

Kultur- og likestillingsdepartementet  
Postboks 8030 Dep  
0030 OSLO

Vår ref.: 22/530-2/TETO

Deres ref.:

Dato: 08.07.2022

## **Høring av forslag til ny forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier**

Medietilsynet viser til Kultur- og likestillingsdepartementets høring av 7. april 2022 om forslag til ny forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier (produksjonstilskuddsforskriften). Det fremgår av høringsnotatet at bakgrunnen for høringen er at det tas sikte på å modernisere regelverket for å imøtekomme utviklingen på mediefeltet. Departementet legger opp til å beholde hovedtrekkene i dagens forskrift, men peker på et behov for å tilpasse forskriften bedre til digital nyhetsproduksjon og publisering for å sikre ordningens treffsikkerhet.

Medietilsynet er statens forvaltningsorgan på medieområdet. Det følger av samfunnsoppdraget at Medietilsynet skal medvirke til å oppfylle de overordnede mediepolitiske målene om yringsfrihet og demokrati gjennom en åpen og opplyst offentlig samtale, jf. Grunnloven § 100. Medietilsynet medvirker til å fremme de mediepolitiske målene ved å legge til rette for mediemangfold og kritisk medieforståelse i befolkningen.

Medietilsynet støtter i all hovedsak departementets forslag til ny produksjonstilskuddsforskrift. Medietilsynet er enig i departementets vurdering av at det er behov for å modernisere regelverket, samtidig som hovedtrekkene i gjeldende forskrift beholdes. Medietilsynet vil i det følgende kommentere enkelte deler av forslaget.

### **Oppsummert:**

- § 3 bokstav j og k: Medietilsynet støtter forslaget om kategoriene «nasjonalt nummertomedium» og «nasjonalt nisjemedium». Medietilsynet ønsker å påpeke at det i større grad bør fremgå av forskriftsteksten hvilke forskjeller det skal være i krav til redaksjonelt innhold for de to kategoriene. Dette vil være viktig både for at aktørene enkelt kan forstå hvilken kategori de hører inn under, og for at Medietilsynet kan behandle søknader i korrekt kategori.
- § 5 bokstav b og § 5 andre og tredje ledd: Medietilsynet støtter forslaget om å forskriftsfeste et kvalifikasjonskriterium om hovedinnhold. Vi mener imidlertid at det bør gis nærmere veiledning i hvordan det skal beregnes om majoriteten av mediets samlede redaksjonelle innhold er dagsaktuelt og samfunnsrelevant nyhetsinnhold, aktualitetsinnhold og debatt. Medietilsynet foreslår at dette kan gjøres ved en samlet vurdering av hva som er publisert gjennom året som helhet.

Når det gjelder kravet til debatt i vilkåret om hovedinnhold, er det Medietilsynets vurdering at støtteberettigede medier bør oppfylle minstekravet til andel debatt gjennom debattstoff på egne plattformer, slik at debattstoff på eventuelle samarbeidsplattformer ikke inngår i beregnet andel debatt. Eventuelt kan det at en publikasjon bidrar med debattstoff på en plattform der flere samarbeider, trekke i positiv retning som en del av en helhetsvurdering.

- § 13: Medietilsynet vurderer at også nasjonale nisjemedier av likebehandlingshensyn bør få et ekstra tilskudd etter § 13, for å dekke kostnader til å etablere avisen.
- § 21: Medietilsynet foreslår at departementet bør vurdere om også vilkårene i § 5 bokstav d og e bør være oppfylt ett år før tilskuddsåret.
- § 27: Medietilsynet er gjort kjent med at et fåtall eksisterende støttemottaker kommer til å få et vesentlig lavere tilskuddsbeløp med den nye beregningsmodellen som er foreslått. For at konsekvensene av endringen ikke skal bli for store og utfordrende for disse støttemottakerne, foreslår Medietilsynet at departementet vurderer en overgangsordning, som strekker seg over lengre tid enn foreslått i høringsnotatet.
- Medietilsynet har for øvrig noen mindre innspill, hovedsakelig av språklig art, til forskriftsteksten i følgende paragrafer:
  - § 4 nr. 6
  - § 12 første ledd nr. 2
  - § 12 andre ledd nr. 7
  - § 18
  - § 25 tredje ledd

