



Del 3

Mediepolitiske mål for mangfoldet



Innhold

1	Hovedkonklusjoner og anbefalinger	5
1.1	Innledning	6
1.2	Hovedkonklusjoner.....	7
1.3	Anbefalinger	8
1.4	Oppsummerende sammendrag.....	9
2	Kulturdepartementets oppdrag til Medietilsynet	19
2.1	Oppdragsbeskrivelsen.....	20
2.2	Hovedkonklusjoner i Medietilsynets rapport fra 2018.....	21
2.3	Avgrensning av oppdraget.....	22
2.4	Arbeidet med rapporten.....	24
2.5	Innspill fra medieaktørene	26
3	Mediepolitiske mål for mangfoldet	30
3.1	Statens ansvar for mediemangfold og medienes samfunnsoppdrag.....	31
3.2	Rettslig grunnlag og internasjonale avtaler	33
3.3	Allmennkringkastingsmodeller i andre land	38
4	Særtrekk ved mediemarkedet og sentrale utviklingstrekk	49
4.1	Finansiering av medieinnhold og virkninger på mediemangfoldet.....	50
4.2	Utviklingstrekk i mediemarkedet	55
4.3	Økonomisk utvikling og prognoser.....	57
5	NRKs samfunnsoppdrag og virksomhet	69
5.1	Rettslig grunnlag	70
5.2	NRKs virksomhet og organisering av innholdsproduksjonen	72
5.3	NRKs driftsgrunnlag	88
5.4	Publisering og tilgjengeliggjøring	95
5.5	Medietilsynets vurderinger.....	106
6	NRKs bidrag til innholdsmangfoldet.....	109
6.1	NRKs samlede innholdstilbud.....	110
6.2	Empiriske innholdsanalyser av hvordan NRK bidrar til innholdsmangfoldet sammenlignet med andre aktører	116
6.3	Empiriske innholdsanalyser av nyhets- og debattprogram NRK og TV 2.....	123
6.4	Deskriptiv analyse av radiomarkedet.....	132
6.5	Medietilsynets vurderinger.....	161
7	NRKs bidrag til bruksmangfoldet	168



7.1	NRKs rolle som fellesarena i befolkningen	169
7.2	Mediekonsum på digitale plattformer fortsetter å øke	173
7.3	NRKs posisjon i befolkningens samlede mediebruk	177
7.4	Antall plattformer og kilder i befolkningens nyhetsbruk	185
7.5	Befolkningens nyhetsrepertoar	198
7.6	Befolkningens motivasjon og interesse for nyheter	200
7.7	Medietilsynets vurderinger	213
8	NRKs ansvar for journalistiske blindsoner og samarbeid med andre medieaktører i et mediemangfoldsperspektiv	216
8.1	NRKs særskilte ansvar	217
8.2	NRKs retningslinjer for sitering, kreditering og lenking	221
8.3	NRKs samarbeid med andre medieaktører	222
8.4	NRKs arbeid for å motvirke tematiske og geografiske blindsoner	226
8.5	Analyse av redaksjonell tilstedeværelse og journalistisk dekning	228
8.6	Norske redaktørers erfaring med å samarbeide med NRK	243
8.7	Medietilsynets vurderinger	257
9	Konkurransmessige virkninger av NRKs virksomhet	264
9.1	Hovedpunkter i konkurranseanalysen	265
9.2	Betydningen av konkurranse i mediemarkedet	266
9.3	Empirisk analyse av de konkurransemessige virkningene av NRKs nyhets- og aktualitetstjenester på nett	271
9.4	Konkurransmessige effekter av NRK i det nasjonale nyhets- og aktualitetsmarkedet på nett	290
9.5	Konkurransmessige virkninger av NRKs regionsider på region- og lokalaviser	304
9.6	Markedet for podkast	329
9.7	Bruk av NRK og betalt nyhetsinnhold	337
9.8	I hvilken grad henger bruk av NRKs digitale nyhetstilbud sammen med lav vilje til direkte betaling for nettnyheter i ulike grupper?	340
9.9	Medietilsynets vurderinger	348



3.1 Statens ansvar for mediemangfold og mediernes samfunnsoppdrag

Norsk mediepolitikk er forankret i det såkalte infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd, som slår fast at myndighetene «skal legge til rette for et åpent og opplyst offentlig ordskifte». Infrastrukturkravet innebærer at staten har et overordnet ansvar for å sikre reell ytringsfrihet. Staten skal derfor legge til rette for de kanaler og institusjoner som utgjør infrastrukturen for en offentlig utveksling av informasjon og meninger, legge til rette for et mangfold av frie og uavhengige medier med kritisk og undersøkende journalistikk, nyhetsformidling fra ulike samfunnsområder og med rapportering og kommentarer fra ulike synsvinkler og ståsteder.

Infrastrukturkravet er blant annet begrunnet av Ytringsfrihetskommisjonen. I deres utredning, NOU 1999: 27 «*Ytringsfrihed bør finde Sted*» – *Forslag til ny Grunnlov § 100*, pekes det på at demokratiet er avhengig av en offentlighet der «det finne[r] sted en meningsutveksling mellom myndige mennesker. Dette kommunikative aspekt ved demokratiet er minst like viktig som de demokratiske beslutningsprosedyrer som voteringene».² Videre heter det 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».³

Mediemangfold er både en forutsetning og et middel for ytringsfrihet og et velfungerende demokrati. De uavhengige redaktørstyrte mediene har tradisjonelt hatt en særlig viktig rolle som forum for politisk debatt og meningsutveksling. De bidrar til at hele befolkningen får tilstrekkelig informasjon til å kunne være aktivt med i demokratiske prosesser, skaper troverdig innhold som borgerne kan ha tillit til, og som kan fungere som fundament i en opplyst offentlig samtale. Et mangfold av informasjon og synspunkter er selve grunnlaget for fri meningsdannelse og for at befolkningen kan være aktivt deltakende og kritisk tenkende medborgere i samfunnet. Denne forståelsen av mediemangfold er ikke bare et tradisjonelt perspektiv i norsk mediepolitikk, men er bredt forankret både i europeisk og amerikansk politikk og regulering på medieområdet. Infrastrukturrollen som mediene er tillagt, er også bakgrunnen for de statlige virkemidlene som skal fremme mediemangfold.

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. NOU 2017: 7 *Det norske mediemangfoldet. En styrket mediepolitikk for borgerne* ble levert 7. mars 2017. Her viser utvalget til at «mediemangfold ikke er et mål i seg selv, men en nødvendig forutsetning for borgernes reelle informasjons- og ytringsfrihet».⁴ Mangfoldet er derfor først og fremst et middel eller delmål for å fremme ytringsfrihet og demokrati. For å bidra til det overordnede målet om en felles, åpen og opplyst offentlig samtale bør staten «legge til rette for at alle borgere kan bruke et mangfold av uavhengige nyhets- og aktualitetsmedier». Statens oppgave må derfor «være å legge til rette for, gi tilgang til og muligheter for bruk som

² NOU 1999: 27, kapittel 2.2.3

³ NOU 1999: 27, kapittel 5.5.1

⁴ NOU 2017: 7, kapittel 3.4



understøtter reell ytrings- og informasjonsfrihet. I dette ligger også en plikt til å sørge for nødvendig infrastruktur for at borgerne kan bruke mediene», ifølge utvalget.

