noe mer differensiering og lavere priser, men effekten må forventes å være begrenset.

8.1.4.2 Hordaland

Menon Economics sin analyse av konkurransesituasjonen i nettavismarkedet i Hordaland har hatt et særskilt fokus på konkurransen mellom NRK Hordaland og de to største kommersielle nettavisene i fylket, Bergens Tidende og Bergensavisen. Bergens Tidende regnes som en regionalavis for hele Hordaland, men med hovedfokus på Bergensregionen. Bergensavisen er i større grad en stor lokalavis for Bergensregionen, men har også noe dekning fra resten av fylket. NRK Hordaland skal i utgangspunktet dekke hele Hordaland.

Menon Economics finner at NRK i mindre grad opptrer som en konkurransemessig restriksjon i Hordaland enn i det nasjonale markedet. Konklusjonen er at NRK Hordaland i liten grad begrenser de kommersielle aktørenes mulighet til å ta betalt for sitt nyhetstilbud på nett.

Analysen viser at NRK relativt sett er en mindre aktør i nettavismarkedet i Hordaland enn i det nasjonale markedet og i Sogn og Fjordane. Størrelsesmessig plasserer NRK seg mellom Bergens Tidende og Bergensavisen, med omtrent halvparten av nett-trafikken til Bergens Tidende. I spørreundersøkelsen oppgir over 50 prosent Bergens Tidende som førstevalg som kilde til lokale nyheter, mens omtrent ti prosent har henholdsvis NRK Hordaland og Bergensavisen som førstevalg. Resultatene fra spørreundersøkelsen indikerer videre at den innbyrdes konkurransen mellom Bergensavisen og Bergens Tidende er sterkere enn konkurransen fra NRK Hordaland. Bergens Tidende har noe høyere diversjonsrate mot Bergensavisen enn til NRK, mens Bergensavisen har langt høyere diversjonsrate mot Bergens Tidende enn mot NRK. Dobbeldekningen mellom NRK Hordaland og de to Bergensavisene er relativt sett høyere enn diversjonsratene skulle tilsi. Dette indikerer etter Menon Economics sin vurdering at NRK Hordaland har større grad av komplementære egenskaper til de to Bergensavisene, mens Bergens Tidende og Bergensavisen i større grad er hverandres substitutter.

Menon Economics har analysert nett-trafikken til de ulike aktørene rundt tidspunktene i 2013 og 2015, da henholdsvis Bergens Tidende og Bergensavisen innførte brukerbetaling. Analysen viste at begge avisene hadde en nedgang i trafikk på dette tidspunktet. Nett-trafikken til NRK økte da Bergens Tidende innførte brukerbetaling, noe som etter Menon Economics sin vurdering tyder på at NRK fungerte som en konkurransemessig restriksjon. Spørreundersøkelsen Menon Economics har gjennomført indikerer imidlertid at NRK i mindre grad oppleves som et substitutt til Bergens Tidende i dag. Menon Economics mener at dette delvis kan forklares med at Bergens Tidende har tilpasset og differensiert seg bort fra NRK ved å i større grad fokusere på Bergensregionen enn tidligere (informasjon som fremkommer i intervjuer med Bergens Tidende, Bergensavisen, Sunnhordland avis og NRK Hordaland). Analysen viser ingen signifikante effekter på NRKs nett-trafikk da Bergensavisen innførte brukerbetaling. Bergens Tidende opplevde heller ingen økning i antall unike brukere, men antall sidevisninger per bruker økte. Dette kan indikere at mange brukere i

utgangspunktet benyttet seg av begge Bergensavisene, og at leserne valgte å bruke mer tid på Bergens Tidendes nettsider da Bergensavisen innførte brukerbetaling. Menon Economics tolker dette funnet som at høy grad av dobbeldekning ikke nødvendigvis demper konkurransepresset mellom to aktører. Innføring av brukerbetaling kan også føre til at folk i mindre grad enn tidligere benytter seg av flere nyhetskilder.

Den kvantitative innholdsanalysen i Hordaland viser at NRK er raskere ute med sakene, og i de tilfellene hvor sakene overlapper, skriver NRK kortere. NRK Hordaland og Bergens Tidende overlapper hverandre i større grad enn NRK og Bergensavisen. Den kvalitative innholdsanalysen viser at det er størst overlapp mellom NRK Hordaland og Bergensavisene i aktuelle saker om vær og trafikk. Analysen viser også at i sakene med overlapp, og der de kommersielle aktørene tar betalt for artikkelen, er artiklene på de kommersielle aktørenes nettsider lengre og med et mer lokalt preg enn hos NRK.

Innholdsanalysene indikerer samlet sett at NRK kun i liten grad fungerer som et substitutt til Bergens Tidende og Bergensavisen. Funnene samsvarer med informasjonen fra intervjuene med aktørene, som mener at Bergens Tidende har differensiert seg fra NRK Hordaland. Omtrent 20 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen oppgir at NRK Hordalands innhold oppleves som likt Bergensavisen eller Bergens Tidende. Få respondenter sier at de ville vært mer velvillige til å betale for nyheter i fravær av NRK.

Menon Economics viser til at Hordaland, i likhet med mediemarkedet for øvrig, har opplevd en inntektsvridning mot nett, nedgang i inntekter fra annonsemarkedet og nedbemanning. Utviklingen har gitt enda sterkere utslag i Hordaland enn i resten av markedet, med en nedgang i totale inntekter på 24 prosent fra 2012 til 2016, og en reduksjon i redaksjonelle årsverk på 27 prosent. Nedgangen har tiltatt de to siste årene av den undersøkte perioden. Bergens Tidende har redusert antall redaksjonelle årsverk med nesten 40 prosent siden 2012.

I intervjuene Menon Economics har hatt med de kommersielle aktørene ble konkurransepresset fra NRK Hordaland beskrevet som sterkere enn tidligere. Hovedsakelig begrunnes dette med at konkurransen i større grad er på samme plattform, at NRK Hordaland kan benytte kompetanse fra NRK sentralt, og har en sterk infrastruktur på nett. Det oppleves som vanskelig å konkurrere med NRK på bilde og lyd, mens NRK enklere har kunnet konkurrere på tekst. Det vises videre til at NRKs satsing på innholdsproduksjon, særlig på færre og bedre nyhetssaker i tekstformat, oppleves å øke konkurransen.

8.1.4.3 Sogn og Fjordane

I Sogn og Fjordane har Menon Economics analysert konkurransesituasjonen med særlig fokus på konkurransen mellom NRK Sogn og Fjordane som regional aktør og nettavisene i de lokale markedene. Menon Economics finner heller ikke her klare indikasjoner på at NRKs tilstedeværelse medfører vesentlige konkurransebegrensende virkninger.

SNF analyserte også konkurransesituasjonen i Sogn og Fjordane i 2015. SNF fant da at NRK Sogn og Fjordane hadde en sterk stilling som nyhetsformidler i regionen, og at det syntes som om NRKs posisjon var sterkere der enn i andre regioner. Menon Economics viser til at SNF argumenterte for at dette ikke nødvendigvis tilsa at NRK var en sterk konkurrent til lokale avisers nettsider. Både innholdsanalysen SNF gjennomførte og utviklingen i nett-trafikk fra uke til uke indikerte at det var liten overlapp når det gjaldt hvilke nyheter NRK Sogn og Fjordane og lokale aktører skrev om.

Spørreundersøkelsen Menon Economics har gjennomført viser at NRK fortsatt står sterkt i Sogn og Fjordane, og Menon Economics vurderer at NRK Sogn og Fjordanes stilling har styrket seg vesentlig siden 2015. 52 prosent av respondentene oppgir NRK som sitt førstevalg for å holde seg oppdatert om nyheter på nett, noe som ifølge Menon er en markant økning fra 38 prosent i SNFs undersøkelse.[125] Menon har en annen vurdering enn SNF når det gjelder hvor sterk konkurrent NRK er til lokale avisers nettsider[126]. Menon vurderer det slik til tross for at deres innholdsanalyser også viser liten grad av overlapp mellom det NRK Sogn og Fjordane og det som de kommersielle aktørene. Disse funnene taler isolert sett for at NRK Sogn og Fjordane og de lokale nettavisene ikke er sterke substitutter. Den kvantitative innholdsanalysen viser også i Sogn og Fjordane at NRK Sogn og Fjordane som regel er først ute med publiseringen av de artiklene som overlapper, og at NRK i gjennomsnitt skriver kortere artikler enn de kommersielle aktørene. Menon mener dette kan indikere at de kommersielle aktørene differensierer seg ved å skrive mer utfyllende saker enn det NRK gjør når det skrives om samme sak. Menon viser til at denne differensieringen kan være en respons på konkurransen, og at konkurransen fra NRK i så fall synes å være kvalitetshevende.