## 1. Definisjonen av nasjonalt nisjemedium

Departementet foreslår å skille mellom «nasjonalt nummertomedium» og «nasjonalt nisjemedium» som tilskuddskategorier. Medietilsynet har tidligere tatt til orde for at forvaltningspraksisen for nasjonale nisjemedier blir kodifisert, og ser det som positivt at departementet foreslår dette. Av forslaget til forskriften § 3 bokstav j (nasjonalt nummertomedium) og k (nasjonalt nisjemedium) fremgår det at de to kategoriene skal skilles fra hverandre med ulike krav til abonnementstall. I tillegg er det krav til antall redaksjonelle årsverk for nasjonalt nummertomedium. Det fremgår av § 3 bokstav k at det også stilles krav til innhold for nasjonale nisjemedier. Etter Medietilsynets vurdering kan det være hensiktsmessig å i større grad tydeliggjøre forskriftsteksten på dette punktet, for å klargjøre hvilke krav som stilles til det redaksjonelle innholdet. En slik tydeliggjøring vil gjøre det enklere både for aktørene å vite hvilken kategori de tilhører, og for Medietilsynet å forvalte støtteordningen korrekt.

Et nasjonalt nummertomedium må ha et bredt tilbud av nyhets- aktualitets- og debattstoff *fra flere ulike samfunnsområder* for å tilfredsstille kravet til innhold. Det er således ikke tilstrekkelig å skrive om kun ett eller noen få samfunnsområder, men det må være en tematisk bredde i innholdet, i tillegg til en viss bredde i sjangersammensetningen.

Et nasjonalt nisjemedium trenger derimot ikke å ha et bredt tilbud fra flere ulike samfunnsområder, men må ha et bredt tilbud til allmennheten av nyhets-, aktualitets- og debattstoff innenfor samfunnsområdene politikk, økonomi eller samfunnsliv. For et nisjemedium er det dermed tilstrekkelig å dekke *ett samfunnsområde*. Likevel må det være en bredde i innhold og sjangersammensetning innenfor dette samfunnsområdet.

Medietilsynet mener forskjellene i kravene til et nasjonalt nummertomedium og et nasjonalt nisjemedium bør komme tydeligere frem i forskriftsteksten.

Hvis en publikasjon i utgangspunktet ikke fyller kravet i kategorien nasjonalt nummertomedium om å dekke flere ulike samfunnsområder, bør det ikke være tilstrekkelig til å kvalifisere for denne kategorien å publisere stoff produsert av andre, som byrå eller andre redaksjoner. Etter Medietilsynets vurdering må publikasjonen ha en viss andel egenprodusert innhold innenfor flere samfunnsområder for å kvalifisere til kategorien nasjonalt nummertomedium. Dette punktet bør klargjøres i videre kommentarer til forskriften.

Medietilsynet har også et språklig innspill til selve forskriftsteksten i § 3 bokstav k for å tydeliggjøre at kravet til bredde er nødvendig innenfor kun ett av temaområdene, for nasjonale nisjemedier, der det kan settes inn et «enten» i teksten, se punkt 9.

## **2. Majoriteten av mediets samlede redaksjonelle innhold**

Departementet drøfter i høringsnotatet om det er behov for en tydeligere presisering av vilkår knyttet til mediets innhold, og foreslår å innta et vilkår om hovedinnhold som en selvstendig bestemmelse (§ 5 første ledd bokstav b og § 5 andre og tredje ledd). Medietilsynet støtter dette forslaget, fordi det bidrar til tydelighet og forutsigbarhet knyttet til kvalifikasjonskriteriene når det gjelder innhold.

Drøftelsen i høringsnotatet og forslaget til forskriftstekst inneholder et majoritetskrav, men det fremgår ikke hvordan dette kravet skal beregnes. I § 5 første ledd bokstav b fremgår det hva slags innhold som må utgjøre majoriteten av det samlede redaksjonelle innholdet, og i § 21 første ledd settes det vilkår om at kravet må være oppfylt i «kalenderåret før tilskuddåret». Medietilsynet mener det er behov for en tydeligere veiledning om hvordan beregningen skal gjøres, slik at det gir større forutsigbarhet for søkerne. Ordlyden i kravet kan tilsi at hver enkelt oppdaterte utgave i kalenderåret før tilskuddsåret må oppfylle majoritetskravet. Medietilsynet har imidlertid praktisert vurderingen av innholdskravene i dagens forskrift slik at det gjøres en samlet vurdering av hva som er publisert for året som helhet. Medietilsynet mener en slik tilnærming er hensiktsmessig, også for beregning av majoritetskravet i ny bestemmelse. Dette kan etter Medietilsynets vurdering med fordel tydeliggjøres i departementets videre kommentarer til forskriftsbestemmelsen.