Mediemarkedet har en kostnadsstruktur som bidrar til å begrense antall aktører, noe som igjen er egnet til å svekke konkurransen og medføre markedssvikt. Høye faste kostnader og lave marginalkostnader er grunnen: 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. Samtidig har digitaliseringen av mediene gitt økt informasjonstilgang, og konvergens har gitt mediebrukere større muligheter enn før til å velge hvordan, hvor og når de vil bruke ulike medier. I tillegg har overgangen til den digitale økonomien hatt stor påvirkning på de tradisjonelle nyhets- og aktualitetsmedienes forretningsmodeller, mens globale aktører utfordrer norske medier – både i annonsemarkedet og i strømmemarkedet. Kombinasjonen av egenskapene ved kostnadsstrukturen i medieproduksjonen og mediens samfunnsrolle i et velfungerende demokrati er årsaker til at staten bruker ulike støtteordninger for å sikre mediemangfold. Se mer om dette i punkt 4.1.

3.1.1 Mediepolitiske mål og virkemidler

De overordnede målene for mediepolitikken er formulert i Hurdalsplattformen, lagt frem i oktober 2021.⁵ Her heter det: «Regjeringas mål er å sikre sterke norske medium og leggje til rette for at alle grupper i samfunnet har eit godt medietilbod.» Videre heter det at «behovet for truverdige, redaktørstyrte medium av høg kvalitet er større enn nokon gong», og at regjeringen «er spesielt bekymra for kåra til kvalitetsjournalistikken».

De økonomiske virkemidlene til staten omfatter både indirekte virkemidler – som fritak for merverdiavgift – og direkte virkemidler. Foruten finansieringen av NRK utgjorde den direkte mediestøtten 450 millioner kroner i 2021, fordelt på fem ulike støtteordninger:

- produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier
- innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier
- distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark
- tilskudd til samiske aviser
- tilskudd til lokale lyd- og bildemedier

I tillegg mottar TV 2 inntil 135 millioner kroner i årlig kompensasjon for kostnader knyttet til å levere allmennkringkastingstjenester. Avtalen mellom TV 2 og staten varer i perioden 2019–2023.

Ved behandlingen av Meld. St. 15 (2016–2017) *Eit moderne og framtidsretta NRK* vedtok Stortinget at det skulle innføres fireårige styringssignaler for NRKs økonomiske rammer. I behandlingen av allmennkringkastingsmeldingen, Innst. 178 S (2015–2016), la flertallet til

⁵

https://res.cloudinary.com/arbeiderpartiet/image/upload/v1/ievv_filestore/43b0da86f86a4e4bb1a8619f13de9da9afe348b29bf24fc8a319ed9b02dd284e



grunn at det å fastsette inntektsnivået for lengre perioder «vil gi NRK gode forutsetninger for både effektivisering og nyutvikling». Det første styringssignalet ble lagt frem i Mediestøttemeldingen og fastsatt av Stortinget i 2019 for perioden 2020–2022.

I Mediestøttemeldingen viste departementet til at NRK både skal tilby innhold som favner det brede laget av befolkningen, og samtidig produsere innhold som det ikke er rom for i de kommersielle mediene. Departementet pekte på at det er uunngåelig at NRKs tilbud påvirker handlingsrommet til aktører i samme marked. Samtidig viste de til Medietilsynets rapport om NRKs bidrag til mediemangfoldet som tilsa at et svekket NRK ikke vil gjøre de kommersielle mediene mer konkurransedyktig. Departementet viste til at utviklingen innen teknologi og mediebruk krever mer ressurser til publisering og utvikling av innhold. «Global konkurranse, teknologisk utvikling og endra medievanar tilseier at det er viktig å bevare konkurransekrafta til NRK. I denne sammenhengen er det viktig at NRK har gode nok økonomiske rammer til å kunne oppfylle oppdraget sitt.» Departementet foreslo derfor en årlig justering av den økonomiske rammen i takt med pris- og lønnsveksten – minus et effektiviseringskrav på 0,5 prosent.

Ordningen med fireårige styringssignaler er lovfestet i lov om økonomisk støtte til mediene (mediestøtteloven) vedtatt av Stortinget i desember 2020. Loven «skal legge til rette for et mangfold av redaktørstyrte journalistiske medier over hele landet ved å bidra til forutsigbare økonomiske rammer for medienes virksomhet og en styrket uavhengighet i forvaltningen av mediestøtten».⁶ Forslag til styringssignal for NRKs økonomiske rammer fremmes av Kulturdepartementet hvert år etter stortingsvalget.

3.2 Rettslig grunnlag og internasjonale avtaler

3.2.1 Innledning

Reguleringen av allmennkringkasting må ta hensyn til både 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. Europakommisjonen har utarbeidet retningslinjer for offentlig støtte til allmennkringkastere, og EFTAs overvåkningsorgan, ESA, har utarbeidet tilsvarende retningslinjer som bygger på disse. Allmennkringkastingen har som funksjon å sikre grunnleggende demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet og står derfor sterkt i det rettslige rammeverket på europeisk nivå. I det følgende beskrives relevant internasjonalt rammeverk av betydning for reguleringen av allmennkringkasting. I tillegg beskrives enkelte sider ved reguleringsmodeller i andre land og et utvalg aktuelle diskusjoner, saker og utredninger om offentlige allmennkringkasteres rolle. Medietilsynet har hentet informasjon fra Sverige, Danmark, Finland, Island, Storbritannia, Tyskland, Irland og Sveits.

⁶ Lov 18. desember 2020 nr. 153 om økonomisk støtte til mediene, § 1



3.2.2 Europarådet og menneskerettskonvensjonen artikkel 10

Norge samarbeider med Europarådet på medieområdet. Mediespørsmål er forvaltningsmessig lagt til avdelingen for menneskerettighetsspørsmål, og Europarådets arbeid konsentrerer seg særlig om mediens betydning for ytringsfrihet og demokratiutvikling. Det er slått fast at allmennkringkastingen har 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 domstolens autoritet eller upartiskhet.»

I desember 2013 kom utredningen *Public Service Media under Article 10 of the European Convention on Human Rights*,⁷ 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 mediens 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, finansiering og utvikling, og som fremhever allmennkringkasternes samfunnsrolle. Europarådsresolusjonene må sees i sammenheng og uttrykker den europeiske standarden for utformingen av reguleringen på dette feltet.