Markedsavgrensningen i Sogn og Fjordane tilsier at det er mange små lokale markeder med én kommersiell lokal nettavis og NRK Sogn og Fjordane. Menon har estimert at NRKs markedsandel er mellom 40 og 60 prosent i hvert av de lokale markedene. Menon fant svært høye diversjonsrater fra hver enkelt av de kommersielle aktørene til NRK Sogn og Fjordane. Menon mener funnene gir en klar indikasjon på at NRK er et substitutt til de kommersielle aktørene, og at NRK er deres klart nærmeste konkurrent. Det vises til at dersom en kommersiell aktør forsøker å heve prisen eller senke kvaliteten er det sannsynlig at brukerne vil substituere seg bort og sannsynligvis til NRK Sogn og Fjordane. Menon viser til at dette støttes av analysen av virkningene da Firda og Firdaposten innførte betalingsløsninger, som viste en signifikant nedgang i antall unike brukere for disse nettavisene samtidig som tidsbruken til brukere av NRK Sogn og Fjordane økte signifikant.

---

[125] Ifølge resultatene fra SNFS spørreundersøkelse varierte andelen som oppga NRK som sitt førstevalg for oppdatering til lokale nyheter fra 30 til 50 prosent alt etter om det var uhjulpen eller hjulpen gruppe eller pc eller mobil. Etter Medietilsynets vurdering er det derfor ikke klare holdepunkter for å si at det er en markant forskjell.
[126] ibid side 82 for en nærmere beskrivelse av forholdet mellom Menons og SNFs analyser.

På bakgrunn av størrelse målt i antall unike brukere og de lave diversjonsratene, mener Menon Economics det er liten grunn til å tro at noen av de lokale nettavisene utøver noe særlig konkurransepress på NRK. Det vises til at de kommersielle nettavisene hver for seg har en begrenset geografisk utstrekning sammenlignet med NRK, som gjør at de kun kan konkurrere med NRK på deler av NRKs samlede marked i Sogn og Fjordane. Menon Economic viser til at både Bergens Tidende og Sunnmørsposten tidligere var tilstede i Sogn og Fjordane som regionaviser, men det er flere år siden disse aktørene valgte å trekke seg ut av fylket.

Menon Economics vurderer at funnene fra spørreundersøkelsen (både førstevalg og diversjonsratene), analysene av nett-trafikken, intervjuene og innholdsanalysene sett opp mot hverandre viser at NRK bidrar positivt til konkurransen i de lokale markedene, selv om NRK Sogn og Fjordane primært er en regional medieaktør. Menon Economics viser også til konkrete eksempler på at konkurransen fra NRK har medført positive virkninger gjennom produktutvikling og innovasjon hos de lokale aktørene, noe som kommer konsumentene til gode. Menon Economics vurderer det som sannsynlig at NRKs tilstedeværelse har påvirket de kommersielle aktørenes strategiske valg i retning av mer lokalt innhold av høyere kvalitet, noe som også har vært positivt for konsumentene.

Menon Economics viser til at inntektsgrunnlaget for de kommersielle aktørene er svekket de siste årene samtidig som NRK sitt tilbud i stor grad virker å være konjunktur-uavhengig. Isolert sett mener Menon Economics at dette innebærer at konkurransepresset fra NRK er sterkere enn tidligere. I intervjuene Menon Economics hadde med de kommersielle aktørene i Sogn og Fjordane ble det uttrykt at NRK fyller en viktig rolle i Sogn og Fjordane, og at det er behov for en regional medieaktør selv om dette innebærer en viss konkurranse. I tillegg kom det frem i intervjuene at samarbeidet med NRK har blitt bedre over tid.

8.1.4.4 Virkninger på konsumentvelferd og mediemangfold

Ifølge Menon Economics kan velfungerende konkurranse være et godt egnet virkemiddel for å oppnå ønsket om et størst mulig mediemangfold til fordel for konsumentene. Konkurranse fra NRK kan være positivt for den totale konsumentvelferden og mediemangfoldet ved at konkurrentene tvinges til horisontal og/eller vertikal produktdifferensiering. Samtidig kan for sterk konkurranse føre til at de kommersielle aktørene leverer et dårligere produkt enn de ellers ville gjort, og i verste fall bidra til at de kommersielle aktørene ikke overlever. I de tilfellene vil konkurransen fra NRK dermed kunne være skadelig for mediemangfoldet. Menon Economics peker på at det er vanskelig å fastslå det optimale nivået på konkurransen fra NRK, og at dette blant annet vil avhenge av konkurransesituasjonen ellers i markedet og utenforliggende trender i annonsemarkedet og mediekonsumet. Som et eksempel viser Menon Economics at virkningene av konkurranse fra NRK i marked 1 kan være mer positive enn i marked 2, selv om konkurranseimpulsen fra NRK isolert sett er sterkere i marked 1 enn i marked 2.

Menon Economics sin oppsummering av resultatene fra konkurranseanalysen viser at NRK Hordaland utøver et begrenset konkurransepress i Bergensregionen siden det er sterk konkurranse mellom Bergens Tidende og Bergensavisen. I det nasjonale markedet er NRK en større aktør i markedet, og det er relativt høy grad av innholdsmessig likhet. Likevel er det sterk konkurranse mellom de kommersielle aktørene, noe som innebærer at konkurransepresset fra NRK er begrenset. I Sogn og Fjordane er det svært lite innholdsmessig overlapp mellom NRK og de kommersielle aktørene, men Menon Economics finner like fullt at aktørene er i samme marked og at NRK har en sterk posisjon. Høye diversjonsrater indikerer at NRK er den største konkurransemessige restriksjonen for de kommersielle aktørene i Sogn og Fjordane.

Ifølge Menon Economics betyr ikke dette at konkurransen fra NRK er mer skadelig for konkurrentene i Sogn og Fjordane enn i de andre markedene. Ettersom det ikke finnes noen andre reelle konkurrenter i de fleste lokale markedene i Sogn og Fjordane, har konkurransen fra NRK sannsynligvis flere positive effekter her, ifølge Menon Economics. Uten konkurranse fra NRK ville de lokale avisene nærmest hatt monopol, noe som kan føre til høyere priser eller lavere kvalitet på innholdet. Menon Econimics vurderer at konsumentoverskuddet i disse markedene trolig ville blitt betydelig redusert i fraværet av NRK.

Konkurransen mellom de kommersielle aktørene i det nasjonale markedet er sterk, og innebærer at det allerede er et bredt spekter av aktører langs både en horisontal og vertikal differensieringsakse i dette markedet. I Hordaland, og spesielt Bergensregionen, indikerer Menons analyser at de konkurransemessige virkningene av NRKs tilstedeværelse er mer begrenset enn i Sogn og Fjordane og i det nasjonale markedet. Dette er fordi konkurransen mellom Bergensavisen og Bergens Tidende er sterk, og fordi NRK Hordaland virker å ha noe mer komplementære egenskaper. Likevel fungerer NRK som en konkurranseimpuls også i Hordaland, ettersom det uten NRK i realiteten ville vært et duopol i det lokale markedet i Bergensregionen. Menon Economics viser til at færre aktører, isolert sett, vil øke risikoen for konkurransebegrensende virkninger, og at NRKs tilstedeværelse i markedet reduserer risikoen for slike effekter.

8.2 Oslo Economics sin analyse av hvordan konkurransen fra NRK påvirker tilbudet til publikum

8.2.1 Mandatet fra NRK og metodisk tilnærming

Etter at det ble kjent at Medietilsynet skulle vurdere NRKs bidrag til mediemangfoldet, ga NRK Oslo Economics i mandat å vurdere i hvilken grad tilbudet på nrk.no bidrar til mediemangfold – både direkte og indirekte gjennom hvordan kommersielle nyhetsnettsteder tilpasser seg i møte med konkurranse fra nrk.no. For å vurdere hvordan NRKs digitale innhold

påvirker de øvrige tilbyderne og hvordan det samlede tilbudet til publikum blir, har Oslo Economics gjort en vurdering av tre problemstillinger:

- Hvor nær konkurrent er NRK til kommersielle tilbydere av innhold?
- Hvordan er det rasjonelt for de kommersielle aktørene å respondere på konkurransen fra NRK?
- Hvordan påvirker konkurransen fra NRK det samlede tilbudet til publikum, gitt hvordan konkurrentene responderer på denne konkurransen?

Analysen er avgrenset til å vurdere hvordan nyhetsnettstedet nrk.no påvirker det nettbaserte tilbudet fra kommersielle tilbydere av nyhets- og aktualitetsinnhold. Videre vurderer Oslo Economics hvordan det samlede tilbudet påvirkes.

I tråd med konkurranseøkonomisk tilnærming har Oslo Economics brukt tilgjengelige data og markedsinformasjon til å vurdere hvor nære konkurrenter ulike aktører er. Data for bruk av ulike nyhetsnettsteder er brukt for å si noe om deres posisjon i markedet, samt i hvilken grad tapt bruk for kommersielle nyhetssteder ved innføring av brukerbetaling synes å tilfalle NRK. Oslo Economics har brukt disse dataene, sammen med kvalitativ informasjon om profilene til de ulike nyhetsnettstedene, for å vurdere i hvilken grad de fremstår som nære alternativer og dermed nære konkurrenter. Oslo Economics har brukt data fra innholdsundersøkelser som er utført av MONC-miljøet ved Universitetet i Bergen, som har sammenlignet likheter og forskjeller mellom Aftenposten, Dagbladet, NRK, VG og TV 2. Videre er målinger fra Kantar TNS brukt for å se på utviklingen for de ulike nettstedene fra 2010 til 2017 når det gjelder antall unike brukere, antall sesjoner, hvor mange sidevisninger de unike brukerne samlet sett har generert og sesjoner per bruker. Deretter har Oslo Economics vurdert hvordan det identifiserte konkurransepresset er egnet til å påvirke adferden til de kommersielle aktørene, og betydningen av NRKs tilbud for de kommersielle aktørene og publikum.