## **3. Vilkår om hovedinnhold – debatt**

I tilknytning til departementets forslag om å innta et vilkår om hovedinnhold som en selvstendig bestemmelse, ber departementet høringsinstansene om innspill særlig på hvordan brukergenererte debattinnlegg skal vurderes når flere publikasjoner samarbeider om en felles debattplattform.

Etter dagens forvaltningspraksis er kravet til andel debattstoff i en publikasjon lagt på et lavt nivå for å kvalifisere for tilskudd. Det skal altså lite til for å oppfylle kravet til debatt, og Medietilsynet mener derfor at støtteberettigede medier bør oppfylle minstekravet gjennom debattstoff på *egne plattformer*. Eventuelt kan det som en del av en helhetlig vurdering trekke i positiv retning dersom publikasjonen aktivt bidrar med debattstoff på en plattform der flere samarbeider, men uten at innholdet derfra inngår i beregningen av andel debatt.

Dersom departementet likevel i forskrift åpner for at vilkår om debatt kan oppfylles gjennom at flere publikasjoner samarbeider om en felles debattplattform, mener Medietilsynet at det må stilles krav til dokumentasjon, slik at det er mulig å kontrollere hvor stor andel debattinnhold som er generert av det støtteberettigede mediet på samarbeidsplattformen. Dersom dette er vanskelig å få til i praksis, bør det vurderes en modell for fordeling mellom

bidragsytende publikasjoner av det samlede debattinnholdet som er publisert på felles plattform.

Medietilsynet vurderer at brukergenerert innhold gjennom kommentarfelt på egen plattform vil være vanskelig å kvantifisere, slik at det ikke er hensiktsmessig at dette inngår i beregningen av publikasjonens andel debattstoff. Dersom publikasjonen har en aktiv debatt i kommentarfeltene på egen plattform, bør dette likevel kunne telle positivt i den helhetlige vurderingen av om publikasjonen oppfyller kravet. Det bør presiseres at debatt på ikke-redaktørstyrte plattformer, som sosiale medier, ikke teller med i vurderingen av om publikasjonen fyller kravet til andel debattstoff.

#### **4. Beregning av tilskudd til nye medier i ordningen**

Departementet ber særlig om høringsinstansenes innspill på om ekstra tilskudd til nye medier skal forbeholdes nummerén- og alenemedier og lokale nummertomedier eller om det finnes økonomiske forhold eller andre grunner som tilsier at bestemmelsen bør utvides til at også nasjonale nummertomedier, nasjonale nisjemedier eller medier i Nordland, Troms og Finnmark bør få ekstra tilskudd det første året i tilskuddsordningen.

Medietilsynet erfarer at det stadig er flere små, nasjonale nisjemedier som søker om tilskudd, og som oppfyller kvalifikasjonskravene. Disse publikasjonene kan ikke etter bestemmelsene i ny forskrift forvente å få tilskudd utover nivået på tilskudd til nummerén- og alenemedier. Departementet redegjør for at en bestemmelse om et ekstra tilskudd det første året i tilskuddsordningen er en kompensasjon for kostnader mediet hadde året før de kom inn i ordningen, og hvor de faktisk kvalifiserte for tilskudd. Det er Medietilsynets vurdering at av likebehandlingstilsyn bør også nasjonale nisjemedier få et ekstra tilskudd etter § 13 for å dekke kostnader til etablering av avisen.

#### **5. Opplysninger som skal legges til grunn ved behandling av søknad om tilskudd**

I departementets forslag til ny § 21 første ledd er det ikke henvist til § 5 første ledd bokstav d og e. Medietilsynet mener departementet bør vurdere om disse kravene bør være oppfylt ett år før tilskuddsåret. Krav til redaksjonell selvstendighet og redaktør er nært knyttet til de øvrige innholdsvilkårene i § 5, og Medietilsynet mener derfor at samtlige kvalifikasjonsvilkår i ny § 5 bør være oppfylt i et kalenderår før tilskuddsåret.

