



Mottaker
Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO
Norge

Deres ref.:

Vår ref.: 2018/0166-2

Saksbehandler: Fredrik Sortland
Saksansvarlig: Gjermund Nese

Dato: 22.05.2018

Høringsuttalelse - NRKs bidrag til mediemangfoldet

Konkurransetilsynet viser til høringsbrev fra Kulturdepartementet 13. april 2018, vedrørende rapporten "NRKs bidrag til mediemangfoldet". Rapporten er skrevet av Medietilsynet på oppdrag fra Kulturdepartementet. Høringsfristen er satt til 22. mai 2018.

1. Kort om Medietilsynets rapport

På oppdrag fra Kulturdepartementet har Medietilsynet vurdert

- 1) hvordan NRKs tilbud, sammenlignet med tilbudet til andre aktører, bidrar til innholds- og bruksmangfold,
- 2) i hvilken utstrekning NRK gjennom samarbeid med andre aktører bidrar til mediemangfoldet og
- 3) hvordan NRKs innhold, særlig digitalt, påvirker tilbudet til aktører som lever av egne inntekter, og om tilbudet til publikum derigjennom svekkes.

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 (2014-2015) *Open og opplyst* og Innst. 178 (2014-2015). Forslaget ble videre fulgt opp i Meld. St. 15 (2016-2017) *Eit moderne og framtidretta NRK*.

For å svare på oppdraget fra departementet har Medietilsynet innhentet eksterne analyser av innhold- og brukermangfold, og gjennomført en spørreundersøkelse for å kartlegge NRKs bidrag til mediemangfold. I tillegg er det gjennomført en konkurranseanalyse basert på blant annet empiriske undersøkelser for å svare på hvordan NRKs innhold påvirker tilbudet til aktører som lever av egne inntekter. Medietilsynet har også mottatt innspill fra relevante bransjeaktører.

Konkurransetilsynets merknader knytter seg i hovedsak til kapittel 8 "*Konkurransmessige virkninger av NRKs virksomhet*". Denne delen av rapporten fokuserer på oppdragets punkt 3) *hvordan NRKs innhold, særlig digitalt, påvirker tilbudet til aktører som lever av egne inntekter, og om tilbudet til publikum derigjennom svekkes*. Denne delen av Medietilsynets rapport bygger på en empirisk konkurranseanalyse gjennomført av Menon Economics. Analysen omfatter markedet for nyhets- og aktualitetstjenester på nett nasjonalt, og i de to regionene Sogn og Fjordane og Hordaland.

Hovedfunnet fra analysen er at NRKs tilstedeværelse på nett ser ikke ut til å medføre vesentlige

konkurransbegrensninger 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. Konkurransetilsynets merknader presenteres i kapittel 2 nedenfor.

Det fremgår også av rapporten at Medietilsynet ønsker å utvikle en modell for mediemangfoldsregnskap som et ledd i å jevnlig følge utviklingen i mediemangfold og konkurransesituasjonen i den norske mediebransjen. Konkurransetilsynets kommentarer til dette fremgår av kapittel 3 under.

2. Resultater og metodisk tilnærming

Konkurransanalysen som presenteres i Medietilsynets rapport finner ikke noe som tyder på at NRKs tilstedeværelse har medført vesentlige konkurransbegrensninger i markedet for nyhets- og aktualitetstjenester på nett, i de markedene som er undersøkt. Markedsforholdene og konkurransesituasjonen i de tre markedene er forskjellige, og analysene viser også at de kommersielle aktørene påvirkes ulikt av NRKs tilstedeværelse. Konkurransetilsynet vil bemerke at begrensningene i omfanget av studien, både når det gjelder hvilke av NRKs mange tjenester den har vurdert og hvilke geografiske områder som er inkludert i analysen, medfører at studien vanskelig kan si noe om forholdene i markedet som ikke er inkludert i analysene. Dette fremgår også av Medietilsynets rapport. NRK tilbyr et bredt spekter av tjenester over hele landet. Det kan derfor ikke utelukkes at de konkurransemessige virkningene av NRKs virksomhet for andre tjenester som NRK tilbyr, eller i andre regionale markeder, kan være annerledes enn det som fremgår av analysene som er gjennomført nå. Det er således grunn til å være varsom med å trekke generelle konklusjoner når det gjelder de konkurransemessige konsekvensene av helheten av NRKs virksomhet.

