NOU Norges offentlige utredninger 2010: 14

Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte

Norges offentlige utredninger
2010

Seriens redaksjon:
Departementenes servicesenter
Informasjonsforvaltning

---

1. Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet.
   Arbeidsdepartementet.

2. Håndhevelse av offentlige anskaffelser.
   Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

3. Drap i Norge i perioden 2004–2009.
   Helse- og omsorgsdepartementet.

4. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2010.
   Arbeidsdepartementet.

5. Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering.
   Arbeidsdepartementet.

6. Pensjonslovene og folketrygdreformen I.
   Finansdepartementet.

7. Mangfold og mestring.
   Kunnskapsdepartementet.

8. Med forskertrang og lekelyst.
   Kunnskapsdepartementet.

9. Et Norge uten miljøgifter.
   Miljøverndepartementet.

10. Tilpassing til eit klima i endring.
    Miljøverndepartementet.

11. Nemndsbehandling av forbrukertvister.
    Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

12. Ny klageordning for utlendingssaker.
    Justis- og politidepartementet.

13. Arbeid for helse.
    Helse- og omsorgsdepartementet.

14. Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte.
    Kultur- og kirkedepartementet.

NOU Norges offentlige utredninger 2010: 14

Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte

Utredning fra et utvalg oppnevnt av Kulturdepartementet den 19. oktober 2009.
Avgitt 16. desember 2010.

Departementenes servicesenter
Informasjonsforvaltning

Oslo 2010

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1073-7

07 Aurskog AS

Til Kulturdepartementet

Mediestøtteutvalget ble oppnevnt 19. oktober 2009. I mandatet er utvalget bedt om å foreta en helheltlig vurdering av bruk av økonomiske virkemidler på medieområdet. Bakgrunn for mandatet er todelt. For det første viser mandatet til Grunnlovens infrastrukturkrav, som innebærer et offentlig ansvar for å legge til rette for mangfold og kvalitet i norske medier. For det andre viser mandatet til ulike utviklingstrekk på medieområdet som gjør det nødvendig å gjennomgå dagens ordninger for mediestøtte. Utvalget legger med dette frem sin utredning med forslag til en moderne mediestøtte.

Oslo 16. desember 2010

Yngve Slettholm
leder

Finn H. Andreassen	Olav Terje Bergo	Asta Brimi
Elin Floberghagen	Heidi Nordby Lunde	Tove Nedreberg
Johann Roppen	Tanja Storsul	Erik Vassnes
		Arne H. Krumsvik
		Vilde S. Sundet
		Jon Bjørtuft

Innhold

Ordliste (definisjoner) 9

1 Sammendrag 11
1.1 Utredningens struktur og oppsummering av de enkelte kapitlene 11
1.2 Utvalgets vurderinger og anbefalinger 12
1.2.1 Merverdiavgift 13
1.2.2 Produksjonstilskudd 13
1.2.3 Ny støtteordning basert på redaksjonelle kostnader 13
1.2.4 Nye stipendordninger 13
1.2.5 Prosjektstøtte 14
1.2.6 Forskning og etterutdanning 14
1.2.7 Utbytteforhold for aviser som mottar produksjonsstøtte 14
1.2.8 Lettelse i regulering 14

2 Utvalgets mandat og sammensetning 15
2.1 Utvalgets medlemmer 16
2.2 Utvalgets tolkning av mandatet 16
2.3 Utvalgets arbeid 17

3 Overordnede mål for mediepolitikken 18
3.1 Dagens overordnede mål for mediepolitikken 18
3.1.1 Dagens overordnede mål for pressepolitikken 19
3.1.2 Dagens overordnede mål for kringkastingspolitikken 19
3.2 Bakgrunnen for dagens overordnede mål 20
3.2.1 1980-tallet: Etableringen av et mediepolitisk felt 20
3.2.2 1990-tallet: Den første mediemeldingen 21
3.2.3 2000-tallet: Den andre mediemeldingen 22
3.3 Ytringsfrihet og et levende demokrati 23
3.3.1 Tre begrunnelser for ytringsfrihet 23
3.3.2 Statens infrastrukturansvar 23
3.4 Mangfold 24
3.4.1 Innholdsmangfold 24
3.4.2 Eiermangfold 25
3.5 Kvalitet 25
3.5.1 Avsenderdefinert kvalitet 26
3.5.2 Mottakerdefinert kvalitet 26
3.6 Andre mediepolitiske målsettinger 27
3.7 Oppsummering 27

4 Medieøkonomiske støtteordninger og deres historikk 28
4.1 Mediepolitiske virkemidler 28
4.2 Direkte støtteordninger for pressen 29
4.2.1 Bakgrunn og innretning 29
4.2.2 Dagens direkte støtteordninger for pressen 33
4.2.3 Produksjonstilskudd til dagsaviser 33
4.2.4 Tilskudd til samiske aviser 36
4.2.5 Tilskudd til minoritetsspråklige publikasjoner 37
4.2.6 Støtte til anvendt medieforskning og etterutdanning 37
4.2.7 Distribusjonstilskudd til avisene i Finmark 38
4.2.8 Støtte til periodiske publikasjoner 38
4.3 Direkte støtteordninger for kringkasting 39
4.3.1 Kringkastingsavgiften 39
4.3.2 Støtte til lokalkringkasting 39
4.4 Indirekte støtteordninger 40
4.4.1 Fritak for merverdiavgift 40
4.4.2 Statens annonsering 41
4.4.3 Konsesjonsprivilegiet for kringkasting 42
4.4.4 Formidlingsplikt for kringkasting 42
4.5 Verdien av dagens støtteordninger for presse 42
4.6 Mediestøtte i Norden og andre europeiske land 44
4.6.1 Mva-regelverket i EU 47
4.6.2 Sverige 49
4.6.3 Danmark 50
4.6.4 Finland 50
4.6.5 Storbritannia 51
4.6.6 Frankrike 51
4.6.7 Tyskland 51
4.6.8 Spania 52
4.6.9 Nederland 52
4.6.10 Åpne kanaler 52
4.7 Oppsummering 52

5 Medienes funksjon i nyhets- og debattformidlingen 54
5.1 Medienes portvakt- og dagsordenfunksjon 54
5.2 Fra partipresse til redaksjonell uavhengighet 55
5.2.1 Partipressen 55
5.2.2 Pressens selvregulering 56
5.2.3 Makt- og demokratiutredningen .. 56
5.3 Sosiale medier og nye former for journalistikk 57
5.3.1 Bruk av sosiale medier 57
5.3.2 Nye medier og den offentlige samtale 59
5.3.3 Eksempler på nye former for journalistikk 59
5.4 Hvor kommer nyhetene fra? 60
5.4.1 Viktige funn i det danske Nyhedsuge-prosjektet 60
5.4.2 Viktige funn i det norske Nyhetsveke-prosjektet 61
5.5 Viktigste nyhetskilde 62
5.6 Debatt 64
5.6.1 Papir- og nettaviser 64
5.6.2 Kringkasting 65
5.7 Oppsummering 66

