

Medietilsynet
Nygata 4
1607 FREDRIKSTAD

Epost: innspill@medietilsynet.no

Dato: 23. mars 2021
Vår ref.: 20-1201
Din ref.:

INNSPILL OM MEDIESTØTTE – PRODUKSJONSTILSKUDD TIL NYHETSMEDIER

Det vises til invitasjon til innspill om mediestøtten formidlet på Medietilsynets nettsider 4. mars.

På vegne av vår oppdragsgiver *Bakkar og Berg media AS*, utgiver av *Nett.no*, gis det et innspill om behov for omlegging av produksjonsstøtten. Mitt brev vedlegges innspillet til Medietilsynet om samme tema frå min oppdragsgiver, hvor det også utfylles med omtale av faktum.

De overordnede målene for produksjonsstøtten er det bred samstemmighet om. Innspillet går på behovet for modernisering av tildelingskriteriene på lokalt og regionalt nivå opp mot dagens virkelighet, for å styrke mediemangfold og journalistisk kvalitet. Det er særlig det stadig snevrere avsemdermangfoldet som er et problem. Verktøyet må innrettes der det er reell mulighet for styrking.

Bakgrunn

Mediestøtteloven ble som kjent vedtatt av Stortinget i desember 2020 og iverksatt 1. januar i år. Loven skal gi et forutsigbart grunnlag for tildeling av mediestøtte til redaktørstyrte nyhetsmedier, hvilket er bra. Tildelingskriteriene for produksjonsstøtte til lokale og regionale aviser bygger dessverre på en foreldet mangfoldsforståelse. Dette svekker samfunnsviktig journalistikk og mangfold framfor å styrke det.

Av direkte virkemidler i mediepolitikken har produksjonstilskuddet (pressestøtten) vært sentral i en årrekke. Formålet er å «stimulere til et mangfold av nyhets- og aktualitetsmedier karakterisert av høy kvalitet og uavhengig journalistikk, inkludert medier i markeder som er for små til å være bærekraftige og alternativer til de ledende medier i større markeder». Dette er som kjent nedfelt forskriften om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier av 2014. Denne målsettingen videreføres, med noe tilpasset ordlyd i Mediestøtteloven.

I forarbeidene til loven, bl.a. Meld. St. 17 (2018-2019) (Mediestøttemeldingen) og lovproposisjonen, Prop. 138 L (2019-2020), er både målsettingen og innretningen for produksjonsstøtten drøftet.

Dagens mål for produksjonstilskuddet (og de andre direkte virkemidlene) skal videreføres. Det innebærer en platformnøytral støtteordning, hvor de lokale avismedier framheves som særlig betydningsfulle, begrunnet i *demokratihensyn*. Det er herunder viktig å unngå økning for såkalte «hvite flekker», dvs. hvor lokalavisdekningen er svak eller fraværende. Det er i Mediestøttemeldingen lagt opp til en gradvis økt støtte (omfordeling) til små lokalaviser. Det er også et uttalt ønske å stimulere til etablering av nye medium, og utvikling og innovasjon.

I Mediestøttemeldingen drøftes særlig en bekymring for lokale avismediers økonomiske grunnlag for å drive samfunnsviktig og undersøkende journalistikk. Dette er med rette framhevet som en kjerneoppgave for nyhetsmedier. Små aviser mangler ofte ressurser til å prioritere dette. Jeg siterer fra departementets oppsummering (s. 66):

«Det bør vere eit overordna mål for all mediestøtte at ordningane, der det er relevant, skal legges til rette for samfunnsviktig og undersøkjande journalistikk, og redusere tematiske kvite flekkar.»

Til grunn for denne konklusjonen sies bl.a. følgende i Mediemeldingen (s. 66):

«Når redaksjonar må prioritere, er det i tillegg ein risiko for at enkelte tema og sektorar får låg eller inga journalistisk dekning. Å stimulere til samfunnsviktig journalistikk kan derfor bidra til å hindre at nye tematiske blindsoner breier seg. I tillegg kan det stimulere til auka dekning av sektorar som gjerne krev journalistar med høg kompetanse på området, til dømes oljesektoren og andre delar av næringslivet, og som ofte blir underdekte i dag.»