Rapporten *Hvordan konkurransen fra NRK påvirker tilbudet til publikum. Betydningen for mediemangfoldet av at kommersielle mediehus møter NRK på nett* ble oversendt til Medietilsynet 16. mars 2018.[127]

Oslo Economics viser til at dersom NRKs innhold skal påvirke tilbudet fra en annen aktør negativt, er det et underliggende premiss at det eksisterer en konkurranseflate mellom aktøren og NRK. Uten at det eksisterer en slik konkurranseflate vil ikke NRK påvirke markedsforholdene til den andre aktøren.

---

[127] Oslo Economics (2018) *Hvordan konkurransen fra NRK påvirker tilbudet til publikum. Betydningen for mediemangfoldet av at kommersielle mediehus møter NRK på nett*, Rapport nr:2018_10. Se mer om metode og datagrunnlag i rapportens kapitler 6, 7 og 8.

Oslo Economics redegjør i sin rapport for spesielle trekk ved mediemarkedet, betydningen av mediemangfold og sammenhengen mellom konkurranse og mediemangfold[128]. Her fremgår det blant annet at konkurranse kan stimulere tilbydere av medieprodukter til å investere i mer innhold og differensiere seg fra hverandre. Dette nyter publikum godt av direkte, og det har også positive effekter for mediemangfoldet. Oslo Economics argumenterer for at ulike typer innhold egner seg for ulike finansieringsformer. Profilen og innholdet til et nyhetsnettsted er derfor av betydning for om det er rasjonelt å finansiere nettstedet med reklamesalg eller brukerbetaling. «Jo dårligere alternativ som finnes til en avis sitt innhold, jo større er muligheten for å finansiere innholdet med brukerbetaling[129]». Oslo Economics peker på at et høyt antall tilbydere ikke bare er et gode for publikum fordi det øker sannsynligheten for at den enkelte finner medieprodukter som svarer til sine preferanser, men fordi mediemangfold i et demokratiperspektiv har en iboende verdi i seg selv. Ettersom en offentlig opplyst samtale regnes som en forutsetning for et velfungerende demokrati, og ulike medier representerer ulike stemmer i den offentlige samtalen, er det et kulturpolitisk mål å legge til rette for mediemangfold.

Oslo Economics peker på at økt konkurranse kan påvirke dimensjoner av mediemangfoldet i både positiv og negativ retning. Samlet sett er det ifølge Oslo Econonomics mest trolig en positiv sammenheng mellom konkurranse og mediemangfold. Oslo Economics viser til at produksjon av medieprodukter kjennetegnes av høye faste kostnader, og derfor er tilbydere av medieprodukter avhengig av en forholdvis høy margin for å overleve i markedet. Det vises til at pressestøtten er et virkemiddel for å hindre at konkurransen presser aktører ut av markedet eller øker eierskapskonsentrasjonen i markedet gjennom fusjoner. For innholdsmangfoldet kan resultatet av konkurranse mellom aktører være likhet i innhold, ved at for eksempel reklamefinansierte medier vil søke å tilpasse innholdet til å treffe «gjennomsnittspreferanser» for å nå mange brukere. Dersom én eier har to eller flere medietilbud vil det imidlertid være mest hensiktmessig å differensiere innholdet for å nå flest brukere. Konkurransen kan også medvirke til at aktørene må investere i høyere kvalitet for å tiltrekkes seg brukerne. Ifølge Oslo Economics gir brukerbetaling sterkere insentiver til å investere i kvalitet og til å differensiere produktet enn reklamefinansiering, ettersom muligheten for å ta betalt øker med hvor stor nytte brukeren har av det aktuelle medietilbudet. Oslo Economics argumenterer for at den positive sammenhengen særlig gjelder for bruksmangfold. Dette er fordi lavere priser er en av de klareste effektene av konkurranse, og sannsynligheten for at en borger vil benytte seg av flere medieprodukter, er høyere jo lavere prisene er.

---

[128] ibid kapittel 2.
[129] ibid side 12.

8.2.2 Hovedfunn i Oslo Economics sin analyse

Oslo Economics har analysert i hvilken grad nrk.no er en nær konkurrent til kommersielle nyhetsnettsteder rettet mot et nasjonalt publikum. Det vises til at de brede nyhetsnettstedene med nasjonalt nedslagsfelt formidler alle viktige nasjonale og internasjonale nyheter, og at disse nettstedene dermed til en viss grad vil være alternativer og utgjøre et relevant konkurransepress mot hverandre.

Analysen av de nasjonale nyhetsnettstedene viser at nrk.no over tid har fått økt oppslutning. Samtidig viser analysen at oppslutningen til de øvrige brede nyhetsnettstedene med nasjonalt nedslagsfelt, målt i bruk, dekning, tidsbruk, er forholdvis lik som før veksten til NRK. Økt bruk av NRK har dermed i liten grad ført til redusert bruk av de nasjonale nyhetsnettstedene, noe som ifølge Oslo Economics sin vurdering innebærer at det ikke er grunn til å tro at publikum samlet sett opplever NRK som et veldig nært substitutt til de øvrige nasjonale nyhetsnettstedene. Det synes heller som om NRK og de øvrige nyhetsnettstedene med et nasjonalt nedslagsfelt utfyller hverandre, og at nyhetskonsumet samlet sett har økt som et resultat av dette.

Analysen av dobbeldekning viser at brukerne av nrk.no i betydelig grad også bruker andre nyhetssider og motsatt. Både nrk.no og de andre nasjonale nyhetsnettstedene fyller langt på vei det samme nyhetsbehovet ved at de dekker de viktigste sakene fra det nasjonale og internasjonale nyhetsbildet. Dette bidrar til økt bruksmangfold, og indikerer også at NRK trolig utøver noe konkurransepress på kommersielle nyhetssider. Samtidig viser analysen at NRK er forholdsvis ulik de kommersielle nyhetsnettstedene, og at de kommersielle aktørene utøver et sterkere konkurransepress på hverandre enn NRK utøver på dem.

Oslo Economics har også gjort en analyse av hvilken effekt innføring av brukerbetaling har hatt for bruken av NRK. VG, Dagbladet og Aftenposten har alle innført brukerbetaling. Aftenposten er den eneste som har valgt å legge alt innholdet bak betalingsløsningen, med unntak av at ikke-betalende brukere kan lese inntil seks tradisjonelle nyhetssaker i uken. VG og Dagbladet har begge valgt en pluss-modell, som innebærer at begge disse avisene tilbyr et gratisprodukt som kvalitativt sett er omtrent likt det de leverte før introduksjonen av betalingsløsninger. Analysen har vist at innføring av brukerbetaling synes å ha hatt begrenset effekt for bruken av NRK. Oslo Economics mener dette indikerer at for Aftenpostens brukere er NRKs nyhetsnettsted i liten grad et substitutt, og at konkurransepresset fra NRK mot Aftenposten dermed er begrenset. Selv om Aftenposten kvalitativt sett synes å være mer lik NRK enn VG, indikerer analysen av utviklingen i antall sidevisninger at brukerne særlig flyttet sitt konsum til VG, og kun i noen grad til NRK. Oslo Economics vurderer at dette kan ha sammenheng med VGs sterke posisjon i markedet for brede nyhetsnettsteder med et landsdekkende nedslagsfelt.

Oslo Economics vurderer om VG og Dagbladet ville innført mer omfattende brukerbetaling i fravær av NRKs nyhetsnettsted. Et fravær av NRK ville kunne redusert konkurransepresset overfor VG og Dagbladet ettersom NRK også tilbyr et nyhetsnettsted med gratis innhold. I

dette markedet bidrar også aktører som Nettavisen og TV 2 til konkurransen, noe som innebærer at de kommersielle nyhetsnettstedene – også i fravær av NRK – vil kunne risikere å miste betydelig trafikk til konkurrerende medier dersom en av dem blir mer restriktiv med å tilby gratis innhold. Oslo Economics mener det er grunn til å tro at VG og Dagbladet er hverandres nærmeste konkurrenter med tilsvarende forretningsmodell, som baserer seg på å nå bredt ut. Ifølge Oslo Economics er det trolig dette – og ikke konkurransen fra NRK – som er den viktigste grunnen til at VG og Dagbladet ikke har innført restriktive betalingsmodeller.