I resolusjon av 25. januar 1999 om allmennkringkastingens betydning, som også er innlemmet i EØS-avtalen,⁸ 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 at allmennkringkastere skal utvikle og spre virksomheten sin

⁷ https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/Art%2010%20Study_final.pdf

⁸ 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).



i den digitale tidsalderen, og at de, i samsvar med det pålagte oppdraget, skal 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 allmennkringkasterens oppgaver i informasjonssamfunnet.⁹ I anbefalingene er rådet opptatt av at de eksisterende allmennkringkasterne er til stede 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 en anbefaling om nye medier fra 2015 understreker Europarådet at EMK-artikkel 10 gjelder både lineære og ikke-lineære medietjenester.¹⁰

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. Rådet oppfordrer medlemslandene til å utvikle strategier for å sikre et mangfold av medier som strekker seg fra allmennkringkasting til lokale medier, og medier som brukes på tvers av landegrensene. I anbefalingen blir den uavhengige allmennkringkastingen understreket som viktig for å skape offentlig debatt, meningsutveksling og samfunnsengasjement.¹¹

I resolusjon av 25. november 2010 om behovet for både offentlige og kommersielle allmennkringkastere i en digital tid kom Europaparlamentet med en påminnelse til medlemslandene om at de har forpliktet seg til de europeiske standardene for allmennkringkasting, slik Europarådet har nedfelt.¹² Europaparlamentet mener at den tradisjonelle modellen sikrer bred tilgang til åpent tilgjengelig programinnhold, og at den spiller en viktig rolle når det gjelder audiovisuelle produksjoner og kulturelt mangfold med 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. Videre er det 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

⁹ Recommendation CM/Rec (2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of content og Recommendation CM/Rec (2007)3 of the Committee of Ministers to member states 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.

¹⁰ Recommendation CM/Rec (2015)6 of the Committee of Ministers to member states on the free, transboundary flow of information on the Internet, adopted by the Committee on 1 April 2015.

¹¹ Recommendation CM/Rec(2018)1 of the Committee of Ministers to member states 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.

¹² European Parliament resolution of 25 November 2010 on public service broadcasting in the digital era: the future of the dual system (2010/2028(INI)).



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 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 at den tilbyr et forum for offentlig debatt der et bredt spekter av meninger og perspektiver kan komme til uttrykk.¹³

14. november 2018 vedtok EU endringer i direktivet om audiovisuelle medietjenester,¹⁴ først vedtatt 10. mars 2010, om medietjenester som har som hovedmål å sende programinnhold for å informere, underholde eller opplyse. I det reviderte direktivet er det tatt inn en ny bestemmelse om at medlemsstatene kan treffe tiltak for å sikre at audiovisuelle medietjenester av allmenn interesse får en god og framtrædende plassering.

3.2.3 EØS-avtalen og reglene om offentlig støtte

EØS-avtalen har som formål å styrke handelen og de økonomiske forbindelsene mellom partene. Den 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), som er sammenfallende med EU-traktatens 107 (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, er uforenlig med avtalens funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene.

Finansieringen av NRK er å anse som statsstøtte i henhold til denne bestemmelsen. Som hovedregel faller imidlertid offentlig kompensasjon til et foretak som er forpliktet til å yte tjenester i det offentliges interesse, såkalte tjenester av allmenn økonomisk betydning, utenfor forbudet mot statsstøtte. EØS-avtalen artikkel 59 (2), sammenfallende med EU-traktatens artikkel 106 (2), gir vilkår for å gi unntak fra forbudet mot statsstøtte 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 utføre disse særlige oppgavene. Offentlig finansierte allmennkringkastere, som NRK, omfattes av dette unntaket.

¹³ Case of Manole and others v. Moldova, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-94075"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

¹⁴ Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) in view of changing market realities.



ESA har utarbeidet retningslinjer for anvendelsen av reglene om statsstøtte til allmennkringkasting,¹⁵ som er sammenfallende med kommisjonens meddelelse om statsstøttereglenes anvendelse på allmennkringkastingsvirksomheter.¹⁶ Disse bygger på Europarådets tilsvarende retningslinjer, som blant annet er utarbeidet med utgangspunkt i en protokoll av 2. oktober 1997 til Amsterdamtraktaten («Amsterdam Protocol on Public Service Broadcasting»), med bakgrunn i EU-retten og praksis fra EU-domstolen. Hovedbestemmelsen i Amsterdamprotokollen bekrefter medlemsstatenes kompetanse til å definere allmennkringkasteroppdraget for de aktørene som skal utøve slike oppgaver og sørge for finansiering som sikrer at disse aktørene kan oppfylle sine oppdrag. ESAs retningslinjer tar også hensyn til 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: Tjenester som skal motta offentlig støtte, må være klart definert, og oppdraget må være gitt gjennom et formelt pålegg fra myndighetene. Forbudet mot statsstøtte må være til hinder for at det aktuelle oppdraget blir utført, og unntak fra statsstøttereglene må ikke begrense konkurransen i større utstrekning enn det som er nødvendig for å utføre oppdraget, jf. proporsjonalitetsprinsippet.

ESAs retningslinjer angir spesifikke krav til definisjonen av allmennkringkastingsoppdraget og 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 skal derfor ikke 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 distribusjonsplattformer forutsatt at formålet med å tilby tjenesten er å dekke de samme sosiale, kulturelle og demokratiske behovene som oppdraget bygger på.

¹⁵ EFTAs overvåkningsorgan (ESA), Application of the State Aid Rules to Public Service Broadcasting

¹⁶ Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting (2009/C 257/01).



3.3 Allmennkringkastingsmodeller i andre land

De fleste europeiske land har etablert en allmennkringkastingsmodell, og disse er i stor utstrekning basert på offentlig støtte i en eller annen form. Ettersom utforming av allmennkringkasternes oppdrag er et nasjonalt anliggende, er det relativt store forskjeller mellom organiseringene av allmennkringkasternes virksomhet. Samtidig er det også likheter, og mange av de samme mediepolitiske diskusjonene om fremtidig regulering av allmennkringkasternes virksomhet foregår parallelt i flere av de landene Medietilsynet har undersøkt.

I det følgende beskrives enkelte sider ved reguleringsmodeller i andre land. De er særlig relevante for å belyse spørsmålene som er aktuelle i vurderingen av NRKs bidrag til mediemangfoldet og virkningene på konkurransesituasjonen i mediemarkedet.

3.3.1 Regulering av offentlig finansierte allmennkringkastere i andre land

Sverige har tre offentlige kringkastere: Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) og Sveriges Utbildningsradio AB (UR). De tre programselskapene er selvstendige aksjeselskap som eies av en felles stiftelse (Förvaltningsstiftelsen). I Sverige er allmennkringkastingsoppdraget nedfelt i Radio- og tv-lagen 2010:696 (den svenske kringkastingsloven), sendetillatelsene (konsesjonene) og i de årlige «anslagsvilkårene». Fra og med 2019 er kringkasterne finansiert gjennom en individuell allmennkringkastingsavgift. Avgiften blir hentet inn av Skatteverket som utbetaler avgiftsmidlene til en særskilt allmennkringkastingskonto adskilt fra det øvrige statsbudsjettet.