6 Utviklingstrekk i mediebransjen 67
6.1 Porters modell for bransje-analyser 67
6.2 Tosidig marked 68
6.2.1 Utviklingstrekk i bruker-markedet 69
6.2.2 Utviklingstrekk i annonse-markedet 71
6.3 Avisbransjen 72
6.3.1 Direkte konkurrenter 73
6.3.2 Kundenes forhandlingsmakt 73
6.3.3 Leverandørenes forhandlings-makt 74
6.3.4 Potensielle nye aktører i bransjen 75
6.3.5 Substitutter 75
6.4 Radiobransjen 76
6.4.1 Direkte konkurrenter 77
6.4.2 Kundenes forhandlingsmakt 77
6.4.3 Leverandørenes forhandlings-makt 78
6.4.4 Potensielle nye aktører i bransjen 78
6.4.5 Substitutter 79
6.5 Fjernsynsbransjen 79
6.5.1 Direkte konkurrenter 79
6.5.2 Kundenes forhandlingsmakt 79
6.5.3 Leverandørenes forhandlings-makt 80
6.5.4 Potensielle nye aktører i bransjen 81
6.5.5 Substitutter 81
6.6 Bransjen for nettmedier 82
6.6.1 Direkte konkurrenter 82
6.6.2 Kundenes forhandlingsmakt 85
6.6.3 Leverandørenes forhandlings-makt 85
6.6.4 Potensielle nye aktører i bransjen 85
6.6.5 Substitutter 86
6.7 Oppsummering 86

7 Virkningen av støtte-ordningene 88
7.1 Sentrale spørsmål fra forskning på feltet 88
7.2 Produksjonstilskuddet 89
7.2.1 Utvikling i avisstruktur 89
7.2.2 Produksjonstilskudd og mangfold 90
7.2.3 Produksjonstilskudd, omstilling og kvalitet 91
7.2.4 Utbytteforbudet 92
7.2.5 Andre publikasjoner 92
7.3 Støtte til lokalkringkasting 92
7.4 Støtte til etterutdanning og anvendt medieforskning 93
7.5 Merverdiavgiften 93
7.5.1 Mulige virkninger av nullsatsen ... 93
7.5.2 Priser og opplag 94
7.5.3 Betydningen for mangfold og kvalitet 95
7.5.4 Differensiert merverdiavgift 96
7.6 Konsesjonsprivilegiet for kringkasting 97
7.7 Statens annonsepolitikk 98
7.8 Oppsummering 98

8 Alternativer for fremtidig mediestøtte 99
8.1 De ulike virkemidlene 99
8.1.1 Merverdiavgift 99
8.1.2 Produksjonstilskudd 100
8.1.3 Prosjektstøtte 102
8.1.4 Ny støtteordning basert på redaksjonelle kostnader 103
8.1.5 Arbeidsstipend til kritikere og journalister 104
8.1.6 Lettelse i regulering 104
8.1.7 Avvikling av utbytteforbudet 104
8.1.8 Forskning og etterutdanning 104
8.1.9 Andre ordninger 105

8.2 Alternativ 1: Flermedialitet 105
8.2.1 Merverdiavgift: Nullsats på papiraviser og digital lavsats 106
8.2.2 Produksjonstilskudd 107
8.2.3 Prosjektstøtte 110
8.2.4 Arbeidsstipend til nett-journalister 111
8.2.5 Forskning og etterutdanning 111
8.2.6 Økonomiske konsekvenser av flermedialitetsalternativet 111
8.3 Alternativ 2: Omfordeling 112
8.3.1 8 prosent mva og ny støtte-ordning 113
8.3.2 Produksjonstilskudd 114
8.3.3 Prosjektstøtte 114
8.3.4 Arbeidsstipend til uavhengige skribenter, kritikere og journalister 117
8.3.5 Forskning og etterutdanning 117
8.3.6 Øvrige virkemidler 117
8.3.7 Økonomiske konsekvenser av omfordelingsalternativet 117
8.4 Krav etter EØS-avtalen 119
8.5 Særmerknader 120
8.6 Oppsummering av alternativene ... 121

9 Økonomiske og administrative konsekvenser 123
9.1 Flermedialitetsalternativet 123
9.2 Omfordelingsalternativet 123

Referanseliste 125

Vedlegg
1 Hvor kommer nyhetene fra? 129
2 Alternativer for fremtidig mediestøtte og EØS-avtalens statsstøtteregler 138

Ordliste (definisjoner)

Aleneavis: Med aleneavis menes i denne utredningen avis som kommer ut på et utgiversted uten konkurrerende aviser. Jf. *Forskrift om produksjonstilskudd til dagsaviser*.

Avis: En publikasjon som hovedsakelig består av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt og som kan utgis i ulike formater. Jf. *Lov om redaksjonell fridom i media*.

Avsenderdefinert kvalitet: Avsenderdefinert kvalitet betyr at den informasjon som mediene bringer, i seg selv er troverdig, og at mediene opererer redaksjonelt uavhengig, samt at det helhetsbildet som formidles generelt, må være ansvarlig og riktig (se også mottakerdefinert kvalitet). Jf. St.meld. nr. 57 (2000–2001) *I ytringsfrihetens tjeneste*.

Brukerbetaling: Med brukerbetaling menes total omsetning fra abonnement, løssalg og andre former for brukerbetaling som måtte utvikles i porteføljen som inngår i støttegrunnlaget. Brukerbetaling foreslås som et av tre kriterier for ny utregning av produksjonstilskudd (se også redaksjonell bemanning og nettodekning).

Bydelsavis: Med bydelsavis menes i denne utredningen avis som utgis innenfor en bykommune, og som redaksjonelt har sin dekning konsentrert om en begrenset del av denne. Jf. *Forskrift om produksjonstilskudd til dagsaviser*.

Digitalisering: Omgjøring av informasjon til et digitalt format med sikte på bearbeiding, formidling eller lagring. Jf. St.meld. nr. 30 (2006–2007) *Kringkasting i en digital fremtid.*

Eiermangfold: Med eiermangfold menes mangfold av eierinteresser, av og til referert til som mediemangfold (se også innholdsmangfold). Jf. St.meld. nr. 57 (2000–2001) *I ytringsfrihetens tjeneste*.