Mediemangfoldsutvalget (NOU 2017: 7 Det norske mediemangfoldet. En styrket mediepolitikk for borgerne) foreslo at det burde etableres en ny tilskuddsordning som skulle stimulere samfunnsviktig journalistikk. Departementet pekte på at forskerne som kartla situasjonen hadde funnet enkelte tematiske blindsoner, men at dekningen i hovedsak var god «på tvers av nasjonale, regionale og lokale media.» (Meld. S 67) Det er imidlertid ikke vist til noen spesifikk analyse for lokale mediers tematiske blindsoner. Heller ikke om hvor tungt lokale medier går inn i «temaene», med undersøkende journalistikk. Departementet sier imidlertid at dette er en situasjon som kan endre seg i takt med at det økonomiske fundamentet for medievirksomhet forandrer seg. Det konkluderes med at Mediestøtterådet «*må følge utviklinga, med særleg merksemd på vilkåra for slik journalistikk.*» Stortinget ønsket ikke å opprette et mediestøtteråd, og det er uklart hvordan temaet vil ha fokus framover. Dette bør adresseres nå ved en oppfølging.

Manglende analyse av veien til målet

Det er i Mediestøttemeldingen så vel som i lovproposisjonen et fravær av analyse om hvordan samfunnsviktig journalistikk og lokalt og regionalt mangfold kan styrkes vurdert opp mot mediekonsernernes totale dominans. Avsendermangfoldet lokalt og regionalt blir kontinuerlig mer innsnevret.

I følge «*Mediemangfoldsregnskapet 2020*» (Medietilsynet) kontrollerte de tre store mediekonsernene, *Amedia, Polaris og Schibsted*, om lag 75 % av opplaget i de regionale og lokale markedene i 2018. I 2019 og 2020 har oppkjøpene av lokalaviser og derved opplagsandelen økt. *Amedia* og *Polaris* er særlig aktive i disse markedene. Eierskapet kjennetegnes ved at de ulike konsernenes aviser dominerer kraftig i hver sine regioner.

Svært mange steder har vi en situasjon med mer eller mindre redaksjonelt nyhetsmonopol. For små aviser er det vanskelig å drive tyngre journalistikk, og det er fristende å la seg kjøpe opp. Medietilsynet beskriver dette slik i sin rapport:

«Avisene utenfor konsern mistet også en større andel av driftsinntektene enn konserneide aviser. Denne utviklingen kan indikere at det er fordeler både for utviklingen i opplag og økonomi å tilhøre et konsern.»

Så hvordan fungerer denne virkeligheten opp mot målsettingene og verktøyet som Mediestøttemeldingen foreskriver?

I Mediestøttemeldingen har man fortjent fokus på de små avisene som særlig støtteberettiget. Men små aviser vil selv med noe økt produksjonsstøtte ha utfordringer med ressurskrevende journalistikk, og det er stadig færre av de uavhengige. De konserneide lokalavisene har en klar fordel ved sterke økonomiske eiere og sin posisjon i reklamemarkedet, ressursdeling og redaksjonell stoffutveksling. Avisene har gjennomgående sterke posisjoner eller er eneaviser i sine markeder. Det finnes sikkert gode unntak, men generelt vil man i områder med et konsern som sterk regionaktør pr. definisjon ha en meget svak mangfoldsituasjon.

Denne virkeligheten, som fortsatt er i utvikling mot enda mer konserndominans, står i kontrast til det idealbildet av lokalaviser som er tegnet opp i Mediestøttemeldingen. Verktøyet som anvises, noe økt støtte til lokalaviser og støtte til innovasjon og utvikling, vil verken bidra til nevneverdig økt mangfold eller styrket samfunnstung journalistikk i konkurranse med konsernavisene.