Danmark har flere allmennkringkastere: DR, TV 2/DANMARK AS (TV 2), åtte regionale TV 2-virksomheter, Radio FM4 A/S (Radio4) og DAB-kanalen Kulturradio Danmark A/S (LOUD). 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. Radio4 og LOUD er privateide aksjeselskap som eies av henholdsvis ni regionale mediehus og fem lokale og regionale radiostasjoner. DR, de regionale TV 2-stasjonene, Radio4 og LOUD er alle offentlig finansiert, mens TV 2 er finansiert kun gjennom kommersielle inntekter. I medieavtalen for 2019–2023 ble det bestemt at lisensen gradvis skal erstattes av en alminnelig skattefinansiering. Den offentlige finansieringen skal fra 2022 utelukkende være skattefinansiert.

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.



I **Storbritannia** har BBC og hovedkanalene til Channel 4, Channel 5, S4C og Channel 3 (ITV & STV) status som allmennkringkastere. Sistnevnte består av 15 regionale lisenser og én lisens som har nasjonale morgensendinger (national breakfast-time service). Mens BBC og S4C hovedsakelig finansieres med (en teknologinøytral) lisens, er Channel 4, Channel 5 og Channel 3 kommersielle kanaler. BBC er etablert ved kongelig charter som gir nærmere anvisninger om hvordan selskapet styres. Siden april 2017 er BBC Board ansvarlig for den daglige driften av BBC, mens den britiske mediemyndigheten Ofcom fører 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 Virgin Media Television enkelte innholdsforpliktelser, men kanalen mottar ikke statsstøtte. RTÉ og TG4 er offentlig eide allmenntilretteinstitusjoner som ikke har formelle eierandeler, men som består av et styre som utpekes av regjeringen. Allmennkringkasterne finansieres gjennom en blanding av lisensmidler, tilskudd fra Finansdepartementet og kommersielle inntekter.

Det **tyske** kringkastingsystemet 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 allmenntilrette, selvstyrende offentligrettslige institusjoner som er grunnlovsfestet, uavhengig av staten og ansvarlig overfor hele det tyske folket. Kringkasterne finansieres gjennom et særskilt allmennkringkastingsbidrag (Rundfunkbeitrag) knyttet til boligenhet.

I **Sveits** har SRG status som allmennkringkaster. I tillegg har 34 private radio- og tv-kringkastere visse innholdsforpliktelser. Allmennkringkastingsvirksomheten er regulert i den sveitsiske radio- og tv-loven (RTVG) og gjennom fireårige konsesjonsavtaler. SRG finansieres gjennom en blanding av offentlig finansiering (75 prosent) og kommersielle inntekter. I 2018 ble det vedtatt å erstatte den tradisjonelle lisensen tilknyttet et mottagerapparat, med en husstandsavgift. 95 prosent av lisensen går til SRG, mens de resterende fem prosent er med på å finansiere private kringkastere.

3.3.2 Ansvar for mediemangfold og blindsoner

SR og **SVT** skal i sin nyhetsdekning styrke den journalistiske dekningen i områder med svak dekning. Det er først og fremst geografiske områder som skal prioriteres, men også temaer som i liten grad dekkes journalistisk, kan inkluderes.¹⁷ I tillegg skal allmennkringkasterne sørge for å tildele nok ressurser til de lokale og regionale kontorene, slik at disse på en effektiv måte kan speile de respektive områdenes særpreg og egenart, og muliggjøre en høy tilstedeværelse av personer med kunnskap om og forankring i de ulike regionene.¹⁸ SVT skal i perioden 2021–2023 åpne ti nye lokalredaksjoner. I tillegg skal fire journalister ha ansvar for å få lokale nyheter og perspektiver inn i rikssendingene for å styrke den nasjonale dekningen av hele Sverige.¹⁹

¹⁷ <https://data.riksdagen.se/fil/1C952CBD-8CF0-45C7-B00F-929DDC0DAF8B>

¹⁸ Medelsvillkor för 2020–2025 Sveriges Television, Medelsvillkor för 2020–2025 Sveriges Radio

¹⁹ <https://www.svt.se/kultur/svt-oppnar-tio-nya-lokalredaktioner>



I de nyeste tildelingsvilkårene er det også tatt inn et krav om at **SVT** og **SR** skal ta hensyn til kvalitative nyhetsmediers konkurranseforutsetninger, med mål om å verne om et mangfold av perspektiver i mediemarkedet og «bidra till att stärka en livskraftig produktionsmarknad i hela landet». Hensynet til kommersielle medier skal imidlertid ikke alene være en avgjørende faktor i allmennkringkasternes programplanlegging. Det skal heller ikke negativt påvirke det øvrige allmennkringkastingsoppdraget, men være et hensyn som skal tillegges vekt i utviklingen av allmennkringkasternes nyhetsvirksomhet.²⁰

Siden 2017 har **Yle** vært pålagt å fremme mediemangfold. Yle skal i sin virksomhet ta hensyn til målet om mediemangfold og innlede samarbeid med andre aktører når det er mulig. Når det gjelder deling av innhold, Yles bruk av nyhets- og aktualitetsmateriale fra kommersielle aktører eller andre typer samarbeid, skal Yle sørge for at samarbeidet gagnar begge parter. I tillegg skal Yle sørge for at samarbeidet ikke bidrar til å hemme konkurransen mellom medieaktørene.

Også islandske **RÚV** har krav om å bidra til mediemangfold. I inneværende allmennkringkastingsavtale heter det at RÚV skal ta hensyn til andre mediers innhold og konkurransesituasjon, og være bevisst sin rolle og egenart i mediemarkedet i oppfyllelsen av allmennkringkastingsoppdraget.²¹

I den danske medieavtalen og i **DRs** inneværende public service-kontrakt er det spesifisert at DR skal styrke den regionale dekningen i distriktene på alle plattformer. DRs regionale enheter skal derfor holdes utenfor den avtalte reduksjonen av DRs økonomiske rammer. I tillegg har en nylig studie av lokale nyhetsrøkener fra Syddanske Universitetet fremhevet at allmennkringkasterne er et viktig supplement til lokalavisene i dekningen av lokale og regionale saker. DR skal også legge til rette for at det nasjonale nyhetsbildet speiler hele landet gjennom å fremheve og synliggjøre lokale og regionale hendelser på et nasjonalt nivå.²²

Samarbeidsordningen Local News Partnership ble opprettet i 2017 som et samarbeid mellom **BBC** og News Media Association. Ordningen er nedfelt i det nyeste BBC-charteret, og BBC plikter å bruke inntil 8 millioner pund i året på ordningen inkludert driftskostnader. Ordningen består av tre delordninger der Local Democracy Reporting Service (LDRS) utgjør den største og viktigste. LDRS fungerer som et pressebyrå finansiert av BBC gjennom lisensen der 165 journalister er lønnet av BBC, men leverer innhold til lokale og regionale medier, og har fast tilstedeværelse i lokale redaksjoner.²³ Formålet er å styrke den kritiske dekningen av lokalpolitikk og offentlige tjenester – og lokale medier. I tillegg er det etablert en enhet for deling av datajournalistikk mellom BBC og lokale medier. Der tilbyr BBC opplæring av journalister i lokalmediene og en News Hub hvor nyhetsinnhold fra BBCs regionskontorer blir