Horisontal integrasjon: Eiermessig integrasjon eller samarbeid mellom aktører på samme ledd i verdikjeden, for eksempel når en avis slår seg sammen med en annen. Jf. definisjonen av vertikal integrasjon i St.meld. nr. 30 (2006–2007) *Kringkasting i en digital fremtid.*

Innholdsmangfold: Med innholdsmangfold menes mangfold i tilbudet av informasjon og meningsutveksling i mediene; det vil si med hensyn til temaer, typer informasjon, kilder, politiske eller interessemessige synsvinkler (se også eiermangfold). Jf. St.meld. nr. 57 (2000–2001) *I ytringsfrihetens tjeneste*.

Innovasjon: En ny vare, tjeneste, produksjonsprosess, anvendelse eller organisasjonsform som er lansert i markedet eller tatt i bruk i produksjonen for å skape økonomiske verdier. Jf. St.meld. nr. 7 (2008–2009) *Et nyskapende og bærekraftig Norge*.

Konkurranse: Kamp om kunder blant aktører som opererer i samme eller relevante marked er. I mediepolitikken brukes konkurranse aktivt for å sikre at det finnes flere uavhengige – eller konkurrerende – kilder til informasjon. Konkurransen skal også bidra til at befolkningen får flere ytringsmuligheter, samt tilgang til et informasjonsmangfold av høy kvalitet. Jf. St.meld. nr. 57 (2000–2001) *I ytringsfrihetens tjeneste*.

Konvergens: I mediesammenheng brukes konvergens for å beskrive hvordan grenser mellom ulike medier endres. Blant annet brukes begrepet om nettverks-, terminal-, tjeneste- og markedskonvergens.

Kvalitet: Kvalitetskravet til et mediesystem må ligge nettopp i dets allsidighet, i strømmen av en bred, variert og etterrettelig informasjon, i formidling av meninger og brytninger av interesser, i den avkobling det gir og i den utfordring det representerer. Denne utfordringen må være både en dagsaktuell, løpende prosess og en kulturell og politisk stimulans over tid (se også avsenderdefinert og mottakerdefinert kvalitet). Jf. NOU 1983:3 *Massemedier og mediepolitikk*.

Lokalavis: En lokalavis er en avis med et avgrenset geografisk dekningsområde, typisk et handelsdistrikt, en by, et sted eller én eller noen få kommuner. I støtteberegning regnes en lokalavis som en avis med opplag mellom 1 000 og 6 000.

Mangfold: I mediesammenheng er mangfold knyttet til publikums tilgang til ulike kilder til informasjon og ytringer – både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå (se også innholdsmangfold og eiermangfold). Jf. St.meld. nr. 57 (2000–2001) *I ytringsfrihetens tjeneste*.

Mediekanal: Både brukt generelt som betegnelse for en forbindelseslinje mellom sender og mottaker (avis, radio og fjernsyn som ulike mediekanaler), og som en mer avgrenset betegnelse for bestemte enkeltkanaler (for eksempel NRK1).

Mediehus: I mediehusene samles ulike medier under ett og samme tak og av og til også i én og samme redaksjon. Tidligere klart adskilte medier kan dermed fungere som distribusjonskanaler for ulike bearbeidede versjoner av samme innhold, jf. konvergens.

Medieplattform: Nyere begrep som utvider mediekanalbegrepet ved å ta høyde for at mediene kan fungere som en plattform, der ulike aktiviteter kan finne sted. For eksempel heter det i NRK-plakaten at «NRK skal være til stede på, og utvikle nye tjenester på alle viktige medieplattformer for å nå bredest mulig ut med sitt samlet programtilbud». Brukes som oftest om nye medietjenester.

Mottakerdefinert kvalitet: Mottakerdefinert kvalitet er knyttet til den kvaliteten leseren, lytteren, seeren eller brukeren har ved å lese, høre, se eller bruke det aktuelle medieproduktet (se også avsenderdefinert kvalitet).

Nettodekning: Med nettodekning menes antall mediebrukere som er eksponert for innholdet minst en gang, og brukes som medienes valuta i forhandlinger med mediebyråer og annonsører. Foreslås som et av tre nye kriterier for ny utregning av produksjonstilskudd (se også brukerbetaling og redaksjonell bemanning).

Nummer en-avis: Med nummer en-avis menes i denne utredningen avis som kommer ut på et utgiversted med to eller flere konkurrerende aviser og har det største opplaget på stedet. Jf. *Forskrift om produksjonstilskudd til dagsaviser*.

Nummer to-avis: Med nummer to-avis menes i denne utredningen avis som kommer ut på et utgiversted med to eller flere konkurrerende aviser og ikke har det største opplaget på stedet. Jf. *Forskrift om produksjonstilskudd til dagsaviser*.

Redaksjonell bemanning: Med redaksjonell bemanning menes kostnader forbundet med produksjon av kvalitetsinnhold i mediene. Foreslås som et av tre nye kritierier for ny utregning av produksjonstilskudd (se også brukerbetaling og nettodekning).

Redaksjonell uavhengighet: «Den ansvarlige redaktør har det personlige og fulle ansvar for mediets innhold … Den enkelte redaksjon og den enkelte medarbeider må verne om sin integritet og troverdighet for å kunne opptre fritt og uavhengig i forhold til personer eller grupper som av ideologiske, økonomiske eller andre grunner vil øve innflytelse på det redaksjonelle innhold». Jf. Vær varsom-plakaten.

Rikspredte meningsbærende aviser: En kategori nummer to-aviser som har som fellestrekk at de representerer bestemte livssyn, ideologisk syn eller bestemte næringsinteresser. Gruppen består av fem aviser; DagenMagasinet, Dagsavisen, Klassekampen, Nationen og Vårt Land. Det er omdiskutert hvor vellykket karakteristikken 'Rikspredte meningsbærende aviser' er. Jf. NOU 2000:15 *Pressepolitikk ved et tusenårsskifte*.

Sosial medier: Sosial medier er medier som muliggjør brukerskapt innhold, samskapning og innholdsdeling i sosiale nettverk.

Streaming: Kontinuerlig datastrøm. Bruk av tjenester fra Internett uten at det lagres en varig kopi av innholdet lokalt hos brukeren. Jf. St.meld. nr. 30 (2006–2007) *Kringkasting i en digital fremtid*.

Vertikal integrasjon: Eiermessig integrasjon eller samarbeid mellom aktører i ulike ledd i verdikjeden, for eksempel av distributører, kringkastere og andre innholdsprodusenter. Jf. St.meld. nr. 30 (2006–2007) *Kringkasting i en digital fremtid*.

Vesentlighet: Vesentlig journalistikk evner å påvirke samfunnets dagsorden og den offentlige samtale gjennom innhold av høy kvalitet og innslag av originalitet. Jf. kvalitet.