#### **6. Overgangsordning**

Departementet foreslår å videreføre den treårige overgangsordningen i forslag til § 16. Videre presiseres det i større grad i hvilke situasjoner overgangsordningen kan benyttes, samt at øvrige regler knyttet til brudd på vilkår samles i § 16. Medietilsynet mener de foreslåtte presiseringene er fornuftige og støtter forslaget til overgangsordning for medier som mister retten til tilskudd.

Departementet foreslår i § 27 en overgangsordning for eksisterende støttmottakere, som skal gjøre det mulig å omstille seg fra én ordning til en annen. Forslaget til overgangsordning går over tre år.

De foreslåtte endringene for beregning av tilskudd fører til en vesentlig reduksjon i tilskuddsbeløp for enkelte eksisterende støttmottakere. Eksempelvis viser beregninger at Bergensavisen og avisen Nidaros kan få en reduksjon på over 30 prosent i tilskudd det første året i ny tilskuddsordning (2023).

En vesentlig reduksjon i tilskuddsbeløp fordrer tilpasninger for støttemottakerne. For at en slik nedgang ikke skal føre til at medieselskapene støter på omstillingsutfordringer i et u håndterbart tempo, mener Medietilsynet at det bør vurderes justeringer i overgangsordningen. Medietilsynet foreslår derfor å forlenge overgangsordningen til å gjelde i fem år. En mulig modell for en slik overgangsordning kan være at tilskuddsmottaker mottar 80 pst. av tilskuddet de mottok i 2022 og 20 pst. etter ny forskrift de to første årene, deretter 60 pst. av de mottok i 2022 osv. til og med det femte året. Dette innebærer at fra og med det sjette året, beregnes hele tilskuddet etter ny forskrift.

## **7. Økonomiske og administrative konsekvenser**

Departementet peker på de konsekvenser som forslaget til ny forskrift får for bransjen og Medietilsynet. For Medietilsynet innebærer forskriften blant annet at nye søknadsopplysninger, som antall egenproduserte saker og redaksjonelle årsverk, må kontrolleres ved behandling av søknader. Det presiseres videre i forskriften § 20 at tilskuddsmottakeres systemer og rutiner for rapportering og registrering av opplysninger skal kontrolleres av Medietilsynet eller noen som Medietilsynet inngår avtale med. Dette kan medføre behov for økte ressurser i Medietilsynet.

Videre fremgår det av høringsnotatet at forslaget til ny forskrift medfører behov for å utvikle it-systemet Medietilsynet bruker for å forvalte støtteordningen. I tillegg må Medietilsynet påregne økt ressursbruk til innholdsvurderinger, for å kunne vurdere om søkerne oppfyller kriteriene.

Medietilsynet ønsker å påpeke at forskriftsendringene medfører økt ressursbehov for at tilsynet skal kunne ivareta sitt forvaltningsansvar på en tilfredsstillende måte, og vil følge opp dette videre i styringsdialogen med Kultur- og likestillingsdepartementet.

## **8. Beregning av tilskudd til nummerén- og alenemedier i Nord-Norge**

Medietilsynet registrerer at departementet av distriktspolitiske hensyn foreslår at ordningen med dobbelt grunntilskudd til medier med utgiversted i Nordland, Troms eller Finnmark videreføres.

Som departementet viser til i høringsnotatet, har Medietilsynet analysert driftskostnader og driftsinntekter i nordnorske og sørnorske aviser med om lag samme driftsbetingelser. Analysen påviste ingen systematiske forskjeller i driftsvilkårene som tilsier at det er vesentlig dyrere å utgi aviser i Nord-Norge eller at inntektsgrunnlaget er vesentlig svakere i Nord-Norge enn i landet for øvrig.

