

Høringsinstansene, jf. liste

torsdag 11. juli 2019

Deres ref.

Vår ref.
19/820-1 BTØ

Høring – endringer i forskrift om fastsettelse av opplag og utgaver i nyhets- og aktualitetsmedier

Medietilsynet sender med dette forslag til endringer i forskrift om fastsettelse av opplag og utgaver i nyhets- og aktualitetsmedier på høring. **Høringsfrist: 2. september 2019.**

1 Innledning

Formålet med forskriften er å fastsette opplag og antall utgaver som skal anvendes ved beregning av produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier. Forskriften fastsetter opplag og antall utgaver etter samme metode som Mediebedriftenes Landsforening (MBL) og Landslaget for lokalaviser (LLA).

Medietilsynet foreslår å endre forskriften for å fange opp utviklingen i avisenes metoder for salg av abonnement m.m. Dersom forslagene til endringer i forskriften blir vedtatt, kommer de til anvendelse for utbetaling av produksjonstilskudd fra og med 2019. De foreslåtte endringene i forskriften tar høyde for endringene som bransjen selv har utarbeidet og som fremgår av Opplagsregler 2018 fra MBL.

Det foreslås at endringene i forskriften trer i kraft straks etter vedtak av endringsforskriften.

Frist for høringssvar er satt til 2. september 2019. Høringssvar sendes Medietilsynet på post@medietilsynet.no.

2 Bakgrunn

Kulturdepartementet vedtok med hjemmel i Stortingets årlige budsjettvedtak 25. mars 2014 forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier. Formålet med forskriften var å endre det tidligere produksjonstilskuddet til dagsavisene til å bli mer plattformnøytralt i innretningen. I § 16 har Medietilsynet fått hjemmel til å «fastsette nærmere regler om opplagsfastsettelse, utgaver, utbetaling av tilskudd, dokumentasjon og regnskapsføring» i forskrift.

Medietilsynet vedtok 17. september 2014 forskrift om fastsettelse av opplag i nyhets- og aktualitetsmedier (forskriften). Forskriften tok utgangspunkt i bransjens eget regelverk slik det fremkom av Håndbok for kontroll av avisenes opplagstall, utgitt av MBL. Denne forskriften ble benyttet for å utbetale produksjonstilskudd første gang i 2014.

3 Medietilsynets vurdering og forslag

3.1 Fastsettelse av gjennomsnittlig nettoopplag for abonnement

Etter gjeldende rett blir opplag solgt i abonnement fastsatt som samlede abonnementsinntekter delt på mediets gjennomsnittlige abonnementspris i samme periode.

Gjeldende rett gir et teoretisk uttrykk for opplagets størrelse. Denne løsningen ble blant annet brukt fordi avisenes abonnementsystemer ikke kunne rapportere alle betalte abonnement i perioden. Nye abonnementsystemer gjør at avisene nå kan rapportere alle faktisk betalte abonnement. Medietilsynet mener faktisk betalte abonnement gir et bedre uttrykk for opplagets størrelse enn totale abonnementsinntekter delt på gjennomsnittlig abonnementspris.

Det foreslås derfor at regelen i § 3 nr. 1 første ledd endres slik at opplag solgt i abonnement blir fastsatt i form av antall aktive, betalte abonnement i perioden. Et abonnement er et kundeforhold med minst én ukes varighet. Et abonnement som er aktivt gjennom hele året gir et opplag på 1, mens et abonnement med seks måneders varighet gir et opplag på 0,5. Et abonnement som gir tilgang til utgivelser et begrenset antall dager i uken, skal inngå i opplaget med en forholdsmessig andel. For eksempel gir et abonnement som gir tilgang til lørdagsutgavene av en publikasjon som kommer ut seks dager i uken, et opplag på 1/6.

Reglene for å fastsette pris når e-avisen kjøpes som et tillegg til papiravisen eller deler av abonnementet betales av andre (tilbudsabonnement etc.) i dagens § 3 nr. 1 første ledd tredje og femte punktum, er knyttet til fastsettelse av mediets gjennomsnittlige abonnementspris. Reglene er ikke lenger relevante for å fastsette opplaget, og reglene foreslås derfor opphevet.

Medietilsynet foreslår på denne bakgrunn endringer i forskriften § 3 nr. 1, jf. forslag til endringsforskrift i høringsbrevet punkt 5.