Oslo Economics mener en forklaring på NRKs økte oppslutning er at brukerne opplever nrk.no som en god kilde til nyheter, og viser at tidsbruken blant brukerne indikerer dette. I tillegg mener Oslo Economics at veksten i strømming trolig har ført til at flere brukere er eksponert for nyhetstilbudet til NRK ved at forsiden til nrk.no brukes som en portal til tv-innholdet.

I analysen av konkurransenærheten mellom NRKs distriktssider og region- og lokalaviser har Oslo Economics sett på flere ulike regionale markeder. Oslo Economics peker på at samtlige regionaviser og alle lokalaviser som har solgt papirbaserte abonnementsprodukter har innført betalingsløsninger som er mer restriktive enn betalingsløsningene avisene med nasjonalt nedslagsfelt har valgt. I den grad det eksisterer et nært alternativ som er gratis, så vil det å ta betalt for innhold ifølge Oslo Economics være nærmest umulig. Oslo Economics empiriske analyse av data fra tiden rundt innføring av brukerbetaling gir en sterk indikasjon på at NRKs innhold i liten grad er i konkurranse med produktene som region- og lokalavisene tilbyr. Det vises til at NRKs distriktskontorer ofte vinkler sakene på en annen måte enn region- og lokalaviser, og publiserer få saker med utspring i det sentrale dekningsområdet til regionaviser (byer), og særlig til lokalaviser. Ifølge Oslo Economics trekker dette i retning av at NRKs sine distriktssider er et lite relevant alternativ til region- og lokalaviser for å oppdatere seg på den type nyhetssaker som utgjør kjerne i disse avisene.

Oslo Economis har analysert konkurransesituasjonen ved å se på data for unike brukere og tidsbruk i tiden rundt innføring av brukerbetalinger hos ulike nyhetsmedier på nett i seks ulike regioner: Sørlandet (Fædrelandsvennen), Rogaland (Stavanger Aftenblad), Hordaland (Bergens Tidende og Bergensavisen), Trøndelag (Adressa), Nordland og Sogn og Fjordane.

I analysene av data rundt innføring av brukerbetaling hos regionavisene på nett fant Oslo Economics svært begrensede effekter på trafikken til NRK sine distriktssider, både i form av antall brukere og faktiske sidevisninger. Dette gir ifølge Oslo Economics en sterk empirisk indikasjon på at distriktssidene i liten grad utøver et konkurransepress mot regionavisene.

For lokalavisene er det ifølge Oslo Economics slik at de typisk kun dekker en liten del av det geografiske dekningsområdet til en regional aktør. Det innebærer at andelen saker som publiseres på distriktssidene til NRK, som er særlig relevante for publikum i lokalavisenes dekningsområde, vil være lav. Videre vises det til at overlapp i saker mellom en lokalavis og distriktssiden til nrk.no vil være lavere enn for en regionavis. Ifølge Oslo Economics indikerer dette at lokalavisene vanligvis trolig vil oppleves som mer differensiert fra NRKs

distriktssider enn regionavisene, og at det derfor er grunn til å tro at lokalavisene generelt sett møter et svakere konkurransepress fra distriktssidene enn regionavisene. Oslo Economics peker på at en mulig innvendig mot dette er at lokalavisene i utgangspunktet står svakere enn regionavisene, noe som gjør at konkurransepress isolert sett er mest utfordrende å håndtere for lokalavisene. Ifølge Oslo Economics utøver imidlertid distriktssidene til NRK et så svakt konkurransepress mot de alle fleste lokalavisene at det betyr svært lite for utviklingsmulighetene sammenlignet med andre forhold, som blant annet størrelsen på dekningsområdet og avisens generelle posisjon.

Noen hovedpunkter fra Oslo Economics sin analyse av konkurransesituasjonen i Hordaland og Sogn og Fjordane gjengis også her, ettersom Medietilsynet har innhentet egne analyser av disse regionene.[130]

I Hordaland innførte Bergens Tidende brukerbetaling i uke 41 og Bergensavisen fulgte etter i uke 42. Analysen av brukerdata rundt Bergens Tidendes innføring av brukerbetaling viser at antallet brukere umiddelbart falt noe, og at antallet sesjoner per bruker falt merkbart.[131] Først etter 100 uker viser analysen at antall brukere synes å legge seg på et lavere nivå over tid, og antallet sesjoner per bruker økte markant. For Bergensavisen falt antallet brukere tidligere (omtrent ett år etter innføringen av brukerbetaling), og antallet brukere falt relativt sett mer enn for Bergens Tidende. Samtidig med at antallet brukere falt, viser analysen en markant økning i antall sesjoner per bruker. Oslo Economics har ikke sett på data for bruken av NRK Hordaland akkurat på tidspunktet Bergens Tidende og Bergensavisen innførte brukerbetaling, men har sett på bruksdata på tidspunktene da de to Bergensavisene syntes å stramme til sin betalingsløsning (Bergens Tidende etter 50 uker og Bergensavisen etter 100 uker). I 2017 hadde NRK Hordaland i underkant av 20 tusen daglige brukere, mens Bergens Tidende hadde 250 tusen og Bergensavisen 100 tusen daglige brukere. Analysen gir ingen indikasjoner på at brukere som før avisene innførte brukerbetaling brukte en eller begge avisene, har økt sin bruk av NRK Hordaland. Oslo Economics konkluderer med at det ikke synes å være holdepunkter for at NRK Hordaland oppleves som et nært alternativ til Bergens Tidende og/eller Bergensavisen, og at NRK derfor i begrenset grad utøver et relevant konkurransepress mot disse avisene.

Sogn og Fjordane dekkes ikke av noen regionavis, men har flere forholdsvis store lokalaviser[132] med Firda, som utgis i Førde og er fylkets største avis, og Firdaposten, som utgis i Florø. De to avisene innførte brukerbetaling samtidig, i uke 39 i 2014. For Firda gikk antall unike brukere noe ned rett etter innføringen, men antallet brukere var tilbake på samme nivå etter et par år. Brukerbetaling hadde ingen effekt på antall sesjoner per bruker av Firda.

---

[130] For analysene av effektene på nett-trafikken rundt innføringen av brukerbetaling i de øvrige regionene Oslo Economics så på, se ibid kapittel 7.
[131] Analysen viser effektene av innføring av brukerbetaling følger samme mønster i Bergens Tidende som for Stavanger Aftenblad, for en nærmere gjennomgang se ibid side 40-47.
[132] Begge avisene eies av Amedia.

Analysen indikerer at Firdaposten, i noe mindre grad enn Firda, opplevde en reduksjon i antall unike brukere. Begge avisene opplevde en tiltakende vekst i antall unike sesjoner per brukere etter innføringen av brukerbetaling. I Sogn og Fjordane synes NRK å ha en relativt sterkere posisjon enn det som er tilfellet for de fleste distriktskontorene ved at antallet unike brukere tilhørende fylket er på cirka samme nivå som Firda, og Firdaposten har en del færre unike brukere.

Analysen viser at da de to lokalavisene innførte brukerbetaling, fikk NRK Sogn og Fjordane en umiddelbar økning på om lag tre tusen daglige unike brukere tilhørende fylket. Oslo Economics peker på at dette funnet indikerer at NRK Sogn og Fjordane kan være et alternativ til Firda og Firdaposten for innbyggere i Sogn og Fjordane. Utviklingen gjenspeiles i antall sidevisninger. Før de to lokalavisene innførte brukerbetaling (i 2014) hadde NRK Sogn og Fjordane totalt cirka 180 000 sidevisninger, der omtrent 30 prosent stammet fra brukere tilhørende i fylket. Da Firda og Firdaposten innførte brukerbetaling viser analysen at NRK Sogn og Fjordane totalt sett fikk cirka 35 000 flere sidevisninger, der cirka 20 000 var lokale. Ifølge Oslo Economics tyder dette på at brukere som eventuelt leste Firdaposten eller Firda og NRK Sogn og Fjordane før innføringen av brukerbetaling, men som har redusert sin bruk av lokalavisene etter innføringen av brukerbetaling, har økt sin bruk av NRK Sogn og Fjordane noe.

Analysen av unike brukere og sidevisninger ved innføringen av brukerbetaling for Firda og Firdaposten kan dermed, i likhet med oppslutningen til forsiden til NRK Sogn og Fjordane, indikere at fylket skiller seg ut ved at distriktssidene til NRK synes å være en nærere konkurrent til lokalavisene enn det som er tilfellet i andre fylker. NRK Sogn og Fjordane er ifølge Oslo Economics likevel ikke en veldig nær konkurrent. Dette både fordi tapet av trafikk for Firda og Firdaposten og andelen av trafikken som plukkes opp av NRK etter innføringen av brukerbetaling, er forholdsvis begrenset. Oslo Economics peker også på at NRK Sogn og Fjordane trolig ikke utelukkende er en konkurrent til lokalavisene i regionen, men også fyller en rolle som tilbyder av nyheter med et mer regionalt preg enn det de to lokalavisene gjør. Oslo Economics konkluderer derfor med at det er liten grunn til å tro at NRK Sogn og Fjordane utøver et sterkt konkurransepress mot lokalavisene Firda og Firdaposten.