Kapittel 1
Sammendrag

Mediestøtteutvalget er bedt om å foreta en helhetlig vurdering av bruk av økonomiske virkemidler på medieområdet. Bakgrunnen for mandatet er todelt. For det første viser mandatet til infrastrukturansvaret[1], som innebærer et offentlig ansvar for å legge til rette for mangfold og kvalitet i norske medier, og for at også de svake stemmene får mulighet til å komme ut i det offentlige rom. For det andre viser mandatet til ulike utviklingstrekk på medieområdet som gjør det nødvendig å gjennomgå dagens ordninger for mediestøtte. De viktigste økonomiske virkemidlene overfor pressen, det vil si de direkte pressestøtteordningene og fritaket fra merverdiavgiften (mva), ble utformet på slutten av 1960-tallet, og har vært videreført frem til i dag uten vesentlige endringer. I samme periode – og særlig de siste ti årene – har det skjedd omfattende endringer på medieområdet, både innenfor teknologi, mediebruk og medieøkonomi. Blant annet har konvergensutviklingen og overgangen mot flermediale virksomheter gjort at mediene i større grad må betraktes som en del av et integrert system.

Med dette som bakteppe følger det av mandatet at utvalget på bred basis skal vurdere behovet for tilskudd eller andre økonomiske virkemidler på mediefeltet. I tillegg skal utvalget vurdere hvordan slike virkemidler på best mulig måte kan bidra til å oppfylle statens infrastrukturansvar og de politiske målsettingene på medieområdet. Mandatet understreker videre at gjennomgangen i utgangspunktet bør være plattformnøytral. Utvalget skal imidlertid ikke vurdere finansieringen av NRK, da NRK befinner seg i en annen finansiell situasjon enn privateide, konkurranseutsatte medier. Mandatet innebærer videre at utvalget skal innhente opplysninger om bruk av økonomiske virkemidler i andre nordiske land, samt vurdere hvorvidt utvalgets forslag reiser problemstillinger knyttet til EØS-avtalens statstøtteregelverk. Utvalget skal utrede økonomiske og administrative konsekvenser av sine forslag, og minst ett av forslagene skal forutsette uendret ressursbruk.

1.1 Utredningens struktur og oppsummering av de enkelte kapitlene

Utvalgets rapport er inndelt i ni kapitler, hvorav dette første kapitlet gir et sammendrag.

I kapittel 2 gjengis utvalgets mandat og sammensetning. Kapitlet gir en redegjørelse for utvalgets mandatforståelse og arbeidet med utredningen.

I kapittel 3 beskrives overordnede mediepolitiske mål slik disse har utviklet seg siden begynnelsen av 1980-tallet og frem til i dag. Kapitlet peker på at særlig tre overordnede mål har stått sentralt i norsk mediepolitikk, knyttet til henholdsvis ytringsfrihet, mangfold og kvalitet. I gjennomgangen gir kapitlet en konkretisering av hva som menes med disse begrepene, og knytter målet om ytringsfrihet til statens infrastrukturansvar, målet om mangfold til henholdsvis innholdsmangfold og eiermangfold, og målet om kvalitet til henholdsvis avsenderdefinert og mottakerdefinert kvalitet. Avslutningsvis argumenteres det i kapitlet for at statens infrastrukturansvar og markedssvikt fortsatt legitimerer en aktiv statlig mediepolitikk.

I kapittel 4 ses det nærmere på de mediepolitiske virkemidlene som er tatt i bruk for å oppfylle mediepolitiske mål, slik disse ble beskrevet i kapittel 3. I tråd med utvalgets mandat fokuserer kapitlet på medieøkonomiske virkemidler, herunder direkte og indirekte støtteordninger for presse og kringkasting. Kapitlet omhandler blant annet bakgrunnen for dagens direkte tilskuddsordninger for pressen og fritaket for merverdiavgiften. Kapitlet viser hvordan pressepolitiske debatter først og fremst har dreid seg om de direkte støtteordningene heller enn nullsatsen på mva, selv om verdien av nullsatsen i dag er langt høyere enn de direkte støtteordningene. Kapitlet

[1] Grunnlovens § 100, 6 ledd.

avsluttes med en gjennomgang av sentrale mediestøtteordinger i Norden og et utvalg andre europeiske land. Gjennomgangen viser at mediestøtteordninger er utbredt, men at ordningenes innretning og omfang varierer.

I kapittel 5 redegjøres det for medienes funksjon i nyhets- og debattformidlingen. Kapitlet starter med å gi en beskrivelse av den historiske overgangen fra partipresse til frie og uavhengige redaksjoner. Det siste tiåret har pressens sterke posisjon blitt utfordret av ulike tilbud på nettet, deriblant nettavisene. I tråd med utvalgets mandat viser kapitlet hvordan Internett og sosiale medier har påvirket dagens nyhetsformidling og samfunnsdebatt. Kapitlet omhandler også det paradoks at det aldri har vært så lett å komme til orde som i dag, samtidig som det er blitt desto vanskeligere å bli hørt. For å belyse paradokset viser kapitlet til to sett av undersøkelser; for det første til en undersøkelse av nyhetsproduksjon, og for det andre til undersøkelser av nyhetsforbruk. Mens undersøkelsen av nyhetsproduksjon viser at papiravisene fortsatt spiller en viktig rolle i å frembringe originalnyheter, viser brukerundersøkelsene at publikums nyhetsforbruk i økende grad dreies over mot Internett.

Kapittel 6 gir en beskrivelse av sentrale utviklingstrekk i mediebransjen. Gjennom en bransjeanalyse drøftes det hvilke strukturelle faktorer som ligger til grunn for lønnsomhetsutviklingen i ulike deler av den norske mediebransjen i perioden 2000 til 2009. Det fremkommer i kapitlet at de ulike delmarkedene har til dels ulike forutsetninger for lønnsomhet: Mens avisbransjen først og fremst er utfordret av såkalte 'substitutter', er radiobransjen tilsynelatende preget av stabilitet, mens fjernsynsbransjen er utfordret av nyetableringer og forsterket konkurranse blant direkte konkurrenter. I nettmarkedet møtes aktører som representerer substitutter fra ulike bransjer, som direkte konkurrenter. Høy konkurranse som følge av lav etableringsterskel, stadig nye substitutter, lav lojalitet fra kunder, samt stor markedsmakt hos leverandører av betalingsløsninger, gjør at fortjenesten går mot null for de fleste aktørene. Samtidig er det en sterk tendens til at markedslederne oppnår en mer dominerende stilling og får bedre lønnsomhet enn det vi kjenner fra tradisjonelle mediemarkeder, spesielt gjennom rene kommersielle eller teknologibaserte satsinger, mens situasjonen er den motsatte for de øvrige aktørene.