Nye medieaktører som styrker både mangfold og samfunns viktig journalistikk

Produksjonsstøtten har blitt til litt som man går siden den ble introdusert på 1990-tallet. I tillegg til en generell støtteordning for bl.a. lokalaviser, var det etter hvert enkelte aktører som ble funnet støtteverdige ut fra sin faktiske posisjon som viktig for mangfold og demokrati. Et eksempel på dette er avisa *Kyst og Fjord*, som har fått støtte de senere år med unntak fra de alminnelige kriteriene. *Støtteutvalget for dagsavisene* begrunnet dette i 2013 bl.a. slik: «*Kyst og fjord gis dispensasjon av hensyn til egenarten til avisa som gir de minste utkantene i et avgrenset område en viktig og ny stemme.*» Det ble også påpekt at avisen er etablert innenfor tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms. Avisas fokus er næringsrelatert stoff knyttet til kysten, særlig fiskeri.

Et annet eksempel i samme gate er den forholdsvis nye nettpublikasjonen *Nett.no*, som har sitt

hovednedslagsfelt på nordvestlandet. Det er en ikke ubetydelig forskjell til *Kyst og Fjord*, nemlig stoffbredden, som er vesentlig bredere i *Nett.no*. Næringsrelatert stoff er hovedfokus, men den dekker også en rekke andre samfunnsrelaterte stoffområder. Publikasjonen har som kjent søkt produksjonsstøtte i 2019 og 2020, men fått avslag. Klagene er i skrivende stund ikke endelig avgjort.

Polaris-eide Sunnmørsposten dekker samme region, og eier de fleste lokalavisene av en viss størrelse i regionen. I praksis er *Nett.no* eneste avis som gir de *Polaris*-eide avisene konkurranse på samfunnsrelatert journalistikk i de aller fleste kommuner i regionen.

Aviser som *Kyst og Fjord* og *Nett.no* gir mangfoldmålsettingen et innhold ut fra de faktiske realiteter. De utfyller tematiske blindsoner i lokale medier og har journalistisk tyngde på de områder de omtaler. Det er en levende debattarena. Ikke minst gir *Nett.no* skarp konkurranse til *Sunnmørspostens* aviser, som skjærer journalistikken begge steder. I både kystsamfunnet i nord og på nordvestlandet er det lokale næringsliv av meget stor betydning for innbyggerne, mer enn man kan forestille seg sett fra Oslo. Alt fra nedleggelse av hjørnestensbedrifter, ny virksomhet til avdekking av kritikkverdige forhold er vesentlig for alle, og griper inn i en rekke andre samfunnsområder, som skole, helse m.m. Demokratifunksjonen er m.a.o. helt sentral.

Foreldet forståelse av tildelingskriteriene for produksjonsstøtte

I gjeldende forskrift om produksjonstilskudd er det kriterier for tildeling som tilgodeser nyhetsmedier som (§2):

«(...) inneholder et bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder. (...) Tilskudd gis heller ikke til medium som i all hovedsak inneholder stoff om ett eller noen få samfunnsområder (...).»

Denne ordlyden er fortolket nokså skjematisk av Medietilsynet, Støtteutvalget og forskningspartnere, med telling av artikler m.m. som base. En avis som har et vesentlig fokus på næringsliv faller derved utenom ifølge Medietilsynet. Men leses bestemmelsen opp mot formålet man skal oppnå, mangfold og styrket samfunnstung journalistikk, må det klart legges til grunn at kriteriet «*bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder*» - må vektes. Bredde må ses i sammenheng med tyngden og betydningen for stoffområdet. Stoffområdet er det viktigste i et mangfolds og demokratiperspektiv.

Et bredt orientert næringslivsfokus med omtale også av andre viktige samfunnsproblemer er et svært godt utgangspunkt for å oppnå mangfold og journalistisk kvalitet i lokalsamfunnene og regionen. Alternativet – uten slike aviser som *Nett.no*, er at konsernavisene stort sett er uten konkurranse på disse tunge stoffområdene. Det finnes hederlige unntak, men dette er det store bildet. Det er selvfølgelig ikke en ønsket situasjon, og det må gripes fatt i.