²⁰ <https://data.riksdagen.se/fil/1C952CBD-8CF0-45C7-B00F-929DDC0DAF8B>

²¹ https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MRN/thjonustusamningur_2020_RUV.pdf

²² «Det sander til. Sådan undgår vi nyhedsrøkener i Danmark», Syddanske Universitet (Anders C. Østerby)

²³ I juli 2021 ble ordningen utvidet fra 150 til 165 journalister.



gjort gratis tilgjengelig for regionale og lokale medier på nett. I desember 2020 vedtok BBC enkelte tilpasninger for å gjøre det enklere for små medier å delta i LDRS-ordningen.²⁴

BBC har i sin siste toårige strategi fremsatt lokal tilstedeværelse som en stadig viktigere del av sin virksomhet.²⁵ Sammenslåinger og nedleggelse har ført til færre lokalaviser de siste tiårene. I tillegg har det over tid blitt mindre lokalt innhold også hos riksdekkende radiokanaler. BBC fremhever derfor at selskapet har fått en viktigere rolle i områder der den lokale journalistiske dekningen er redusert. Ressurser skal derfor flyttes ut av London for å skape en større lokal og regional tilstedeværelse, og mer lokalt innhold skal distribueres på tvers av plattformer – også fra områder som tidligere har vært mindre prioritert. En ny strategi for årene 2022–2027 ble lansert i mars 2021.²⁶ Her heter det at det lokale innholdet skal bli synligere og enklere å finne på digitale plattformer – både på nettsiden og i strømmetjenestene. Flere redaksjonelle team flyttes ut av London med mål om at BBC i større grad skal representere og dekke hele landet, nye lokale nyhetsoppdateringer skal distribueres via BBC Sounds, og henholdsvis 60 og 50 prosent av tv- og radioinnholdet skal utvikles og produseres utenfor London innen 2027–28.

3.3.3 Regulering av grenseflater mot kommersielle aktører

I europeisk sammenheng benyttes i hovedsak tre regulatoriske virkemidler for å definere grenseflatene mellom allmennkringkasternes virksomhet og kommersielle aktører i aktuelle markeder. For det første er regler for hvilke finansieringskilder allmennkringkasterne kan benytte, sentrale – særlig når det gjelder balansen mellom ulike former for statsstøtte og kommersielle inntektsformer som reklame, sponing, 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, Sveits, 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, verken sende reklame (unntatt 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 andre lignende sendinger som samsendes til flere land. I tillegg kan SVT motta sponsorbidrag til sending av idrettsarrangement, men antall sponsorbidrag kan maksimalt utgjøre 20 arrangement per år inkludert Eurovision Song Contest.

I tillegg til begrensninger for kommersiell virksomhet har flere land regulert grenseflatene mot øvrige aktører i markedet gjennom definisjonen og avgrensningen av samfunnsoppdraget til

²⁴ News Media Association: <http://www.newsmediauk.org/News/local-democracy-reporting-service-contract-bids-open-as-scheme-is-expanded/265552>

²⁵ «Bringing us closer. BBC Annual Plan 2020–2021 – May 2020» (BBC)

²⁶ «The BBC across the UK. The BBC 2022–2027 – March 2021» (BBC)



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.

Tekstbasert innhold

I **Tyskland** er det satt en negativ avgrensning for allmennkringkasterne ARD og ZDF når det gjelder tekstbasert innhold digitalt. Det vil si at det digitale tilbudet skal skille seg fra innholdet i aviser og nettaviser, og at fokuset skal være bevegelige bilder og lyd. Tekstbasert innhold skal ha sammenheng med tv- og radioinnholdet som produseres, mens dybdedekning lokalt og presselignende innhold som ikke er relatert til et radio- eller tv-program online, ikke er tillatt.

I de nyeste tildelingsvilkårene til **SVT** og **SR** er det understreket at kringkasternes kjernevirksomhet skal være lyd og levende bilder, mens «text på webben» er forstått å være en av kringkasternes tilleggstenester – tjenester som har til formål å utvikle og støtte opp om kjernevirksomheten og gjøre kjernevirksomheten mer tilgjengelig for allmennheten. Allmennkringkasterne må selv sørge for at det er en balanse mellom kjernevirksomheten og tilleggstenestene, og at det er en tydelig kobling mellom kjernevirksomheten og andre tjenester. Begrensningen av allmennkringkasternes kjernevirksomhet er begrunnet med hensynet til lokale nyhetsmedier.²⁷ Lange artikler uten noen kobling til nyhetsinnslag eller annet radio- og tv-innhold skal derfor anvendes restriktivt.

I juni 2017 ble den finske allmennkringkasteren Yle klaget inn til EU-kommisjonen med argumentasjon om at Yles tekstbaserte virksomhet mottok ulovlig statsstøtte. Bransjeorganisasjonen Medieförbundet ba kommisjonen å vurdere om offentlige midler kan anvendes til å produsere tekstbaserte nyheter på nett som ikke er relatert til Yles øvrige allmennkringkastingsinnhold i radio og tv. Klager argumenterte blant annet for at Yles tekstbaserte innhold på nett ikke inngår i allmennkringkasterens virksomhet, og at Yles «allmännyttiga verksamhet» er utydelig definert og ikke oppfyller kravene til statlig støtte.

I et brev til de finske myndighetene uttaler kommisjonen at vurderingen av Yle skal ta utgangspunkt i EU-traktatens artikkel 106 (2) om vilkårene for å gi unntak fra statsstøttereglene, kommisjonens meddelelse om statsstøttereglens anvendelse på allmennkringkastingsvirksomheter og føringene for å vurdere om offentlig finansiering er i samsvar med reglene for offentlig støtte.²⁸ Kommisjonen har i sin vurdering konstatert at Yles oppdrag og virkeområde når det gjelder kringkastingslovens henvisning til «tillhörande special- och tilläggstjänster», er uklar, og at definisjonen i utilstrekkelig grad fastslår hvilke tjenester som inngår i allmennkringkastingsoppdraget.

På bakgrunn av samtaler med EU-kommisjonen har den finske regjeringen foreslått å endre lovparagrafen som definerer Yles oppdrag og virksomhet.²⁹ I desember 2020 la den **finske** regjeringen frem et lovforslag om endringer i allmennkringkastingsloven for å presisere Yles

²⁷ Ett modernt public service nära publiken - villkor 2020–2025

²⁸ https://www.euuskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Sidor/RP_250+2020.aspx

²⁹ EU-kommisjonen har inntil videre behandlet Medieförbundets klage på såkalt uoffisielt nivå.



rolle som mediehus.³⁰ Regjeringen foreslo at tekstbasert innhold på nett skal defineres som en del av Yles oppdrag, men at det tekstbaserte innholdet må være relatert til radio- og tv-innhold. Unntak fra dette er korte nyheter som publiseres i samarbeid med de nasjonale nyhetsbyråene, korte nyhetsoppdateringer (nyhetshendelser), informasjon fra myndighetene, tekstbaserte regionale nyheter på svensk eller ett av de andre nasjonale minoritetsspråkene, innhold rettet mot andre minoritetsspråklige grupper, og innhold om kultur og kunnskap. Tyngdepunktet i Yles innholdstilbud skal likevel være lyd og levende bilder.