I kapittel 7 diskuteres virkningen av støtteordningene. Basert på en gjennomgang av tidligere utredninger, forskningsbidrag og høringsuttalelser fra bransjen, pekes det her på at de ulike støtteordningene på mange måter har vært viktige for bransjen og bidratt til å opprettholde et mangfoldig mediesystem av høy kvalitet. I dette kapitlet fremgår det imidlertid at de ulike økonomiske virkemidlene reiser visse dilemmaer, for eksempel knyttet til behovet mediene har for å opprettholde en armlengdes avstand til myndighetene, samtidig som støtteordningene skal være mest mulig treffsikre i forhold til de mediepolitiske målene. Dessuten er det ønskelig å motvirke ordninger som virker hemmende for nødvendig utvikling.

På bakgrunn av de øvrige kapitlene og forutsetningen om på best mulig måte å nå overordnede mediepolitiske mål, inneholder kapittel 8 en redegjørelse for utvalgets anbefalinger for en fremtidig mediestøtte. Kapitlet gir først en kort oversikt over ulike økonomiske virkemidler på mediefeltet, før to helhetlige alternativer for en fremtidig mediestøtte presenteres. Det første, kalt *flermedialitetsalternativet,* er en modernisering og forenkling av dagens mediestøtte. To versjoner av dette alternativet blir drøftet; ett som innebærer økt støttebeløp, og ett som forutsetter uendret ressursbruk i tråd med mandatet. Det andre alternativet, kalt *omfordelingsalternativet,* viser hvordan en større omlegging av mediestøtteordningene kan gi rom for nye virkemidler innenfor en ramme av uendret ressursbruk på området. Kapitlet peker også på problemstillinger knyttet til EØS-avtalens statsstøtteregelverk.

Kapittel 9 inneholder en redegjørelse for økonomiske og administrative konsekvenser av de to forslagene. Deretter følger referanser og vedlegg.

1.2 Utvalgets vurderinger og anbefalinger

Utvalget finner at det er bred politisk enighet om de overordnede målene for den statlige mediepolitikken. Mediene spiller en sentral rolle for å sikre ytringsfrihet og et levende demokrati, og staten har derfor et ansvar for å legge til rette for et mangfoldig mediesystem av høy kvalitet. Utvalget finner at Internett og sosiale medier blir stadig viktigere, men at de ikke har erstattet den funksjon etablerte medier har i å fremme nyheter og samfunnsdebatt. Utvalget finner videre at den etablerte mediebransjen møter press fra ulikt hold, og at støttetiltak derfor er nødvendig for å sikre befolkningen bred tilgang til nyheter og samfunnsdebatt av høy kvalitet og redaksjonell standard.

Utvalget er delt i spørsmålet om nullsatsen på papiraviser bør videreføres, eller om det bør innføres merverdiavgift på papiraviser og en ny støtteordning basert på redaksjonelle kostnader. Det fremmes derfor to helhetlige forslag for en fremtidig mediestøtte som skiller seg fra hverandre i dette spørsmålet. Utvalget er ellers enig om flere av enkelttiltakene som forslås for en fremtidig mediestøtte.

Intensjonen med *flermedialitetsalternativet* er å modernisere mediestøtteordningene slik at de støtter mediemangfold og kvalitet uavhengig av formidlingsteknologi. Flermedialitetsalternativet innebærer fortsatt mva-fritak for papiraviser, samtidig som en ny lavsats (8 prosent) innføres for digitale redaksjonelle tjenester.

Intensjonen med *omfordelingsalternativet* er å skape en målrettet støtte som legger til rette for mangfold og samfunnsdebatt. En større omlegging av mediestøtteordningene skal gi rom for nye, plattformnøytrale virkemidler med uendret total ressursbruk på området. Alternativet innebærer innføring av lik mva-sats (8 prosent) på papiraviser og digitale redaksjonelle tjenester, en ny støtteordning basert på redaksjonelle kostnader, og en vesentlig økning av prosjektstøtte som virkemiddel.

Nedenfor følger en kort gjennomgang av hovedelementene i de to forslagene (se for øvrig tabell 8.19 for oversikt over de to alternativene).

1.2.1 Merverdiavgift

Utvalget finner at dagens ordning med fritak for merverdiavgift har vært viktig for å opprettholde en differensiert pressestruktur. Utvalget finner imidlertid at dagens store skille i merverdiavgiftssats mellom papiravisene og tilsvarende digitale redaksjonelle tjenester, er uheldig.

I flermedialitetsalternativet reduseres skillet i mva-sats. Nullsatsen for papiravisene videreføres med den begrunnelse at ordningen har bidratt til et mangfoldig mediesystem som har vært medvirkende til at en stor del av befolkningen kjøper og leser aviser. Samtidig foreslås en ny lavsats (8 prosent) for digitale redaksjonelle tjenester.

I omfordelingsalternativet foreslås en felles lavsats på 8 prosent for både papiraviser og digitale redaksjonelle tjenester, med den begrunnelse at en felles mva-sats vil fjerne innovasjonshindre, samtidig som den gir rom for omfordeling.

1.2.2 Produksjonstilskudd

Utvalget finner at produksjonstilskuddet har vært viktig for å gi målrettet støtte til økonomisk vanskeligstilte aviser og aviser med små opplag. Dette gjelder nummer to-aviser, rikssprede meningsbærende aviser og små lokalaviser. Utvalget finner imidlertid at dagens fordelingskriterier for produksjonstilskuddet, der støtten fordeles etter opplag av papiraviser, bør endres slik at fordelingen blir plattformuavhengig.

Utvalget foreslår derfor en videreføring eller styrking av produksjonstilskuddet, med nye fordelingskriterier. Utvalget foreslår i første omgang å beholde dagens vilkår for kvalifisering til ordningen, men anbefaler en ny vurdering av hvem som skal være omfattet av ordningen ved en senere anledning.

De nye fordelingskriteriene baseres på en kombinasjon av brukerbetaling, redaksjonell bemanning og nettodekning. De ulike kriteriene er vektet noe ulikt i de to alternativene.

I flermedialitetsalternativet foreslås en vekting der brukerbetaling utgjør 70 prosent, redaksjonell bemanning 20 prosent og nettodekning 10 prosent.

I omfordelingsalternativet foreslås en vekting der brukerbetaling utgjør 70 prosent og nettodekning utgjør 30 prosent. I omfordelingsalternativet er ikke redaksjonell bemanning inkludert, fordi dette kriteriet blir ivaretatt av en ny rettighetsbasert støtteordning (se nedenfor).

1.2.3 Ny støtteordning basert på redaksjonelle kostnader

I omfordelingsalternativet foreslås en ny støtteordning basert på redaksjonelle kostnader som kan tenkes gjennomført i form av en rettighetsbasert tilskuddsordning eller som skattefradrag inspirert av Skattefunn-ordningen, hvor bedrifter får skattefritak for investeringer i forskning og utvikling. I forslaget gis det støtte tilsvarende 20 prosent av de redaksjonelle kostnadene med et tak på 30 millioner kroner for hver virksomhet. Både kostnader til lønn for egne redaksjonelle medarbeidere og innkjøp av redaksjonelle tjenester utgjør støttegrunnlaget.