3.2 Bedriftssalg

En ny måte å selge publikasjoner på er salg av et definert antall digitale tilganger til bedrifter over tid. Bedriften, for eksempel et flyselskap, gjør de innkjøpte tilgangene tilgjengelige for nedlasting for sine kunder eller sine ansatte. Bedriftssalg av digitale tilganger er ikke tidligere regulert. Ettersom dette er blitt en mer vanlig måte å selge publikasjoner på, foreslår Medietilsynet å innføre regler for hvordan opplag for slikt bedriftssalg skal beregnes.

Medietilsynet foreslår at bedriftssalg skal defineres som bedrifters kjøp av et definert antall tilganger til publikasjonens digitale utgaver, se forslag til ny definisjon i forskriften § 2.

Det foreslås videre at digitale tilganger skal telle med i opplagsfastsettelsen som abonnementsforhold. Spørsmålet er om det er mulige tilganger eller faktisk nedlastede tilganger som skal ligge til grunn for opplagsberegningen. Medietilsynet foreslår at én tilgang skal være lik ett abonnement, likevel begrenset slik at antall tilganger som legges til grunn ved fastsettelse av opplaget ikke overstiger antall faktiske nedlastninger med mer enn 20 prosent. At antall faktiske nedlastninger vektlegges er en kontroll for å unngå kunstig høyt abonnementsstall, og begrensningen skal sikre at opplaget ikke fastsettes kunstig høyt på grunn av tilfeldige justeringer. Begrensningen er i tråd med tilsvarende begrensning i MBLs regler for fastsettelse av opplag.

Det foreslås at antall abonnement som legges til grunn ved fastsettelse av opplag beregnes slik:

- Dersom antall nedlastinger utgjør minst 80 prosent av antall tilganger, skal antall abonnement som legges til grunn ved fastsettelsen av opplaget være lik antallet tilganger.
- Dersom antall nedlastinger utgjør mindre enn 80 prosent av antall tilganger, skal antall abonnement legges som til grunn for fastsettelse av opplaget være lik antallet faktiske nedlastinger med et påslag på 20 prosent.

Virksomheten som utgir publikasjonen, er ansvarlig for å benytte systemer som muliggjør registrering av antall digitale tilganger og faktiske nedlastinger. Nedlastinger skal være utført av reelle personer, ikke ved hjelp av tekniske løsninger for automatisk nedlastning.

Medietilsynet foreslår på denne bakgrunn å innta en definisjon av bedriftssalg i forskriften som nytt § 2 åttende ledd, samt å innføre regler for fastsettelse av gjennomsnittlig nettoopplag for bedriftssalg i § 3 nr. 1 første ledd. Se forslag til endringsforskrift i høringsbrevet punkt 5.

3.3 Fastsettelse av gjennomsnittlig nettoopplag for aviser solgt ved løssalg

Både papirutgaver og digitale utgaver av avisen kan selges i løssalg. Opplag solgt i løssalg er etter gjeldende rett bokførte løssalgsinntekter delt på antall utgivelsesdager og gjennomsnittlig løssalgspris i perioden, jf. forskriften § 3 nr. 2.

Opplag solgt i løssalg bør etter tilsynets mening, på samme måte som opplag solgt i abonnement, legges til grunn antall faktisk solgte eksemplarer og digitale tilganger.

Fastsettelsen av papiroplaget solgt i løssalg foreslås endret slik at løssalgsoplaget tilsvarer antall papireksemplarer solgt i løssalg delt på antall utgivelsesdager i perioden. Faktisk antall eksemplarer solgt skal være lik antall aviser levert utsalgsstedet fratrukket returnerte aviseksemplarer. Metode for å beregne antall returnerte eksemplarer skal ligge fast over tid.

Medietilsynet foreslår videre at løssalg av digitale utgaver skal være lik solgte og faktisk nedlastede utgaver gjennom perioden delt på antall utgivelsesdager.

Medietilsynet foreslår på denne bakgrunn endringer i forskriften § 3 nr. 2, jf. forslag til endringsforskrift i høringsbrevet punkt 5.

3.4 Beregning av antall frieksemplarer ved salg av e-aviser

Etter gjeldende rett fastsettes frieksemplarer for e-aviser som selges uavhengig av papirutgaven til to prosent av e-avisens opplag beregnet etter § 3 nr. 1 og 2, jf. § 3 nr. 3 andre ledd.

Etter Medietilsynets oppfatning innebærer denne regelen en forskjellsbehandling av e-aviser solgt uavhengig av papirutgaven og digitale tilganger ved fastsettelse av frieksemplarer. Medietilsynet mener det ikke finnes saklig grunnlag for en slik forskjellsbehandling. Beregning av frieksemplarer av e-aviser som selges uavhengig av papirutgaven foreslås endret slik at beregningen av frieksemplarer for slike e-aviser gjøres etter tabellen i forskriften § 3. For å tydeliggjøre denne endringen foreslås at ordlyden i § 3 nr. 3 første ledd annet punktum endres til å omfatte digitale produkter og e-aviser som selges uavhengig av papirutgaven.