I etterkant av Medieförbundets klage og den finske regjeringens forslag om å presisere Yles oppdrag har bransjeorganisasjonen Danske Medier bedt kommisjonen vurdere om den danske allmennkringkasteren, DR, mottar ulovlig statsstøtte for sitt tekstbaserte, digitale innhold.³¹ I klagen til kommisjonen fremholder Danske Medier at DR i økende grad har en negativ konkurransepåvirkning på private mediers muligheter til å drive nyhetsvirksomhet i Danmark.³²

Inneværende konsesjonsavtale for den **sveitsiske** allmennkringkasteren (SRG) fastslår flere prinsipper for det digitale tilbudet. Fokuset skal være på lyd og audiovisuelt innhold, og tekstbasert innhold skal i hovedsak være relatert til radio- og tv-innhold. Artikler som ikke er relatert til et radio- eller tv-program, har en begrensning på 1 000 tegn og må omhandle nyheter, sport eller ha et regionalt eller lokalt innhold. Det pågår imidlertid en prosess i parlamentet for å utvide denne tegnbegrensningen. SRG skal likevel påse at 75 prosent av det tekstbaserte innholdet, som ikke er eldre enn 30 dager, er relatert til radio- og tv-innhold.

Den **britiske** utredningen *A sustainable future for journalism* (the Cairncross review) fra 2019 diskuterer blant annet omtalen av såkalt «soft content»³³ og magasinlignende innhold på BBCs nettside. I utredningen oppfordres BBC til å være mer bevisst på hvordan det tekstbaserte nyhetstilbudet kan fungere som et supplement, snarere enn et substitutt, til private nyhetsmedier, og at det vil være en fordel både for BBC, publikum og kommersielle medier at BBCs rolle i det digitale nyhetsmarkedet er klart definert. Samtidig påpekes viktigheten av at BBC når ut til flere alders- og brukergrupper, og at BBC opprettholdes som en upartisk og uavhengig aktør. Utvalget konkluderer derfor med at en vesentlig innblanding i BBCs aktiviteter først bør skje i utformingen av neste charter (fra 2027), og at det bør være opp til Ofcom å vurdere om BBC opprettholder den rette balansen mellom å oppnå bred oppslutning om eget innhold og å skape trafikk til andre aktører.

I oktober 2021 presenterte **DR** en ny digital strategi sammen med en ny visjon om å «udvikle [DR] til en fuldt ud digital public service-institution».³⁴ Planen inngår i DRs overordnede strategi frem til 2025. I strategien heter det at nettsiden dr.dk skal romme mindre innhold – med innhold som først og fremst gir innsikt i de viktigste nyhetene. Nettsiden skal også i

³⁰ https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Sidor/RP_250+2020.aspx og <https://www.lvm.fi/-/regeringen-foreslar-andringar-i-lagen-om-rundradion-1247327>

³¹ <https://danskemedier.dk/aktuelt/marked-og-salg/danske-medier-beder-eu-kommissionen-tage-stilling-til-potentielt-ulovlig-statsstoette/>

³² https://journalisten.dk/nyhedsoverblik/?news_band_id=107308

³³ Forstått som nyheter med lav samfunnsrelevans

³⁴ <https://www.dr.dk/om-dr/nyheder/dr-praesenterer-omfattende-plan-digital-udvikling>



større grad bli en inngang til det øvrige allmennkringkastingstilbudet, og tverrgående journalistikk skal bidra til å skape større gjennomslagskraft for DRs innhold.

Strømmetjenester

I september 2018 inngikk den **danske** regjeringen og DR en ny allmennkringkastingsavtale.³⁵ Avtalen innebærer at DR har måttet skalere ned antall lineære kanaler i radio og tv. Det digitale tv-tilbudet skal bygges ut med vekt på samfunns- og kulturstoff, innhold som er målrettet mot yngre målgrupper, og som kun vises i strømmetjenesten DRTV. Blant annet heter det at DRTV skal utvikles til «et særskilt tilbud i sin egen ret med henblik på at kunne presentere et attraktivt og relevant streamingtilbud». Samtidig har DRs samfunnsoppdrag blitt smalere. DR skal i hovedsak ha søkelys på innhold som ikke tilbys av kommersielle aktører, og skal hverken i innhold eller distribusjon konkurrere med private aktører, med mindre det tjener et klart allmennkringkastingsformål. DR skal likevel fremdeles tilby et bredt utvalg av program, tjenester og nyheter på alle plattformer, men skal på de digitale plattformene legge mest vekt på egenproduksjon og danske produksjoner. Utenlandske filmer og serier som DR selv ikke er med på å finansiere, kan bare være tilgjengelig i åtte dager etter lineær visning. Begrensningen gjelder imidlertid ikke tv-serier som er produsert av eller for en allmennkringkaster.

Som en del av **DRs** nye digitale strategi (se over) skal strømmetjenesten DRTV videreutvikles med et nytt digitalt nyhetstilbud, et fast innholdstilbud innen kultur og historie, og mer direktesendt innhold. DR skal også styrke podkasttilbudet og øke antallet podkaster, blant annet med en ny podkast med regionalt nyhetsinnhold. Lineærradio skal videreutvikles og styrkes både som radio og på digitale flater. I tillegg skal innhold først og fremst utvikles og produseres med tanke på digital distribusjon. Innholdet skal dessuten fungere helhetlig og tverrmedialt fremfor å bli produsert for bestemte kanaler og til bestemte tidspunkter.

I **Tyskland** er det begrensninger på hvor lenge innkjøpte filmer og serier kan være tilgjengelig i strømmetjenestene. Innkjøpte filmer og serier som ikke er produksjoner bestilt av ARD eller ZDF, kan bare være digitalt tilgjengelig i 30 dager etter å ha blitt sendt på tv.³⁶

I 2019 tok **BBC** til orde for å endre sin iPlayer fra å være en tjeneste der programmer lå tilgjengelig i 30 dager etter at de først ble sendt, til en tjeneste der de ligger tilgjengelig i tolv måneder som standard – og med programmer rettet mot barn tilgjengelig i fem år. Ofcom mente i sin vurdering at en slik endring kunne få en negativ påvirkning på andre britiske VOD-tjenester,³⁷ men konkluderte likevel med at BBC skulle få gjennomføre endringen. Videre pekte Ofcom blant annet på at endrede brukervaner og forventninger om tilgjengelig innhold fra brukerne krever endringer også i BBCs strømmetilbud.