1.2.4 Nye stipendordninger

Utvalget foreslår å innføre en ny ordning med arbeidsstipender. I flermedialitetsalternativets vekstmodell rettes denne stipendordningen mot journalister som jobber hovedsakelig med nett-

journalistikk og som ikke har tilknytning til en spesiell redaksjon. I omfordelingsalternativet er ordningen mer omfattende, og rettet inn mot uavhengige skribenter, kritikere og journalister, uavhengig av publiseringsplattform.

1.2.5 Prosjektstøtte

Utvalget finner at prosjektstøtte har vært viktig for å fremme programproduksjon, utviklingsprosjekter og kompetansetiltak for lokale kringkastere. Utvalget foreslår en styrking av prosjektstøtten, med noe endret innretning.

I flermedialitetsalternativet foreslås en utvidelse av dagens støtte til lokal kringkasting slik at denne gjelder nyhets- og aktualitetspregede lyd- og bildeproduksjoner på alle plattformer for lokale og regionale medier. I flermedialitetsalternativets vekstmodell foreslås det i tillegg å utvide dagens ordning for utviklingsprosjekter i lokal kringkasting slik at ordningen inkluderer utviklingsprosjekter der større deler av mediebransjen samarbeider.

I omfordelingsalternativet foreslås en utvidelse av dagens støtte til lokal kringkasting slik at denne gjelder nyhets- og aktualitetspregede lyd- og bildeproduksjoner på alle plattformer, uavhengig om de er lokale eller ikke. I dette alternativet utvides også dagens ordning for utviklingsprosjekter i lokal kringkasting slik at den inkluderer støtte og omstilling for alle medier som omfattes av *Lov av redaksjonell fridom*. I omfordelingsalternativet innføres dessuten en ny støtte til etablering av ny virksomhet.

1.2.6 Forskning og etterutdanning

Utvalget finner at støtte til forskning og etterutdanning er viktig for å heve kunnskapen om medienes virkefelt og øke den journalistiske kompetansen i mediebransjen. Utvalget peker videre på at støtten til forskning og etterutdanning har stagnert. Utvalget anbefaler derfor en styrking av dagens ordning for forskning og etterutdanning.

1.2.7 Utbytteforhold for aviser som mottar produksjonsstøtte

Utvalgets flertall finner at utbytteforbudet for aviser som mottar produksjonsstøtte ikke fungerer hensiktsmessig. Utvalgets flertall foreslår derfor ordningen avviklet.

1.2.8 Lettelse i regulering

Utvalget finner at dagens lettelse i regulering, blant annet fra bestemmelser i markedsføringsloven, sikrer viktige inntektskilder for avisene. Utvalget foreslår derfor at ordningene forblir uforandret.

Kapittel 2
Utvalgets mandat og sammensetning

Regjeringen besluttet i oktober 2009 å oppnevne et offentlig utvalg som fikk i oppdrag å foreta en helhetlig vurdering av bruk av økonomiske virkemidler på medieområdet, med følgende mandat:

> «Sjette ledd i § 100 i Grunnloven slår fast det såkalte «infrastrukturkravet», dvs. det ansvaret offentlige myndigheter har for å «lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale». Infrastrukturkravet innebærer at staten må legge til rette for de kanaler og institusjoner som utgjør infrastrukturen for offentlig utveksling av informasjon og meninger. Det er derfor et offentlig ansvar å legge til rette for mangfold og kvalitet i norske medier. Samtidig må det være et mål å bidra til nødvendig utvikling, fornying og rasjonalisering i bransjen.
>
> De økonomiske virkemidlene overfor pressen, dvs. pressestøtten og momsfritaket, ble utformet på slutten av 60-tallet og har vært videreført fram til i dag uten vesentlige endringer. Den siste brede gjennomgangen av pressepolitikken ble gjort med Dagspresseutvalget av 1999 (jf NOU 2000:15 «Pressepolitikk ved et tusenårsskifte»). Utredningen ble fulgt opp i mediemeldingen fra 2001 (St.meld. nr. 57 (2000–2001) «I ytringsfrihetens tjeneste»).
>
> Behovet for en gjennomgang har særlig bakgrunn i følgende utviklingstrekk på medieområdet:
>
> - Internett har i dag tiltatt seg en sentral posisjon innenfor nyhetsformidling og samfunnsdebatt. I tillegg har den nye generasjonen sosiale medier gitt nye muligheter for aktiv deltagelse fra brukerne, både innenfor og utenfor rammene av massemediene. De sosiale mediene endrer publikums rolle og utfordrer de tradisjonelle massemediene.
> - Avisenes tradisjonelle forretningsmodell utfordres ved overgangen til digital formidling. På Internett har allmenne nyhetsaviser få muligheter for å ta betalt fra leserne for redaksjonelt innhold. Avisenes posisjon på annonsemarkedet blir også utfordret. Den tradisjonelle sammensetningen av redaksjonelt stoff og annonser blir mindre nødvendig og mindre naturlig på nett, hvor man ser at tjenester uten redaksjonelt innhold (som Finn.no og søkemaskiner) tar store deler av annonsemarkedet.
> - De kommersielle kringkasterne møter utfordringer, bl.a. i form av et svekket annonsemarked og mer audiovisuelt innhold på Internett. Samtidig er nyhetssatsning relativt kostnadskrevende. Dersom medieutviklingen fører til mer pressede marginer i fjernsynsmarkedet, kan det være en fare for at fjernsynsselskapene nedprioriterer nyhetssendinger til fordel for billigere, mer underholdningspregede programformater.
>
> Med henvisning til de omfattende endringene innenfor teknologi, mediebruk og medieøkonomi må utvalget foreta en helhetlig vurdering av bruk av tilskuddsordninger og andre økonomiske virkemidler på medieområdet.
>
> Utvalget skal legge følgende til grunn for arbeidet:
>
> - Konvergensen på medieområdet og utviklingen av mediehus gjør at de ulike mediene i stadig større grad må betraktes som ett integrert system, der støtte til én type medier kan påvirke konkurranseforholdene for andre medier. Utvalget bør derfor på bredt grunnlag vurdere behovet for tilskudd eller andre økonomiske virkemidler, og hvordan slike virkemidler på best mulig måte kan bidra til å oppfylle statens infrastrukturansvar og de politiske målsetningene på medieområdet.
> - Gjennomgangen bør i utgangspunktet være plattformnøytral, men må inkludere en gjennomgang av pressestøtten og nullsatsen for moms på aviser.
> - Med bakgrunn i at NRK befinner seg i en helt annen finansiell situasjon enn privateide konkurranseutsatte medier, skal utredningen ikke omfatte lisensfinansieringen av NRK.