Som verktøy er produksjonstilskudd til uavhengige medier som dekker regioner på tunge stoffområder derved av langt større betydning enn bare å gi penger til tradisjonelle lokalaviser. Forholdsvist små aktører som Nett.no kan trolig ikke overleve uten produksjonsstøtte.

Siden praktiseringen av breddekriteriet er nokså skjematisk, og ikke fanger opp aktører som virkelig kan utfordre konsernene og tette hvite flekker på kartet, er det et sterkt behov for å endre forskriftsteksten.

Unntaksregelen

Det er som kjent også en unntaksbestemmelse i forskriften hvor man kan tildele tilskudd uten å forholde seg til de alminnelige kriteriene (§12):

«Der det etter en konkret vurdering er nødvendig for å opprettholde konkurransen på utgiverstedet eller for å sikre driften av et nyhets- og aktualitetsmedium i et marked som er for lite til å være bærekraftig, kan Medietilsynet gi dispensasjon fra bestemmelsene i denne forskriften.»

En aktiv anvendelse av denne bestemmelsen ville være det som kunne gi de konserneide avisene virkelig konkurranse, og skape et levende mediemangfold. Den burde være et anvendelig verktøy for å bremse konserndominansen. Små lokale markeder er regelmessig for små til en konkurranse som gir mening på tung samfunnsjournalistikk. Ved å flytte fokuset fra det superlokale til det regionale, vil man kunne få en konkurransemodell som er bærekraftig. Man vil få lokal nyhetsdekning for stoffområder som ellers ville stå nærmest uten konkurranse. All nyhetsdekning i en region springer ut av et eller annet lokalområde.

Utgiverstedet

En særlig problemstilling er at produksjonsstøtten for lokalaviser – og derved også unntaksbestemmelsen etter ordlyden knytter seg til mediesituasjonen på det såkalte *utgiverstedet*, jf. forskriften § 2: *«Med utgiversted menes den kommune der nyhets- og aktualitetsmediet har sin hovedredaksjon.»*

Når aviser (nettmedier) som *Nett.no* dekker større regioner (og utenfor storbyområdene) blir det nokså meningsløst å avgrense til kommunen hvor hovedredaksjonen ligger. Det er behov for nytenkning om konkurransesituasjonen av betydning for lokalområder. Det er behov for definere hva som faktisk gir mangfold og grobunn for kvalitetsjournalistikk. Da må man endre innretningen som produksjonsstøtten bygger på.

Kyst- og Fjord har allerede og vel fortjent mottatt produksjonsstøtte over flere år. Det framstår ubegrunnet at andre og adskillig bredere redaksjonelle satsinger som styrker mangfold og samfunns viktig journalistisk holdes utenfor.

Det er behov for en grundig analyse av hva som faktisk er realistisk med mangfold i dag, særlig avsendermangfoldet – og hvordan verktøyet innrettes for å styrke dette. Spørsmålet er om støtteordningene skal sementere dagens situasjon, inkludert mer ensretting av innhold fra konsernavisene, eller om en skal ha et system som støtter opp om aktører som faktisk bidrar til mangfold. Denne diskusjonen må nå tas.

Lovhjemmelen i Mediestøtteleven åpner for en bedre tilpassing av kriteriene for tildeling av produksjonsstøtte. Det er ingen nærmere drøftelse i lovproposisjonen om forståelsen av verken innholds- og avsendermangfold, men uttalt at man ikke legger opp til materielle endringer. Dette kan likevel ikke bety en forskrift med ordlyd lik dagens. Dette kriterieregimet ble til i en tidligere medievirkelighet, som er kraftig endret og som må utfordres. Det er helt nødvendig å gå grundig inn i problemstillingene med hvordan best mulig mangfold skal oppnås, i en situasjon hvor konsernene er i ferd med å overta det alt vesentlige av markedet med monopolliknende tilstander.

Det forventes at nye forskrifter adresserer dette, og er framtidsrettet. Om nødvendig løftes til Stortinget igjen.

Ta gjerne kontakt med min oppdragsgiver eller undertegnede om det er spørsmål.

Vennlig hilsen
Advokathuset Justisia as



Lars Winsvold
Advokat