## **9. Merknader til forskriftsutkastet**

- § 4 nr. 6 mangler et «som» i: «*Abonnement eller løssalg som er kjøpt av medieselskapet selv, morselskap, datterselskap, søsterselskap eller av aksjonærer som eier over 50 prosent i et av de forannevnte selskapene, skal ikke telle med i abonnementstallet.*»
- § 3 bokstav k: «*nasjonalt nisjemedium: nummertomedium som har minst 200 av abonnementstallet i minimum fire av landets fylker og minst 25 prosent av abonnementstallet utenfor utgiverfylket, og som inneholder et bredt tilbud til allmennheten av nyhets-, aktualitets- og debattstoff om politikk, økonomi eller samfunnsliv.*»

Medietilsynet foreslår å tydeliggjøre at kravet til bredde er nødvendig innenfor kun ett av temaområdene, ved å sette inn et «enten»:

«nasjonalt nisjemedium: nummertomedium som har minst 200 av abonnentstallet i minimum fire av landets fylker og minst 25 prosent av abonnentstallet utenfor utgiverfylket, og som inneholder et bredt tilbud til allmennheten av nyhets-, aktualitets- og debattstoff om enten politikk, økonomi eller samfunnsliv.»

- § 12, første ledd nr. 2 heter: «*Nummerén- og alenemedier med utgiversted i Nordland eller Troms og Finnmark mottar dobbelt grunntilskudd for dager med utgivelse på papir.*»

Det gis ikke grunntilskudd for dager. Derimot gis det dobbelt grunntilskudd for nordnorske aviser som gis ut som papiraviser. Ordlyden i regelen bør derfor være:

«Nummerén- og alenemedier med utgiversted i Nordland eller Troms og Finnmark mottar dobbelt grunntilskudd dersom de gis ut på papir.»

Medietilsynet bemerker også at det kan være en fordel å sette et krav til hyppighet, altså hvor ofte avisen må komme på papir, for å kunne motta dobbelt tilskudd.

- § 12 andre ledd nr. 7: «*Etter at tilskudd er fordelt etter punkt 1 til 6 over, fordeles det som gjenstår av rammen for hver tilskuddskategori mellom mediene i samme kategori. Tilskudd til det enkelte medium skal tilsvare den andelen mediets brukerinntekter utgjør av de totale brukerinntektene for alle medier i samme tilskuddskategori.*»

Etter Medietilsynets syn bør departementet vurdere å presisere at aviser som mottar tilskudd etter § 12 andre ledd nr. 3 – 6 ikke skal ha tilskudd etter nr. 7.

- § 18: «*Et medieselskap kan søke om tilskudd samlet for flere versjoner av et medium som utgis av selskapet og som ikke oppfyller vilkåret i § 5 første ledd bokstav d om å være redaksjonelt selvstendige. Mediene må oppfylle de øvrige vilkårene i forskriften samlet, og får beregnet tilskudd som ett medium.*»

For å tydeliggjøre at det i denne sammenhengen dreier seg om flere versjoner av et medium som utgis av samme medieselskap, men som ikke enkeltvis oppfyller vilkåret, foreslår Medietilsynet å sette inn «hver for seg» i forskriftsteksten.

«Et medieselskap kan søke om tilskudd samlet for flere versjoner av et medium som utgis av selskapet og som ikke hver for seg oppfyller vilkåret i § 5 første ledd bokstav d om å være redaksjonelt selvstendige. Mediene må oppfylle de øvrige vilkårene i forskriften samlet, og får beregnet tilskudd som ett medium.»

- § 25 tredje ledd: «*Medietilsynet kan vedta at tilskudd som skal tilbakebetales, kan trekkes fra i et tilskudd som tildeles senere tilskuddsår.*»

Forslaget slik det er formulert, legger opp til at en beslutning om motregning skal være et enkeltvedtak. Medietilsynet er enig i at selve avgjørelsen om å kreve tilbakebetaling er et vedtak, men mener at valg av oppgjørsmetode ikke er det. Medietilsynet foreslår derfor å endre ordlyden fra «kan vedta» til «kan beslutte».

«Medietilsynet kan beslutte at tilskudd som skal tilbakebetales, kan trekkes fra i et tilskudd som tildeles senere tilskuddsår.»

Med hilsen

Mari Velsand  
direktør

Hanne Nistad Sekkelsten  
direktør for juridisk og regulatorisk avdeling

[Dette dokumentet er elektronisk godkjent og trenger derfor ikke underskrift](#)