- Utvalget må innhente opplysninger om bruk av økonomiske virkemidler på medieområdet i de andre nordiske landene.
- Utvalget må vurdere om utvalgets forslag vil reise problemstillinger knyttet til EØS-avtalens statsstøtteregelverk.
- Utvalget skal utrede de økonomiske og administrative konsekvensene av sine forslag. Minst ett av forslagene skal baseres på uendret ressursbruk på området.

Med utgangspunkt i statens infrastrukturkrav bør hovedmålet med økonomiske virkemidler på medieområdet være å opprettholde et medie- og kulturmangfold som kan sikre befolkningen bred tilgang til nyheter og samfunnsdebatt av høy kvalitet og redaksjonell standard. Utredningen bør derfor ha særlig fokus på nyhets- og aktualitetsmedier og medienes funksjon i nyhets- og debattformidlingen.

Utvalget skal avgi sin innstilling til Kultur- og kirkedepartementet innen 1. januar 2011.»

2.1 Utvalgets medlemmer

Utvalget har hatt følgende sammensetning:
– Adm. direktør Yngve Slettholm, Oslo (leder)
– Redaktør Finn H. Andreassen, Oslo
– Redaktør Olav Terje Bergo, Bergen
– Redaktør og daglig leder Asta Brimi, Lom
– Leder Elin Floberghagen, Ski
– Redaktør Henrik Færevåg, Meland
– Blogger Heidi Nordby Lunde, Oslo
– Adm. direktør Tove Nedreberg, Trondheim
– Førsteamanuensis Johann Roppen, Volda
– Førsteamanuensis Tanja Storsul, Oslo
– Underdirektør Erik Vassnes, Lørenskog

Henrik Færevåg har på grunn av sykdom ikke deltatt i utvalgets arbeid etter 10. mars 2010.

Arne H. Krumsvik, postdoktor ved Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo, og førsteamanuensis II ved Handelshøyskolen BI, ble engasjert som leder for sekretariatet, og seniorrådgiver Jon Bjørtuft i Kulturdepartementet og stipendiat Vilde Schanke Sundet ved Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo, ble engasjert som sekretærer for utvalget.

Sekretariatet har hatt et utstrakt samarbeid med Medietilsynet og Finansdepartementet når det gjelder produksjon av statistikk og økonomiske og juridiske vurderinger i forbindelse med utvalgets arbeid. Sentrale i dette arbeidet har vært områdeleder Tor Erik Engebretsen og rådgiver Bjørn Tore Østeraas i Medietilsynet, samt rådgiver Karsten Karlsen og førstekonsulent Sverre Mæhlum i Finansdepartementet. Medieanalytiker Hilde Thoresen i NRK Analyse har bidratt med analyser av mediebruk.

2.2 Utvalgets tolkning av mandatet

Mandatet legger opp til en bred innfallsvinkel til mediestøtten. Med henvisning til omfattende endringer innenfor teknologi, mediebruk og medieøkonomi heter det at utvalget må «foreta en helhetlig vurdering av bruk av tilskuddsordninger og andre økonomiske virkemidler på medieområdet». I motsetning til tidligere utredninger, der hovedinteressen har vært knyttet til den direkte produksjonstøtten til dagspressen, er denne innstillingen en bred gjennomgang av aktuelle problemstillinger i hele støttesystemet og på tvers av publiseringsplattformer. Problemstillingene er valgt ut fra hva som har vært drøftet i den offentlige debatt, fra innspill til utvalget og ut fra de forventninger som det er rimelig å anta at bransjen vil ha til støtteordningen de neste tiårene.

Mediestøtte er ett av flere politiske virkemidler på medieområdet. I utvidet forstand vil alle ordninger og virkemidler i alle de forhold som på en særskilt måte påvirker mediebransjen, aktørene og de ulike kanalene som informasjonen formidles gjennom, kunne påvirke medienes økonomi. Dette inkluderer konsesjoner, eierskapsbegrensning, offentlig annonsering, tilgang til offentlig informasjon, NRKs kommersielle virksomhet mv.

Med mediestøtte forstår utvalget direkte og indirekte støtteordninger samt særbestemmelser. Direkte støtte består av produksjonstilskudd, prosjektstøtte og støtte til medieforskning og etterutdanning. Indirekte støtte består av nullsats for trykte medier, og særbestemmelser er ordninger som gir mediene regulatoriske lettelser, for eksempel til å gjennomføre telefonsalg og distribusjon av direktereklame. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 4. Utvalgets konkrete forslag dreier seg om endringer i direkte og indirekte støtte. Men mediestøtten må drøftes i sammenheng med rammebetingelser også for andre mediepolitiske virkemidler, og det vil være relevant å kommentere disse uten at det der fremmes konkrete forslag.

Utvalget vil drøfte hvorvidt mediestøtteordningene er hensiktsmessige, og søke å kombinere prinsipiell og langsiktig tenking med tiltak som er praktisk gjennomførbare. Det følger ikke av man-

datet at utvalget skal foreslå strakstiltak for å komme enkeltmedier i en presset konkurransesituasjon til unnsetning. Utvalget ser heller ikke at mandatet skulle tilsi at det er aktuelt å foreslå reduksjoner i statens ressursinnsats.

Med et bredt utgangspunkt gir mandatet likevel klare føringer for hva utvalget skal ta stilling til. Utredningen bør ha særlig fokus på nyhets- og aktualitetsmedier og medienes funksjon i nyhets- og debattformidlingen. For å oppfylle statens infrastrukturkrav er det signalisert at hovedmålet med økonomiske virkemidler på medieområdet bør være å opprettholde et medie- og kulturmangfold som kan sikre befolkningen bred tilgang til nyheter og samfunnsdebatt av høy kvalitet og redaksjonell standard. Utvalget tolker disse formuleringene innsnevrende i den forstand at virkemidlene skal innrettes mot produksjon og formidling av nyheter og debatt som ut fra et demokratiperspektiv må anses som relevante.

I de eksisterende ordningene mottar aviser, fagpresse og lokal kringkasting støtte, mens kommersiell riksdekkende kringkasting, ukepresse og nettmedier ikke i særlig grad er omfattet av ordningene. Utvalget ser virkeområdet til *Lov om redaksjonell fridom i medier* som en utvidet avgrensning for mediestøtte som mediepolitisk virkemiddel. I både utredningen og utarbeidelsen av konkrete forslag vil det imidlertid være nødvendig å avgrense ytterligere og legge spesiell vekt på grupperinger av medier og typer innhold som er av særlig betydning for samfunnsdebatten og utviklingen av demokratiet.