Samlet sett konkluderer Oslo Economics med at nrk.no har en positiv direkte effekt for publikum og bruksmangfoldet gjennom at nrk.no på overordnet nivå synes å ha en noe ulik profil fra de øvrige nyhetsnettstedene med nasjonalt nedslagsfelt, eksempelvis ved at nrk.no er mindre tabloid enn de øvrige tilbyderne og ved at nrk.no inneholder en stor andel lokalproduserte saker ment for et nasjonalt publikum. Dette differensierer nrk.no fra de øvrige nasjonale nyhetsnettstedene. Tall fra Kantar TNS Internettpanel viser at nrk.no er det nyhetsnettstedet som nådde ut til nest flest med nyhetsinnhold daglig i 2017. VG Nyheter hadde høyest daglig dekning. Videre er NRK Distrikt i mange tilfeller det eneste alternativet til region- eller lokalavisen. Oslo Economics vurderer at det synes å være en begrenset risiko for at NRKs nyhets- og aktualitetstilbud på nett skal tvinge eksisterende aktører ut av markedet. Det begrensede konkurransepresset fra NRK kan ifølge Oslo Economics bidra til å i større grad øke de eksisterende kommersielle aktørenes insentiv til å investere i innhold som

gir publikum nytte og til å sette lavere priser, enn tilfellet ville vært i fravær av NRK. Lavere priser medfører trolig høyere konsum av nyhets- og aktualitetsinnhold, og Oslo Economics mener derfor det er grunn til å tro at NRK indirekte bidrar til ønsket bruksmangfold. Selv om stadig flere tilbydere av nyhets- og aktualitetsinnhold opplever NRK som en konkurrent, er det ifølge Oslo Economics liten grunn til å tro at dette er negativt for det samlede tilbudet til publikum.

8.3 Analyse av i hvilken grad bruk av NRKs digitale nyhetstilbud henger sammen med lav vilje til direkte betaling for nettnyheter i ulike grupper

8.3.1 Om datagrunnlaget for analysen

For å svare på delproblemstillingen i strekpunkt tre om sammenhenger mellom bruk av NRKs nyhetstilbud på nett og vilje til å betale for nettnyheter, har Medietilsynet også innhentet en analyse fra MeCIn-prosjektet ledet av Hallvard Moe[133]. Analysen er basert på survey-data fra *Reuters Institute Digital News Report 2017*, en undersøkelse som er gjennomført i 36 ulike land. Den omfatter detaljerte spørsmål om nyhetsbruk og viljen til å betale for ulike typer av digitalt innhold (både nyhetsinnhold og annet medieinnhold som strømmetjenester for musikk og film/tv), samt spørsmål om grunner til å ikke ville betale. I likhet med utvalget som undersøkelsen er basert på i de andre landene, inkluderer det norske utvalget bare den delen av befolkningen som har tilgang til internett. I Norge har de aller fleste tilgang til internett (96 prosent). Andelen varierer imidlertid mye mellom ulike land, i Brasil har for eksempel kun 58 prosent slik tilgang.

8.3.2 Problemstilling

Analysen tar sikte på å besvare første ledd i NRK-oppdragets tredje strekpunkt om hvordan NRKs tilbud påvirker tilbudet til andre aktører. I et brukerperspektiv blir det avgjørende om NRKs tilbud fortrenger tilbud fra aktører med brukerbetaling fra individers medierepertoar. Forskerne formulerer dette i følgende problemstilling:

- I hvilken grad henger bruk av NRKs nyhetstilbud på nett sammen med lav vilje til direkte betaling for digitalt nyhetsinnhold i ulike grupper?

[133] Se nærmere om MeCIn-prosjektet og hvem som har arbeidet med rapporten i punkt 7.2.1 ovenfor.

Her avgrenser forskerne analysen til å gjelde betydningen av NRKs nyhetstilbud på nett når det gjelder vilje til betaling. Med «vilje til» direkte betaling kan man forstå både erfaring med betaling for digitalt nyhetsinnhold (praksis) og mer eller mindre klare planer om å betale i fremtiden (intensjon). Bruksmangfoldsrapporten tar for seg begge betydninger i uavhengige analyser. Med begrepet «ulike grupper» ser man på en rekke bakgrunnsvariabler (kjønn, inntekt, utdanningsnivå) og ser om det er bestemte kjennetegn ved brukerne som kan bidra til å forklare sammenhengen mellom bruk av NRK og betalingsvilje, og hvilke variasjoner det er mellom slike grupper.

8.3.3 Relevant forskning om sammenhengen mellom betalingsvilje og bruk av allmennkringkastingsinnhold

Bruksmangfoldsrapporten viser til at det er gjort studier innen økonomi og medieøkonomi som analyserer konkurranseforhold, også av NRKs tilbud, som for eksempel SNFs analyse av konkurransemessige virkninger av noen utvalgte NRK-tjenester. Videre vises det til at det innen medieforskningen er flere studier som belyser allmennkringkastingens rolle og studier av medieregulering som viser hvordan allmennkringkastingsinstitusjoner og norsk og europeisk mediepolitikk har fulgt utviklingen med hensyn til nye typer medieinnhold og medieplattfomer[134]. Bruksmangfoldsrapporten gir eksempler på studier av allmennkringkastingens rolle og medieregulering, som gir grunnlag for å analysere sammenhengen mellom bruk av NRKs nyhetstilbud på nett og vilje til å betale for medieinnhold.

I en studie basert på Reuters Institute Digital News Report fra 2015, som omfattet Frankrike, Tyskland, Japan, Spania, Storbritannia og USA, fant forskerne støtte for at de som betaler for trykte aviser har en større sannsynlighet for enten å ha betalt eller uttrykke vilje til å betale for nyheter på nett. Forskerne fant også støtte for hypotesen om at yngre brukere har større tilbøyelighet til å betale for, eller uttrykker vilje til å betale for, nyheter på nett. Dette forklares med at disse brukerne er vant til å betale for nyheter. Studien undersøkte også forhold som kan ha betydning for vilje til å betale for nyheter på nett, og testet hypotesen om at de som bruker allmennkringkasternes nyhetsinnhold på nett i mindre grad betaler for, eller uttrykker vilje til å betale for, nyheter på nett. Forskerne fant ikke støtte for denne hypotesen i studien. Denne analysen er direkte relevant for problemstillingen om i hvilken grad bruk av NRKs nyhetstilbud på nett henger sammen med lav vilje til direktebetaling for digitalt nyhetsinnhold i ulike grupper. Bruksmangfoldsrapportens analyse bygger på denne studien, fokuserer på situasjonen i Norge og benytter data fra 2017.

---

[134] Se nærmere om dette i Bruksmangfoldsrapporten punkt 4.3 Betalingsvilje og bruk av allmennkringkastingsinnhold.

8.3.4 Hovedfunn i den empiriske analysen av NRKs nettnyheter og betalingsvilje for nyheter

Analysen av sammenhengen mellom bruk av NRKs nyhetstilbud på nett og lav vilje til direktebetaling for nyhetsinnhold viser at hvem som betaler for nyheter på nettet handler om generelle nyhetsvaner. [135] Analysen beskriver hvordan faktorer som nyhetsinteresse, tidligere betaling for papiraviser, hyppig lesing av lokal- og regionmedier, bruk av smarttelefon og nettbrett henger positivt sammen med betalingsvilje. Egenskaper utenfor nettet, som høy utdanning og lav alder, er også faktorer som forklarer betalingsvilje for nettnyheter. Analysen finner derimot ikke at bruk av NRKs nyheter på nett har noen sammenheng med betalingsvilje for nettnyheter.

Reuters-undersøkelsen inneholder altså både spørsmål om erfaringer eller praksis for betaling av nyhetsinnhold og spørsmål om hva respondentene ønsker å gjøre med hensyn til å betale for innhold. Forskerne gjennomførte en todelt analyse, der de først så nærmere på respondentene som oppgir å ha betalt for nyhetsinnhold på nett i løpet av det siste året. Deretter gjorde de en tilsvarende analyse basert på dem som ikke har betalt for slikt innhold, knyttet til et spørsmål om det er sannsynlig at de vil betale for nyheter på nett i fremtiden.

NRKs innvirkning på betalingspraksis

Analysen viser at 26 prosent av respondentene i Norge oppgir å ha betalt for digitalt nyhetsinnhold det siste året, enten i form av digitalt abonnement, kombinert abonnement for papir og nettutgave, engangsbetaling for nettartikkel, en app eller elektronisk utgave. Her viser analysen at Norge ligger noe høyere enn de andre norske landene og langt høyere enn land i resten av verden.