En høring av **BBCs** strømme- og nedlastningstjeneste BBC Sounds ble lagt ut i oktober 2020. Plattformen ble lansert i 2018, som en erstatning for BBC iPlayer Radio, og er en sentral del av BBCs radiotilbud med direktesendt radio, audio on demand, podkaster og

³⁵ DRs Public service-kontrakt for 2019–2023

³⁶ Medienstaatsvertrag (MStV), november 2020

³⁷ <https://www.ofcom.org.uk/consultations-and-statements/category-3/proposed-changes-bbc-iplayer>



musikkspillelister. Samtidig har kommersielle radioaktører kommet med innvendinger mot den vide utviklingen av BBC Sounds og markedsposisjonen til BBC i denne delen av strømmemarkedet. Ofcom har i sitt høringsnotat pekt på at BBC må ha mulighet til å utvikle tjenester for å oppfylle forpliktelsene sine, men at selskapet likevel må unngå aktiviteter som får en negativ påvirkning på mediemarkedet. I en foreløpig vurdering har Ofcom konkludert med at BBC ikke har begrenset eller redusert bredden av det digitale radiotilbudet.³⁸ I vurderingen trekkes det blant annet frem at kommersiell radio i større grad enn BBC har lyktes i å tiltrekke seg digitale lyttere, både i antall lyttere og i antall timer radiolytting, at brukere av BBC Sounds bruker flere strømmeplassformer enn de som ikke lytter til BBC, at podkastmarkedet inneholder en stor bredde av innhold fra andre aktører enn BBC, og at det siden 2019 er lansert flere digitale kanaler. En endelig vurdering planlegges å bli lagt frem før jul 2021.

I sin strategi for 2018–2022 la irske **RTÉ** opp til å øke satsingen på den digitale tilstedeværelsen gjennom en «digital first»-tilnærming.³⁹ Det skulle blant annet skje gjennom mer digitalt innhold rettet mot yngre målgrupper, en større satsing på innhold laget for strømming og sosiale medier-plattformer, og flytting av deler av nyhets- og aktualitetsprogrammene over på strømmeplassformene for å nå grupper som ikke bruker tradisjonelle plattformer til å konsumere nyheter. For å imøtekomme en reduksjon i de økonomiske rammene ble en revidert strategi lagt frem for perioden 2020–2024.⁴⁰ Her heter det at RTÉ har som mål å bli landets største tilbyder av podkaster som et supplement til radiotilbudet, at det skal lages en egen satsing på digitalt innhold for barn, og at innholdstilbudet i RTÉ Player skal utvides.

Sosiale medier

I DRs public service-kontrakt er det understreket at DR skal sikre et bredt tilbud av programmer og tjenester via radio, tv og internett – inkludert apper og andre relevante plattformer. Blant annet heter det at DR skal være til stede på relevante sosiale medier for å engasjere brukerne og opplyse om DRs innhold, innhold fra egne kanaler og originalt innhold til barn og unge med særlig søkelys på nyheter og aktualitetsinnhold. DR skal tilby et innovativt innhold på de plattformene som yngre målgrupper bruker, og dekke samfunnsforhold innen de sjangrene som appellerer til de unge. «Særligt i forhold til formidling af samfunnsforhold skal DR fokusere på at anvende de platforme, der har en stor gennemslagskraft i målgruppen.»

DR er til stede på Facebook, Instagram, YouTube og Twitter og har til sammen cirka 100 aktive kontoer.⁴¹ Sosiale medier er primært en målrettet innsats mot unge som ikke / i liten grad benytter DRs egne plattformer. Plattformene brukes derfor først og fremst for å synliggjøre DRs innhold og hente brukere tilbake til DRs egne plattformer, og for å skape engasjement om relevante temaer og den pågående dagsordenen. I tillegg produseres innhold med vekt på nyheter, aktualitet og fakta rettet mot barn og unge. I arbeidet med å profesjonalisere bruken av sosiale medier og omgjøre DRs tilstedeværelse til en mer

³⁸ https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0025/218239/consultation-bbc-sounds.pdf

³⁹ <https://www.rte.ie/strategy/pdf/RTE-Strategy-2018-2022.pdf>

⁴⁰ <https://about.rte.ie/wp-content/uploads/2019/11/RT%C3%89-2024-Web.pdf>

⁴¹ Medietilsynet har vært i kontakt med DR om deres tilstedeværelse i sosiale medier.



strategisk innsats rettet mot yngre målgrupper har DR de siste årene både redusert antall kontoer og antallet oppslag som postes hver dag.

Tildelingsvilkårene til **SVT** og **SR** sier at allmennkringkasterne skal ha tydelige retningslinjer for hvordan de bruker eksterne plattformer.⁴² I tillegg legger proposisjonen *Ett modernt public service nära publiken* som ligger til grunn for allmennkringkasternes inneværende sendingstillatelser og tildelingsvilkår, flere rammer for kringkasternes tilstedeværelse på og bruk av sosiale medier. For å nå bredt ut med innholdet i kjernevirksomheten skal innholdet distribueres på flere plattformer, og det skal være opp til kringkasterne selv å avgjøre hvordan og på hvilke plattformer innhold skal distribueres. De skal likevel begrense bruken av globale distribusjonsplattformer og sosiale medier. Behovet for å nå ut til publikum på flere plattformer skal dessuten balanseres opp mot hensynet til kringkasternes troverdighet, allmennhetens tillit til allmennkringkasterne og for en eventuell «oproportionerlig påverkan på konkurransen på mediemarknaden». Sentrale prinsipper i vurderingen og bruken av tredjepartsplattformer bør derfor være muligheten til å kontrollere distribusjonen og opprettholde uavhengighet fra kommersielle aktører – i tillegg til hvilke konsekvenser innholdet i sosiale medier får for andre svenske medieaktører.

Mens den parlamentariske public service-komiteen foreslo å gi allmennkringkasterne stor fleksibilitet i valg av plattformer for å nå barn og unge, målgrupper som kan være vanskeligere å nå gjennom tradisjonelle plattformer, mente regjeringen at det ikke var behov for et unntak for disse målgruppene. Muligheten til å nå målgrupper som kan være vanskelig å nå på tradisjonelle plattformer, bør likevel være en viktig faktor når kringkasterne avgjør hvilke plattformer de skal bruke, mente regjeringen.

Når det gjelder sosiale medier spesifikt, bør allmennkringkasterne unngå å distribuere hele programmer og heller bruke disse kanalene til å informere om innholdstilbudet. Innhold som er skreddersydd en bestemt plattform for å nå bestemte målgrupper, for eksempel Instagram og YouTube, og som i liten grad egner seg på kringkasternes egne plattformer, kan likevel i visse tilfeller distribueres eksklusivt andre steder. Som hovedregel skal innhold imidlertid ikke distribueres eksklusivt på eksterne plattformer.

SVT er primært til stede på Facebook, Instagram og Twitter, men har også noe tilstedeværelse på TikTok, Snapchat og Pinterest. Facebook har lenge vært den viktigste plattformen, men også Instagram har blitt viktigere – særlig for å nå yngre målgrupper. Totalt har de cirka 100 kontoer. Også **SR** bruker primært Facebook og Instagram og har til sammen 200 kontoer på disse to plattformene. Det er en halvering i antall kontoer sammenlignet med for fem år siden. Enkelte redaksjoner har noe tilstedeværelse på Twitter, men bruken av Twitter er likevel sporadisk. I tillegg er P3 noe til stede på TikTok og YouTube. Både SVT og SR bruker sosiale medier først og fremst for å synliggjøre eget innholdstilbud og hente brukere tilbake til egne plattformer – for å skape dialog med dem.