Det er Konkurransetilsynets oppfatning at den metodiske tilnærmingen i konkurranseanalysen fremstår fornuftig. Markedskonsentrasjon og analyse av markedsandeler alene gir ikke nødvendigvis et tilstrekkelig bilde av konkurransesituasjonen. I marked med differensierte produkter vil analyse av konkurransenærhet mellom NRK og de andre aktørene i markedet gi informasjon om konkurransepresset aktørene utøver på hverandre og i hvilken grad NRKs tilstedeværelse påvirker de kommersielle aktørene i de valgte markedene. I vurderingen av konkurransenærhet er eksempelvis kartlegging av produktgenskaper, forbrukerpreferanser, konkurrentenes overvåking og respons sentrale vurderingstema.

I konkurranseanalysen kartlegges preferanser ved bruk av ulike empiriske undersøkelser, herunder spørreundersøkelser og analyse av nett-trafikkdata. Spørreundersøkelser benyttes til å avdekke forbrukernes oppgitte preferanser, mens trafikk-data viser faktiske bruksmønstre. Dermed gir analysen en god framstilling av hvilke aktører som for forbrukerne framstår som alternativer til NRK. Videre utføres en kvantitativ innholdsanalyse, som i tillegg til å vise graden av likhet mellom de kommersielle aktørene og NRK, egner seg til å si noe om alternative tilbud fremstår som substitutter eller komplementære tjenester for forbrukerne. Det er i tillegg gjennomført sjokkstudier (innføring av brukerbetaling) og intervjuer med redaktører i ulike aviser.

De teoretiske utgangspunktene for analysen framstår således som rimelige. Analysen ivaretar videre at konkurransen i markedet fører til at aktørene differensierer sine produkter fra konkurrentenes, til fordel for forbruker. Undersøkelse av graden av "multi-homing" eller dobbeldekning er viktig for vurderingen av diversjonsrater og bidrar til forståelsen av graden av konkurranse.

3. Mediemangfoldsregnskap

Medietilsynets oppdrag består i å vurdere NRKs bidrag til mediemangfoldet. I rapporten legges det til grunn at NRK bidrar både gjennom sin egen produksjon, og gjennom deres påvirkning på tilbudet de andre aktørene i markedet leverer. Konkurransetilsynet er positiv til Medietilsynets ønske om å utvikle et mediemangfoldsregnskap i form av å etablere en felles oppfatning av hvilke faktorer som er relevant å følge opp over tid. Konkurransetilsynet vil imidlertid understreke at et slikt regnskap ikke vil kunne gi hele svaret på i hvilken grad NRK bidrar til mediemangfoldet da det etter Konkurransetilsynets oppfatning er vanskelig å etablere objektive mål på mediemangfoldet. Det vil være vanskelig å vurdere nøyaktig hvordan konkurransen i mediemarkedet påvirker mediemangfoldet i markedet totalt sett, og hvor mye av denne påvirkningen som kommer fra NRK sin tilstedeværelse. Uavhengig av hvordan en definerer mediemangfold og hvordan en undersøker de faktorer en anser som å påvirke mediemangfoldet, er det vanskelig å vurdere objektivt om NRKs tilstedeværelse er negativ eller positiv samlet sett. NRK har et bredt tjenestetilbud i mange markeder, og som nevnt i rapporten kan påvirkningen av NRKs tilstedeværelse være ulik i forskjellige markeder. Selv om det etableres et mediemangfoldsregnskap vil vurderingen av mediemangfold også i fremtidige undersøkelser være en konkret vurdering basert på en rekke ulike analyser.

4. Oppsummering av Konkurransetilsynets merknader

Medietilsynets rapport undersøker NRKs bidrag til mediemangfoldet, og blant annet hvordan NRKs tilstedeværelse i markedet for nyhets- og aktualitetstjenester på nett påvirker de kommersielle aktørenes tilbud. Konkurransetilsynet støtter den metodiske tilnærmingen som er benyttet i rapporten. Studien har imidlertid kun sett på noen av de tjenestene NRK tilbyr, samt det nasjonale- og to av landets regionale markeder. Det er derfor grunn til å være varsom med å trekke generelle konklusjoner når det gjelder de konkurransemessige konsekvensene av helheten av NRKs virksomhet.

Konkurransetilsynet er av den oppfatning at det er positivt at det etableres en felles forståelse av hvilke faktorer som påvirker mediemangfoldet og at det herunder utvikles et mediemangfoldsregnskap. Konkurransetilsynet vil samtidig poengtere at det likevel vil være krevende å vurdere om helheten av NRKs tilbud bidrar til mediemangfoldet nasjonalt og i de ulike regionale markedene. Dette krever oppfølgende empiriske studier i likhet med den Medietilsynet nå har lagt fram.

Med hilsen



Gjermund Nese (e.f.)
avdelingsdirektør

Norge

postmottak@kud.dep.no