Metoden for beregning av frieksemplarer for slike e-aviser blir da den samme som beregning av frieksemplarer for papirutgaver og komplettprodukter, slik:

Mindre enn		5 000	i opplag	300	ekspl. eller maks	9,0 %
5 000	–	9 999	i opplag	450	ekspl. eller maks	8,0 %
10 000	–	19 999	i opplag	800	ekspl. eller maks	6,0 %
20 000	–	49 999	i opplag	1 200	ekspl. eller maks	4,5 %
50 000	–	199 999	i opplag	2 250	ekspl. eller maks	3,5 %
Mer enn		200 000	i opplag	7 000	ekspl. eller maks	2,9 %

Medietilsynet foreslår på denne bakgrunn endringer i forskriften § 3 nr. 3 første og andre ledd, jf. forslag til endringsforskrift i høringsbrevet punkt 5.

3.5 Beregning av rabatter

Forskriften begrenser utgiverselskapets muligheter til å selge sine nyhets- og aktualitetsprodukter med rabatt. Etter gjeldende rett er muligheten til å gi rabatt uten at det får konsekvenser for fastsettelsen av opplaget knyttet til prisen på enkeltprodukter, jf. forskriften § 3 nr. 3 fjerde ledd. Rabatt utover 50 prosent av produktets fullpris fører til tilsvarende reduksjon i opplaget.

Gjeldende rett er ikke anvendbar når opplagets størrelse fastsettes på grunnlag av faktiske betalte abonnement. Medietilsynet ser det som hensiktsmessig at det i stedet settes begrensninger på de rabatterte abonnementsenes andel av de totale betalte abonnementsene. Hovedregelen foreslås derfor endret slik at begrensningen på rabatter ikke lenger er knyttet til prisen på enkeltprodukter, men til rabattens andel av summen abonnementsinntekter og gitte rabatter.

Endringen innebærer at den samlede gitte rabatten ikke kan overstige 15 prosent av summen av avisens abonnementsinntekter og samlede gitte rabatter. Rabattgrensen gir avisen mulighet til å bruke rabatter aktivt i salgsarbeidet samtidig som grensen ivaretar behovet for det fastsatte opplagets troverdighet. Rabattgrensen på 15 prosent tilsvarer rabattgrensen i MBLs regler for fastsettelse av opplag.

Ved salg av abonnement til studenter, pendlere og andre grupper som får tilgang til avisen til egne priser, foreslås at den samlede rabatten beregnes for den enkelte spesifikke gruppen. Portotillegg bør trekkes ut av abonnementsinntektene.

Dersom den samlede rabatten overstiger 15 prosent av summen av bokførte abonnementsinntekter og samlede gitte rabatter, bør antall abonnement som legges til grunn for fastsettelse av opplag solgt i abonnement, avkortes. Avkortningen skal redusere abonnementsopplaget slik at samlet rabatt dividert med ordinær gjennomsnittlig abonnementspris for perioden utgjør 15 prosent av summen av de bokførte abonnementsinntektene og gitte rabatter. Medietilsynet foreslår at rabatten skal beregnes ut fra fullpris i utgiverselskapets offisielle prisliste.

Nedenfor gis det et eksempel på hvordan slik avkortning foreslås gjennomført:

Avisen har for opplagsperioden en bokført abonnementsinntekt (etter periodisering) på 7 000 000 kroner. Det er gitt rabatt på 2 000 000 kroner (iht. rabattliste med rabattintervall på 1–99 prosent). Sum av disse to beløp gir en brutto omsetning på 9 000 000 kroner. Gjennomsnittlig antall betalte abonnement i henhold til lister fra abonnementsystemet er 5 600 stk.

*Netto bokført inntekt: 7 000 000
Gitt rabatt: 2 000 000
Sum brutto inntekt: 9 000 000*

Gitt rabatt utgjør 22 prosent av beregnet brutto inntekt. Denne rabatten må avkortes ned til 15 prosent.

Avkortning av opplaget på grunn av for høy rabatt gjennomføres slik:

- $9\,000\,000 \cdot 0,15 = 1\,350\,000$ kroner i maksimal rabatt.
- Antall abonnement må avkortes med verdien av gitt rabatt - maksimal rabatt (2 000 000 - 1 350 000 kroner), som i dette tilfellet er 650 000 kroner.
- Gjennomsnittspris i eksemplet er $9\,000\,000 / 5\,600 = 1\,607,14$.
- Avkortning blir $650\,000 \text{ kroner} / 1\,607,14 = 404$ abonnement.