Bruksmangfoldsrapporten viser at gratis tilgang til nyheter oppgis som en viktig grunn til å la være å betale for nyheter på nett (56 prosent av respondentene i Reuters-undersøkelsen). Videre vises det tilsvarende funn i en undersøkelse fra MBL i februar 2018, der det fremgikk at «halvparten av de som ikke har abonnement i dag, oppgir gratis tilgang til nyheter som årsak til ikke å abonnere»[136]. For å undersøke hvilken rolle NRKs nyhetstilbud på nett spiller i en slik sammenheng, så forskerne på samvariasjonen mellom bruk av NRKs nyhetstilbud på nett og erfaring med betaling for nyheter på nett siste år. Der fant de at bruk av «NRKs

[135] Hovedfunnene i den empiriske analysen av NRKs nettnyheter og betalingsvilje for nyheter er hentet fra Bruksmangfoldsrapporten kapittel 6, punkt 6.2.
[136] I Bruksmangfoldsrapporten side 33 vises det til Mediebedriftene (2018) *Undersøkelse om betaling for nyheter.*

nyhetstilbud på nett gir en noe større – om svak – sjanse for å betale for nyheter på nett.[137] Forskerne viser til at en slik korrelasjon forteller noe om brukerne av NRKs nyhetstilbud på nett, men at den ikke trenger å bety at bruken av NRKs tilbud medfører økt betalingsvilje ettersom dette kan skyldes andre egenskaper ved NRKs nettbrukere, som for eksempel høyere utdannelse. Gjennom en enkel regresjonsmodell så forskerne derfor på bruk av NRKs nettilbud i sammenheng med demografiske forhold (kjønn, alder, utdanning), andre sider ved deres mediebruk (kjøp av papiraviser, lesing av andre nyhetsaktørers nettinnhold), interesse for og tillit til nyheter, frekvensen av nyhetsbruk og bruk av internett, samt bruk av ulike plattformer for digitalt nyhetsinnhold.

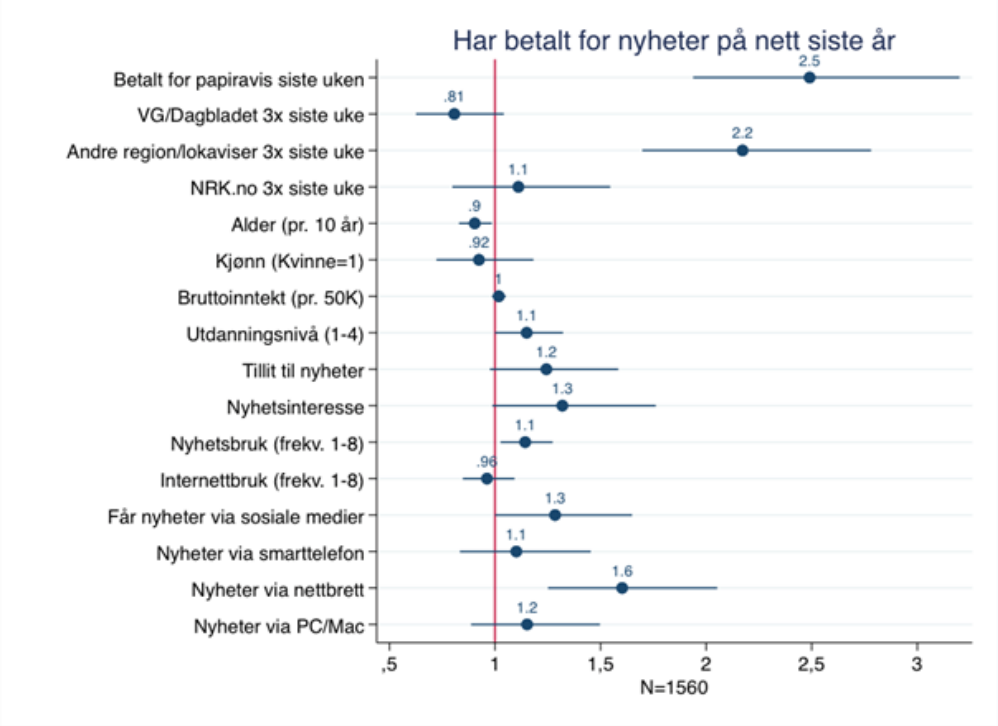
Bruksmangfoldsrapporten refererer til en undersøkelse fra SSB i 2015, der 63 prosent av respondentene oppgav at de en gjennomsnittsdag hadde lest nyheter på internett.[138] SSB-undersøkelsen viste videre at VG var det mest brukte nettstedet (71 prosent), etterfulgt av Dagbladet (36 prosent), Aftenposten (25 prosent), NRK (18 prosent), Nettavisen og TV 2 begge med 11 prosent). I bruksmangfoldanalysen omregner forskerne tallene slik at de kan sammenlignes med Reuters-undersøkelsen, og finner at 11 prosent av alle respondentene oppgav at de både hadde lest nyheter på nett en gjennomsnittsdag og besøkt nrk.no. I Reuters-undersøkelsen er det 13 prosent som oppgir å bruke NRKs nyhetstilbud på nett tre eller flere dager siste uke, og rekkefølgen på de mest brukte nettstedene er den samme som i SSBs undersøkelse.

Figur 8.1 viser sammenhengen mellom de ulike kjennetegnene ved respondentene og erfaringer med betaling av nyheter på nett. Verdier over 1 angir en positiv sammenheng, og verdier under 1 angir en negativ sammenheng. Forskerne viser til at kun verdier der den blå horisontale linjen ikke bryter den røde vertikale linjen i figuren er statistisk signifikant. For de øvrige kan det ikke sies sikkert at det er en positiv eller negativ effekt.

---

[137] Ibid side 33, korrelasjonstabell for samvariasjon mellom bruk av nyhetstilbud på nett og erfaring med betaling for nyheter på nett er vedlagt i tabell 4 i Bruksmangfoldsrapporten.
[138] SSB-undersøkelsen Bruksmangsfoldsrapporten viser til er: Vaage, O. (2016) *Kulturvaner (1991-2015. Resultater fra kultur- og mediebruksundersøkelsene de siste 25 år.* Kongsvinger/Oslo: Statistisk sentralbyrå, side 1001.

Figur 8.1 – Har betalt for nyheter på nett siste år. Logistisk regresjon (pseudo R2=0,11)



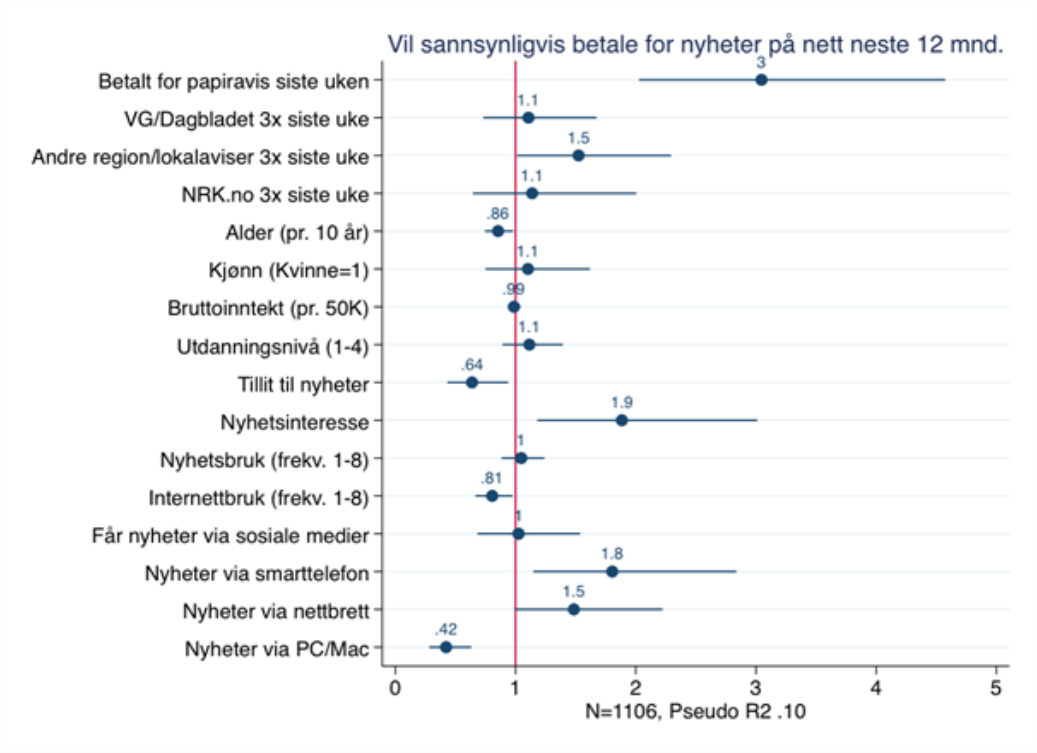
(Kilde: Bruksmangfoldsrapporten)

Regresjonsanalysen viser at det ikke er grunnlag for å hevde at betalingspraksis er en effekt av å benytte NRKs nyhetstjeneste på nett, og analysen finner heller ikke at slik bruk påvirker betalingspraksis negativt. Figur 8.1 viser at de som oppgir å ha betalt for papiraviser den siste uken har 2,5 ganger større sjanse for å betale for andre nyhetstjenester på nett, og dermed er dette den faktoren som sterkest virker inn på betalingspraksis. Videre har de som regelmessig bruker lokal- og regionaviser på nett 2,2 ganger større sjanse for å betale for nettnyheter. At disse to faktorene angir de to klart sterkeste postive sammenhengene med betalingspraksis, mener forskerne trolig henger sammen med at flere aviser tilbyr pakkeløsninger som kombinerer abonnement på papir- og nettutgaven. Analysen viser også at nyhetsvaner preget av nye teknologiske løsninger har en innvirkning ved at både det å få nyheter via nettbrett og sosiale medier øker sjansen for å ha erfaring med betaling for nyheter på nett det siste året. Andre signifikante faktorer som trekker i samme positive retning for betalingserfaring er brukernes utdanningsnivå og hyppig nyhetslesning.