⁴² Retningslinjene sier blant annet at allmennkringkasterne skal kunne opprettholde redaksjonell kontroll og publisistisk ansvar over innholdet, det skal komme tydelig frem hvem som er avsender og SVTs/SRs/URs logo skal være godt synlig, innholdet skal være tilgjengelig uten bruk av betalingsmur og uten reklame, og det skal være transparens i bruken av brukerdata.



Blant annet har SR satset på å bruke kommentarfeltene til å være i aktiv dialog med brukerne og bruke disse dialogene som utgangspunkt for å skape ny journalistikk.⁴³

I **Yles** strategidokument fra 2020 heter det at Yle primært skal publisere innhold på egne plattformer. Tredjepartsplattformer kan imidlertid anvendes for å nå publikumsgrupper som er vanskelige å nå gjennom Yles egne kanaler og plattformer.⁴⁴ I Yles virksomhetsprinsipper heter det blant annet at «Yle ska vara närvarande på sociala medier, besvara frågor och reagera på kommentarer», og at sosiale medier fungerer som et nyttig verktøy for å skape nytt innhold sammen med publikum.⁴⁵ I kringkastingsrapporten for 2020 skriver Yle at sosiale medier særlig brukes for å nå ungdom, unge voksne og andre målgrupper. Blant annet publiseres innhold rettet mot samisk ungdom på TikTok og Instagram. I tillegg produseres videonyheter tilrettelagt for personer med nedsatt hørsel.⁴⁶

BBC er til stede på Twitter, Facebook, Instagram, Snapchat, YouTube og Instagram, med størst tilstedeværelse på Twitter og Facebook.⁴⁷ Det overordnede målet er å gjøre BBC relevant for yngre målgrupper, skape engasjement og «fandom» omkring eget innhold, hente brukere til egne plattformer og øke sannsynligheten for at yngre brukere i større grad vil oppsøke BBCs plattformer direkte. BBC har i løpet av de siste årene redusert antall kontoer og satset mer strategisk for å nå yngre målgrupper.

3.3.4 Samarbeid mellom offentlig finansierte allmennkringkastere og kommersielle aktører

I **Sverige** har allmennkringkasterne og avishusene blitt enige om hvordan de skal kreditere hverandre når de refererer til hverandres originaljournalistikk. Blant annet har Gota Media AB (svensk aviskonsern) og SR inngått en avtale om felles krediteringspraksis.⁴⁸

I **Storbritannia** er Ofcom pålagt å påse at BBC i passende grad lenker til tredjeparter.⁴⁹ Ofcom har utviklet et tilsynsopplegg med måleparametere for å vurdere hvordan BBC oppfyller sine leveransekrav, «Operating licence», hvor Ofcom blant annet vurderer om BBC i stor nok grad lenker til tredjeparter på nyhetssidene. I sin andre tilsynsrapport påpekte Ofcom at ekstern lenking bidrar til å støtte nyhetsindustrien som helhet og gir publikum tilgang til et bredere spekter av materiale. De oppfordret derfor BBC til å utforme tydeligere retningslinjer for sin lenkepraksis til andre medier.⁵⁰

I **BBCs** charter er det nedfelt at BBC skal søke å inngå samarbeid med andre aktører, spesielt der dette er i allmennhetens interesse. BBC må samarbeide med et bredt utvalg

⁴³ Medietilsynet har vært i kontakt med SVT og SR om deres bruk av sosiale medier.

⁴⁴ <https://svenska.yle.fi/strategi>

⁴⁵ <https://svenska.yle.fi/s/svenska-yle-och-sociala-medier>

⁴⁶ <https://svenska.yle.fi/yfes-ar-2020>

⁴⁷ Medietilsynet har vært i kontakt med Ofcom om BBCs bruk av sosiale medier.

⁴⁸ <https://news.cision.com/se/sveriges-radio/r/gota-media-och-sveriges-radio-overens-om-kredningspolicy,c2379879>

⁴⁹ «Agreement Between Her Majesty's Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation», desember 2016.

⁵⁰ «Ofcom's annual report on the BBC», Ofcom oktober 2019.



aktører, både kommersielle og ikke-kommersielle, aktører av ulik størrelse, nasjonale og regionale, på tv, radio og nett. BBC må også sikre samarbeid på like vilkår og at det skal være til fordel for involverte parter. BBC skal kreditere samarbeidspartene – også i markedsføringen av produksjonene og tjenestene som skapes eller distribueres. I sin tredje tilsynsrapport understreket Ofcom at BBC også bør være proaktiv når det gjelder åpenhet og dialog med bransjen om kommende endringer. Ofcom fremhevet at BBC som en stor, allmennfinansiert organisasjon som leverer innhold på flere plattformer, kan ha en stor innvirkning på konkurransen. Ofcom mente derfor at BBC bør være åpen om sine planer, slik at kommersielle aktører har mulighet til å vurdere og fremheve de sannsynlige konsekvensene for resten av bransjen.⁵¹

I utredningen *The Future of Public Service Media* fremhever Ofcom at strategiske partnerskap kan bidra til å sikre allmennkringkasternes bærekraft, og at strategiske samarbeid mellom allmennkringkasterne og andre selskap, spesielt når det gjelder plattformer og distribusjon, kan gjøre det enklere for allmennkringkasterne å holde tritt med konkurransen fra globale aktører. I tillegg peker Ofcom på at deling av forskning, utvikling og data kan redusere kostnader, gi bedre effektivitet og mer innovasjon.

Også den **irske** mediemyndigheten (BAI) har tatt til orde for økt samarbeid mellom allmennkringkasterne og kommersielle aktører. I et høringsinnspill⁵² til regjeringens Future of media-kommisjon fremhever BAI at det økende globale strømmemarkedet har gjort nasjonalt, regionalt og lokalt innhold av høy kvalitet viktigere enn før. Det samme gjelder universell tilrettelegging av allmennkringkastingsinnhold. Global konkurranse og høyere forventninger til kvalitetsinnhold på tvers av sjangre har også gjort samarbeid og samproduksjoner viktigere for å imøtekomme befolkningens forventninger. BAI har derfor foreslått at allmennkringkasterne bør vurdere mulighetene for å samarbeide med SVOD-aktører som Netflix mfl. – både for å redusere kostnadene ved store produksjoner og som et tiltak for at allmennkringkastingsinnhold skal nå bredt ut.

Både Ofcoms utredning og forslaget til BAI sammenfaller med den danske utredningen *Public service de næste 10 år*, lagt frem av Public service-utvalget i 2016. Her blir det pekt på at samarbeid mellom allmennkringkasterne og andre aktører blir stadig viktigere i årene fremover. Videre understrekes det særlige ansvaret allmennkringkasterne, på linje med andre offentlig finansierte institusjoner, har for å stille kompetanse og ressurser til rådighet til felleskapets beste.

⁵¹ «Ofcom's third Annual Report on the BBC 2019/20», Ofcom, november 2020.

⁵² <https://futureofmediacommission.ie/wp-content/uploads/258.-BAI-Submission.pdf>