Gjennomsnittlig antall abonnement for perioden blir $(5\,600 - 404) = 5\,196$ stk.

Regelen om at prisen for kombinasjoner av ulike produkttyper må være lik de offisielle prisene i medieselskapets prislister er knyttet til fastsettelse av gjennomsnittlig abonnementspris, jf. forskriften § 3 nr. 3 femte ledd. Regelen er ikke lenger relevant fordi det ikke lenger er behov for gjennomsnittlig abonnementspris for å fastsette opplaget, og regelen foreslås derfor strøket.

Medietilsynet foreslår på denne bakgrunn endringer i forskriften § 3 nr. 3 fjerde og femte ledd, jf. forslag til endringsforskrift i høringsbrevet punkt 5.

3.6 Fastsettelse av digitale utgaver

Medietilsynet kan ha behov for dokumentasjon fra mediene for å kunne fastsette antall digitale utgaver. Det foreslås derfor at mediene får plikt til å oppbevare dokumentasjon av publisert, redaksjonelt innhold. Endringene foreslås tatt inn i § 4 første ledd om fastsettelse av digitale utgaver. Det foreslås at medier som mottar tilskudd for digitale utgaver, skal oppbevare en publiseringslogg eller annen dokumentasjon av publiserte, egenproduserte saker i tre kalenderår. Disse mediene plikter å utgi publiseringsloggen eller annen dokumentasjon til Medietilsynet på forespørsel.

De digitale utgavens mengde redaksjonelt innhold siste år må i gjennomsnitt utgjøre minst 50 prosent av papirutgavens redaksjonelle innhold, jf. § 4 tredje ledd. Formålet med

bestemmelsen er å forhindre at antall støtteberettigede utgaver øker uten at mengden redaksjonelt innhold gjør det samme. Medietilsynet foreslår ingen endring i forskriften på dette punktet, men vil presisere hvordan tilsyn med bestemmelsen skal foregå. Medietilsynet ber om høringsinstansenes syn på dette.

Medietilsynet foreslår at tilsynet normalt rettes inn mot medier som ligger nært terskelverdien i bestemmelsen. Dersom de digitale utgavens redaksjonelle innhold i volum i gjennomsnitt per år utgjør mellom 50 og 55 prosent av papirutgavens innhold, kommer Medietilsynet normalt til å gjøre en konkret vurdering av om de digitale utgavene fyller kravet til redaksjonelt innhold fra papirutgavene i volum. Tilsynet kommer i slike tilfeller til å undersøke om tilskuddsmottakeren har publisert saker der formålet synes å være å fylle volumkravet til de digitale utgavene, for eksempel ved å publisere uforholdsmessig mange saker i få digitale utgaver. I disse tilfellene vurderer Medietilsynet volumkravet til digitale utgaver som oppfylt dersom minst 90 prosent av de digitale utgavene inneholder minst 50 prosent i volum av siste forutgående papirutgave. Hver enkelt digitale utgave holdes opp mot siste forutgående papirutgave.

3.7 Kontroll av tilskuddsmottakere

Norsk Opplagskontroll AS gjennomfører stedlig kontroll i løpet av de to første årene etter at en publikasjon første gang mottar produksjonstilskudd, jf. forskriften § 8. Norsk Opplagskontroll skal videre gjennomføre slik stedlig kontroll minst hvert sjette år hos alle publikasjoner som mottar produksjonstilskudd.

Kontrollen etter forskriften § 8 skal gjennomføres etter en risiko- og vesentlighetsvurdering. Dette gjelder både kontrollen med nye tilskuddsmottakere og tilsynet med alle medier som er i ordningen. Medietilsynet foreslår at det bør komme tydelig frem av forskriften hvordan kontrollen gjennomføres, og foreslår at prinsippet om at kontrollen av tilskuddsmottakerne skal skje etter en risiko- og vesentlighetsvurdering forskriftsfestes.

Medietilsynet foreslår på denne bakgrunn nytt § 8 andre ledd, jf. forslag til endringsforskrift i høringsbrevet punkt 5.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Endringen i forskriften får etter Medietilsynets vurdering ubetydelige økonomiske og administrative konsekvenser.

5 Utkast til endringsforskrift

I forskrift av 17. september 2014 nr. 1207 om fastsettelse av opplag og utgaver i nyhets- og aktualitetsmedier foreslås følgende endringer:

Nytt § 2 åttende ledd skal lyde:

Bedriftssalg er bedrifters kjøp av et definert antall tilganger til digitale utgaver av nyhets- og aktualitetsmediet.