NRKs innvirkning på fremtidig betalingsvilje

Forskerne gjorde også en tilsvarende regresjonsanalyse på de av respondentene som oppga at det er ganske eller svært sannsynlig at de vil betale for nyhetsinnhold på nett de neste 12 månedene. I Reuters-undersøkelsen er det 12 prosent som oppgir dette, og disse respondentene hadde ikke tidligere betalt for nyheter på nett. Spørsmålet er altså hvor stor sannsynlighet det er for at ikke-betalere vil begynne å betale for nyhetsinnhold på nett.

Figur 8.2 – Intensjon om å betale for nyheter på nett neste 12 måneder. Logistisk regresjon (Pseudo R2=10)



(Kilde: Bruksmangfoldsrapporten)

Forskerne fant heller ingen signifikant sammenheng mellom regelmessig bruk av NRKs nyhetstilbud på nett og fremtidig betalingsvilje, og det samme gjelder for bruk av VG og Dagbladets nettaviser. Figur 8.2 viser, i likhet med analysen av betalingspraksis, at de faktorene som virker sterkest inn på positiv betalingsvilje er om man betaler for papiraviser. Dette gir tre ganger så stor sjanse for at man vil betale for nyhetsinnhold på nett i året fremover. De som oppgir høy interesse for nyheter har nesten dobbelt så stor sjanse. De som benytter seg av region og -lokalaviser har 1,5 ganger større sjanse for å ville betale for nyheter på nett fremover. Regresjonsanalysen påviser en svak sammenheng mellom alder og fremtidig betalingsvilje. Videre viser analysen en signifikant negativ sammenheng mellom tillit til nyheter og fremtidig betalingsvilje, noe forskerne forklarer at trolig henger sammen med at denne gruppen foretrekker papiraviser og/eller tv-nyheter.

Analysen viste også her at nyhetsvaner preget av nye teknologiske løsninger, som smartbrett eller nettbrett, er faktorer som virker positivt på fremtidig betalingsvilje. Forskerne forklarer dette med at brukerne med denne formen for nyhetskonsum gjerne er yngre. De som bruker PC/Mac til nyheter har under halvparten så stor sjanse for å ville betale for nyheter det neste året, og forskerne antyder at det trolig er flere eldre som foretrekker disse enhetene til nyhetslesning.

Den negative sammenhengen som avdekkes mellom hyppig internettbruk og fremtidig betalingsvilje for nyheter forstår forskerne i sammenheng med analysen av betalingspraksis,

som viste at brukerne «som er ivrige nyhetslesere med høy teknologisk kompetanse og ønske om å betale for nyheter er trolig i stor grad konvertert»[139]. Gruppen som analyseres her «inneholder grupper som er fornøyde med gratistjenestene, og grupper som er trofaste mot papiravisen»[140].

8.4 Medietilsynets vurdering av hvordan NRKs innhold, særlig digitalt, påvirker tilbudet til aktører som lever av egne inntekter, og om tilbudet derigjennom svekkes

Utgangspunktet er at konkurranse i mediemarkedet vil ha positive virkninger ved at det bidrar til økt mediemangfold. Konkurranse kan stimulere til lavere priser, økt investeringsvilje i medieinnhold og gi insentiv til å differensiere medietilbudet. For publikum vil konkurranse derfor være positivt fordi den bidrar til større bredde i tilbudet, økt kvalitet og innovasjon. Lavere priser vil trolig bidra til bruksmangfold ved at terskelen for å benytte innholdstilbud senkes.

Konkurransen fra NRK vil først ha negative konsekvenser for publikum dersom den fører til redusert mediemangfold gjennom et så stort konkurransepress at andre medieaktører for eksempel reduserer sitt tilbud, ikke lenger investerer i innholdsproduksjon og i ytterste konsekvens må legge ned sin virksomhet.

Når konkurransesituasjonen i markedet skal analyseres, er det et viktig prinsipp at det er konkurransen i markedet som er vesentlig og som skal beskyttes, ikke konkurrentene. I en konkurranseanalyse handler markedsavgrensning om å avgjøre hvilke produkter som konkurrerer med hverandre og hvem som er de nærmeste konkurrentene i det relevante markedet. Spørsmålet om hvordan NRKs tilbud påvirker tilbudet til de kommersielle aktørene, besvares gjennom konkurranseanalysen ved å finne ut i hvilken grad brukerne anser NRKs og de kommersielle aktørenes produkter som substitutter. Analysen av konkurransen i mediemarkedene må ta hensyn til særtrekk ved mediemarkedet, herunder at mediebrukerne ofte bruker mer enn ett produkt i det relevante markedet, og at mediemangfold er en grunnleggende verdi i et demokratisk samfunn.

NRKs tilstedeværelse i mediemarkedet kan føre til at kommersielle medieaktører får færre lesere, lyttere og/eller seere, og dermed svekker disse aktørenes mulighet for inntjening. Spørsmålet om NRKs sterke posisjon i mediemarkedet fortrenger kommersielle medietilbud har vært en aktuell problemstilling i den mediepolitiske debatten de senere årene. Dette har bakgrunn i at overgangen til den digitale medieøkonomien har satt forretningsmodellene i den

---

[139] Ibid side 37.
[140] l.c.

kommersielle delen av mediebransjen, og da særlig i avismarkedet, under press. Avisene har opplevd et markant fall i annonseinntektene, og inntektsgrunnlaget har i større grad måttet dreies mot brukerbetaling. Selv om avisene i økende grad har lyktes med å innhente digitale brukerinntekter, veier ikke omfanget av disse inntektene opp for tapet i annonseinntekter.

Da NRKs rolle og oppdrag ble gjennomgått i perioden 2015-2017[141], så Kulturdepartementet blant annet på de konkurransemessige virkningene NRKs tjenester på nett hadde på andre aktører i mediemarkedet, og om NRKs posisjon i markedet svekker tilbudet til publikum. Konkurranseanalysen som ble gjennomført for departementet konkluderte med at det var liten grunn til å tro at NRKs tilstedeværelse legger vesentlige begrensninger på andre nasjonale nettavisers mulighet til å ta betalt fra brukerne. Videre viste analysen at NRKs regionale tilbud ikke er en nær konkurrent til lokale nettmedier. Departementet konkluderte på denne bakgrunnen med at det ikke var grunnlag for å avgrense NRKs nasjonale og regionale nyhetstjeneste på nett, noe familie- og kulturkomiteen sluttet seg til. Det ble vist til at en avgrensning av NRKs oppdrag på nett vil svekke NRKs evne til å nå folk der de er. Komiteen mente også det var viktig at NRK dekker det geografiske mangfoldet i Norge, både gjennom å ha et distriktstilbud på radio, tv og nett, og ved å være tilstede lokalt.

Oppdraget Medietilsynet fikk i 2017 tilsvarer langt på vei den analysen som ble gjennomført i 2015, og innebærer å undersøke NRKs konkurransemessige virkninger på andre medieaktører. Medietilsynet er bedt om særlig å vurdere NRKs tilbud digitalt, og har lagt til grunn at dette gjelder de konkurransemessige virkningene av NRKs nettilbud for andre nettaviser, nasjonalt og regionalt.

Konkurranseanalysene av NRKs nyhets- og aktualitetstilbud på nett viser at NRK utøver et begrenset konkurransepress på de kommersielle nyhetsaktørenes nettsider. At de kommersielle aktørene ser ut til å lykkes med digital brukerbetaling, indikerer at NRK ikke begrenser mulighetene for å ta betalt for digitalt nyhetsinnhold. Analysen av sammenhengen mellom bruk av NRK og lav vilje til direkte betaling for nyheter på nett viser at det ikke er NRKs tilstedeværelse i markedet som påvirker betalingsviljen for nyheter på nett.

Analysene både fra Menon Economics og Oslo Economics indikerer at NRK utøver noe konkurransepress på de kommersielle nettavisene som har nasjonalt nedslagsfelt. Menon Economics sin analyse av det nasjonale markedet for nettaviser gir ingen sterke indikasjoner på at NRKs tilstedeværelse har vesentlige konkurransebegrensende virkninger. Det er mange aktører i dette markedet, og diversjonsratene viser at de kommersielle aktørene stort sett opplever størst konkurranse fra andre kommersielle aktører. Dette indikerer at konkurransen i markedet er sterk, også uten konkurransen fra NRK. Som en følge av dette må det forventes høy grad av differensiering og prispress også i fravær av NRK som konkurrent i markedet.