I § 3 nr. 1 første ledd foreslås følgende endringer:

Abonnement: Opplag solgt i abonnement er lik antall aktive, betalte abonnement i perioden. Et abonnement er et kundeforhold med minst én ukes varighet. Et abonnement som er aktivt gjennom hele året, gir et opplag på 1, mens et abonnement med seks måneders varighet gir et opplag på 0,5. Et abonnement som gir tilgang til utgivelser et begrenset antall dager i uken, skal inngå i opplaget med en forholdsmessig andel. Bedriftssalg av digitale tilganger regnes som abonnementsforhold. En digital tilgang skal regnes som ett abonnement, begrenset slik at antall tilganger som legges til grunn ved fastsettelse av opplaget ikke overstiger antall faktiske nedlastninger med 20 prosent. Solgte abonnement på papiraviser, e-aviser og andre digitale produkter likebehandles ved beregning av opplag når de ulike typer utgaver selges uavhengig av hverandre. Abonnement gitt som gave uten betingelser betalt av andre skal telles med i opplaget.

Ny § 3 nr. 2 skal lyde:

Løssalg:

Opplag solgt i løssalg er lik antall papireksemlarer og digitale utgaver solgt som enkeltksemlarer delt på antall utgivelsesdager i perioden.

I § 3 nr. 3 første ledd foreslås følgende endringer:

Frieksemlarer av papiraviser og digitale tilganger gjort tilgjengelig for ansatte, avisbud, annonsører, eiere osv. skal beregnes etter tabellen under. For digitale produkter og e-aviser som selges uavhengig av en papiravis, eller som en kombinasjon mellom en papiravis og en e-avis, skal frieksemlarer beregnes på samme måte som for papiravisen. Tillegget beregnes ut fra antall faktisk solgte papireksemlarer og digitale tilganger. Prosenttillegget skal benyttes fullt ut, og høyeste tall benyttes.

Mindre enn		5 000	i opplag	300	ekspl. eller maks	9,0 %
5 000	–	9 999	i opplag	450	ekspl. eller maks	8,0 %
10 000	–	19 999	i opplag	800	ekspl. eller maks	6,0 %
20 000	–	49 999	i opplag	1 200	ekspl. eller maks	4,5 %
50 000	–	199 999	i opplag	2 250	ekspl. eller maks	3,5 %
Mer enn		200 000	i opplag	7 000	ekspl. eller maks	2,9 %

§ 3 nr. 3 andre ledd oppheves.

§ 3 nr. 3 tredje ledd blir nytt andre ledd.

§ 3 nr. 3 fjerde ledd blir nytt tredje ledd og det foreslås følgende endringer:

Nyhets- og aktualitetsmediet kan selges med rabatt inklusive eventuelle tilleggsytelser. Den samlede rabatten skal ikke overstige 15 prosent av avisens abonnementsinntekter og gitte rabatter. Ved salg av abonnement til studenter, pendlere og andre grupper som får tilgang til avisen til egne priser, beregnes den samlede rabatten for den enkelte spesifikke gruppen. Portotillegg skal trekkes ut av abonnementsinntektene. Dersom den samlede rabatten overstiger 15 prosent av de samlede abonnementsinntektene og gitte rabatter, skal antall abonnement som legges til grunn for fastsettelse av opplag solgt i abonnement avkortes. Rabatten skal beregnes av ordinær fullpris slik den framkommer i utgiverselskapets offisielle prisliste.

§ 3 nr. 3 femte ledd oppheves.

Gjeldende § 3 nr. 3 sjettede ledd blir nytt fjerde ledd.

§ 4 første ledd nytt annet og tredje punktum skal lyde:

Medier som mottar tilskudd for digitale utgaver plikter å oppbevare en publiseringslogg eller annen dokumentasjon på publiserte, egenproduserte saker i tre kalenderår etter publisering. Slike medier plikter å utlevere publiseringsloggen eller tilsvarende dokumentasjon til Medietilsynet på forespørsel.

Nytt § 8 andre ledd skal lyde:

Kontrollen av tilskuddsmottakerne etter første ledd skal skje etter en risiko- og vesentlighetsvurdering.

§ 4 nytt første ledd annet og tredje punktum trer i kraft fra 1. januar 2020. De øvrige endringene trer i kraft straks.

Med hilsen

Hanne Sekkelsten
Direktør – juridisk og regulatorisk avdeling

Bjørn Tore Østeraas
Seniorrådgiver

Vedlegg: Liste over høringsinstanser

Vedlegg

Høringsinstanser:

Departementene

Mediebedriftenes Landsforening

Landslaget for lokalaviser