---

[141] Meld. St. 38 (2014-2015) Open og opplyst – Allmennkringkasting og mediemangfald

Oslo Economics peker på at brukere av nrk.no også i betydelig grad bruker andre nyhetssider, og at nrk.no har egenskaper som gjør nettsiden til et reelt alternativ til kommersielle aktørers nyhetssider. Videre viser deres analyse at innføringen av brukerbetaling har hatt begrenset effekt for bruken av nrk.no. Økt bruk av nrk.no har i liten grad redusert bruken av øvrige nasjonale nyhetsnettsteder, noe som indikerer at NRK og de øvrige nyhetsnettstedene utfyller hverandre. Det vises også til at de kommersielle nyhetsnettsidene fremstår som nærmere alternativer til hverandre enn nrk.no fremstår som alternativ til dem. Funnene i konkurranseanalysen bekreftes også av funnene i innholdsanalysen, som blant annet viser at den hardeste konkurransen i det norske nyhetsmarkedet er mellom de kommersielle populærmediene VG, Dagbladet, Nettavisen og dels TV 2. Se punkt 6.2 og 6.5.

Analysene av konkurransevirkningene av NRKs distriktssider overfor region- og lokalavisene indikerer at NRK utøver et begrenset konkurransepress på disse aktørene, og i liten grad påvirker de kommersielle aktørenes mulighet til å ta betalt for sitt nyhetstilbud på nett. I Hordaland fant Menon Economics at den innbyrdes konkurransen mellom Bergensavisen og Bergens Tidende er sterkere enn konkurransen fra NRK Hordaland. NRK Hordaland synes å ha større grad av komplementære egenskaper til de to Bergensavisene, mens Bergens Tidende og Bergensavisen i større grad er hverandres substitutter. Oslo Economics sin analyse gir ingen holdepunkter for at de brukerne som brukte Bergens Tidende og/eller Bergensavisen før disse avisene innførte brukerbetaling, har økt sin bruk av NRK etter at betalingsløsningen ble innført. Oslo Economics konkluderer med at NRK i begrenset grad utøver et relevant konkurransepress mot disse avisene.

I Sogn- og Fjordane er det ingen regionavis som dekker hele fylket, men det er flere lokale aviser som dekker hver sine lokalområder. Analysene av konkurransesituasjonen i Sogn og Fjordane viser at NRKs distriktssider har en sterkere posisjon i denne regionen enn i andre regioner. I 2015 fant SNF at selv om NRK har en stor andel av nett-trafikken i Sogn og Fjordane, synes det som at NRK ikke er en hardere konkurrent til lokale avisers nettsider enn i andre regioner. SNFs innholdsanalyse og utviklingen i nett-trafikk indikerte liten overlapp mellom NRK Sogn og Fjordane og lokale aktører i nyhetsdekningen. Menon Economics vurderer at NRK har styrket sin stilling siden 2015, og at diversjonsratene indikerer at NRK Sogn og Fjordane er et substitutt til lokalavisene og deres klart nærmeste konkurrent. Innholdsanalysen viste også her liten grad av overlapp i nyhetsdekningen, og flere aviser har lykkes med å innføre brukerbetaling. Menon Economics finner også at de kommersielle aktørene differensierer seg fra NRK Sogn og Fjordane ved å skrive mer utfyllende, og at dette kan indikere at konkurransen fra NRK fører til økt kvalitet. Oslo Economics finner at NRK synes å ha en relativt sterkere posisjon enn det som er tilfellet for de fleste distriktskontorene, men at det er liten grunn til å tro at NRK Sogn og Fjordane utøver et sterkt konkurransepress på Firda og Firdaposten.

Etter Medietilsynets vurdering indikerer enkelte funn at NRK har en sterkere stilling i Sogn og Fjordane enn i andre regioner. Det er imidlertid naturlig at NRK Sogn og Fjordane har flere brukere enn de mindre lokalavisene, som følge av at NRK produserer nyheter for hele regionen. Ettersom de lokale avisene dekker hver sine lokalområder, og det ikke er noen

annen regional aktør enn NRK, må diversjonsratene fra de kommersielle aktørene til NRK tolkes i lys av dette. Høye diversjonsrater mellom de kommersielle aktørene og NRK betyr derfor ikke nødvendigvis at de er nære alternativer for leserne. Når flere innholdsanalyser viser at nyhetsdekningen mellom NRK Sogn og Fjordane og lokalavisene i liten grad overlapper, indikerer dette etter Medietilsynets vurdering at lokalavisene og NRK ikke er nære alternativer og at konkurransen derfor er svært begrenset. Tilsynet mener nettavismarkedet i Sogn og Fjordane består av aviser på ulike geografiske nivåer, som utfyller hverandre som kilder til nyheter. I et mediemangfoldsperspektiv er NRKs tilstedeværelse i Sogn og Fjordane, særlig viktig ettersom det ikke er noen annen aktør som dekker hele fylket.

Etter Medietilsynets vurdering er det naturlig at en offentlig finansiert allmennkringkaster har stor innvirkning i mediemarkedet, blant annet ved å utøve et visst konkurransepress på de kommersielle medieaktørene. Analysene har vist at i den grad NRKs tilstedeværelse er disiplinerende for andre aktørers atferd i markedet, er det grunn til å anta at effektene samlet sett er positive for publikum. Det er de siste årene gjennomført flere analyser som indikerer at konkurransen fra NRK ikke legger vesentlige begrensninger på de kommersielle aktørenes mulighet til å ta betalt for sitt innhold. Analysene indikerer derimot at konkurransen fra NRK er kvalitetshevende og fører til økt differensiering.

Analysen av sammenhengen mellom bruk av NRKs nyhetstilbud på nett og lav vilje til direktebetaling for nyhetsinnhold finner ingen sammenhenger mellom bruk av NRKs nyheter på nett og betalingsvilje for nettnyheter. Hvem som betaler for nyheter på nettet handler heller om generelle nyhetsvaner, i tillegg til egenskaper utenfor nettet, som utdanning og alder.

Oppsummert gir konkurransesituasjonen i markedet for nyhets- og aktualitetstjenester på nett etter Medietilsynets vurdering ikke grunnlag for å legge begrensninger på NRKs virksomhet på nett. Medietilsynet vil likevel fremheve den viktige funksjonen ordningen med forhåndsgodkjenning av nye tjenester har, ved at den sikrer at NRKs virksomhet utvikler seg innenfor de rammene Stortinget har satt for NRKs oppdrag, samtidig som konkurransemessige effekter for øvrige aktører i markedet blir vurdert. Videre er det nå lagt opp til at det i forbindelse med fastsettelsen av de fireårige styringssignalene for NRK skal vurderes om det er behov for endring i allmennkringkastingsoppdraget, og hvordan NRKs tilbud påvirker kommersielle medier og det totale medietilbudet til publikum. På denne måten vil NRKs posisjon og utvikling i markedet bli jevnlig vurdert fremover.

Selv om det ikke er grunnlag for å si at NRKs tilstedeværelse på nett begrenser de kommersielle medieaktørenes muligheter i markedet, er det et faktum at avisbransjen står i en svært krevende situasjon. Annonseinntektene er de siste årene betydelig redusert, papiropplagene faller – og de digitale brukerinntektene kompenserer ikke for de tapte inntektene. Utviklingen kan i stor grad forklares med konkurransen fra internasjonale nettselskaper som Google og Facebook. Det forventes at de norske medievirksomhetenes andel av annonseinntektene vil fortsette å falle. Fremskrivningene av avisenes annonse- og brukerinntekter som MBL har gjort for Medietilsynet, viser at avisene vil få driftsunderskudd fra 2019 dersom de ikke gjennomfører ytterligere kostnadsreduksjoner. Dersom avisene skal

opprettholde lønnsomheten frem mot 2022, må de sannsynligvis redusere sine kostnader med i overkant av 2 milliarder kroner. Medietilsynet deler Mediemangfoldsutvalgets bekymring for at finansieringen av den samfunnsviktige journalistikken og de redaksjonelt styrte mediene er under press, og at det er behov for tiltak for å sikre denne delen av mediemangfoldet. En demokratifremmende mediestruktur forutsetter at borgerne har et mangfold av uavhengige nyhetsmedier å velge mellom, og en slik struktur krever at det både legges til rette for allmennkringkasting og en kommersiell mediebransje.

Den kommersielle mediebransjen står altså i en svært krevende situasjon – selv om årsaken ikke kan sies å være konkurransepresset fra NRK. Å begrense NRKs digitale virksomhet vil etter Medietilsynets vurdering derfor ikke løse utfordringene for den kommersielle delen av bransjen. Like fullt er det etter tilsynets oppfatning derfor avgjørende at det snarest mulig utformes og iverksettes mediepolitiske tiltak som kan bidra til at avisene kommer seg gjennom den utfordrende transformasjonsfasen de befinner seg i, og kan sikre fremtidig lønnsomhet og eksistens. I den sammenheng viser tilsynet til tiltakene som ble foreslått fra Mediemangfoldsutvalget.