Mediestøtten bør bidra til å skape langsiktige rammebetingelser for bransjen, samtidig som den ikke må hindre utvikling, fornyelse og rasjonalisering. I kapittel 6 og 7 identifiseres og analyseres problemer ved den 40 år gamle pressetøtteordningen, som har vært videreført frem til i dag uten vesentlige endringer. Forslag til endringer presenteres i kapittel 8.

Som følge av mediepolitiske endringer flere steder i Europa, vil utvalget innhente informasjon om støtteordninger også utenfor Norden.

2.3 Utvalgets arbeid

Utvalget har i sitt arbeid tatt utgangspunkt i problemstillingene i utvalgets mandat. I tillegg har utvalget fått flere innspill fra organisasjoner og enkeltpersoner angående spesielle problemstillinger som burde vurderes i sammenheng med den brede gjennomgangen av mediestøtteordningene.

23 organisasjoner og virksomheter har deltatt i åpne høringer: A-pressen, Aller Media, Arbeiderbevegelsens Presseforbund (APF), Den Norske Fagpresses Forening, Edda Media, Frikanalen, Hjemmet-Mortensen, Institutt for Journalistikk (IJ), Landslaget for lokalaviser (LLA), Mediebedriftenes Landsforening (MBL), Mentor Medier, Modern Times Group (MTG), Nettavisen, Norsk Journalistlag (NJ), Norsk kulturråd, Norsk Lokalradioforbund, Norsk Medieforskerlag, Norsk Redaktørforening (NR), Norsk Rikskringkasting (NRK), Norsk Telegrambyrå (NTB), Polaris Media, Schibsted og Språkrådet. De fleste aktørene leverte høringsnotat, og disse ble gjort tilgjengelige for offentligheten. Berner Gruppen og Norsk kritikerlag har også levert høringsnotat utenom de avholdte høringene.

Et utkast til bransjeanalysen i kapittel 6 ble presentert på Norsk Medieforskerlags 14. konferanse i Ålesund (28.–29. oktober 2010) og for Nordic Research Network in Journalism Studies 3. seminar i København (18.–19. november 2010). Det ble også innhentet kommentarer til samme tekst fra flere sentrale aktører i bransjen.

Utvalget har bestilt to eksterne utredninger. Senter for Europarett ved Universitetet i Oslo har på oppdrag fra utvalget utarbeidet en rapport om problemstillinger knyttet til EØS-avtalens statsstøtteregelverk. Høgskulen i Volda har utarbeidet en rapport om nyhetsflyt mellom papiraviser, kringkasting og nettmedier. Rapportene følger som vedlegg til utvalgets innstilling.

Medietilsynet har utarbeidet dokumentasjon om norsk medieøkonomi og mediestøtteordningene i Norge, Norden og enkelte andre europeiske land. Utvalget har spesielt forsøkt å hente erfaringer fra det franske og det nederlandske støttesystemet når det gjelder nye former for mediestøtte.

Utvalget har avholdt ti møter. Handelshøyskolen BI, Institutt for Journalistikk, Universitetet i Bergen og Universitetet i Oslo har vært vertskap for noen av utvalgets møter, og i den forbindelse har flere av institusjonene bidratt med faglige seminarer for utvalgets medlemmer. Noen av disse har vært åpne for offentligheten.

Det er nødvendig å presisere at utvalget har hatt kort tid på å gjennomføre et svært omfattende arbeid. For å kunne overholde en stram tidsfrist har utvalget måttet konsentrere seg om hovedproblemstillinger ved mediestøtten. Noen av de konkrete forslagene vil behøve nærmere utredning.

Kapittel 3
Overordnede mål for mediepolitikken

For å kunne diskutere ulike medieøkonomiske støtteordninger er det nødvendig å ta et nærmere blikk på hvilke overordnede mediepolitiske mål de ulike støtteordningene er ment å innfri. I dette kapitlet gis derfor en oversikt over sentrale overordnede mediepolitiske mål slik de har utviklet seg over tid. Hensikten er å identifisere sentrale målsettinger på mediefeltet, og peke på prinsipielle argumenter som har vært brukt for å befeste disse.

På bakgrunn av en gjennomgang av tidligere mediepolitiske dokumenter, omhandler kapitlet tre overordnede mål som har stått sentralt i utviklingen av det mediepolitiske feltet: ytringsfrihet, mangfold og kvalitet. Begrepene er sentrale i utvalgets mandat og kan også gjenfinnes i mediepolitiske diskusjoner internasjonalt.

I gjennomgangen forsøkes det å operasjonalisere målene ved å konkretisere hva som menes med dem. I så måte knyttes her ytringsfrihet til statens infrastrukturansvar, mangfold til henholdsvis innholdsmangfold og eiermangfold, og kvalitet til henholdsvis avsenderdefinert og mottakerdefinert kvalitet.

Basert på gjennomgangen av de tre overordnede målene og operasjonaliseringen av dem, gir kapitlets konklusjon to hovedbegrunnelser for en aktiv statlig mediepolitikk, nemlig statens infrastrukturansvar og argumentet om markedssvikt.

3.1 Dagens overordnede mål for mediepolitikken

De overordnede mål for mediepolitikken er utviklet over tid og bygger på en historisk linje av mediepolitiske dokumenter. Dagens målformuleringer, slik de er formulert av regjeringen Stoltenberg II (2005-), er dermed i stor grad en videreføring av tidligere regjeringers mediepolitikk.

Dagens overordnede mål for mediepolitikken, slik de er definert i St.prp. nr. 1, er å sikre ytringsfriheten, rettsikkerheten[2] og et levende demokrati. Videre heter det:

> Regjeringen mener at pressefrihet og godt fungerende medier er en avgjørende forutsetning for ytringsfrihet, rettsikkerhet og et levende demokrati. Statens oppgave er å legge til rette for en velfungerende offentlig dialog. Dette ble i 2004 grunnlovsfestet ved innføringen av det såkalte infrastrukturkravet i ytringsfrihetsbestemmelsen i Grunnloven, jf. § 100, 6. ledd:
>
> «Det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig samtale.[3]

Følgende operasjonelle målsettinger skisseres:

- stimulere til mangfold og kvalitet i norske medier
- føre en politikk som sikrer en sterk allmennkringkasting
- legge til rette for mangfold i medieeierskap
- styrke norsk filmproduksjon
- sørge for likestilling på medieområdet
- bidra til modernisering av samfunnet gjennom digitalisering.[4]

Videre understrekes det:

> Regjeringen vil stimulere til mangfold og kvalitet i norske medier. Dette er nødvendig for at mediene skal kunne tilby troverdig informasjon som ivaretar behovene til alle grupper i vårt samfunn. Norskprodusert innhold som reflekterer norsk språk, kultur, identitet og norske samfunnsforhold, er viktig i denne sammenhengen. Norge er blitt et flerkulturelt samfunn. Det er derfor viktig at også minoritetene har et godt medietilbud. Funksjonshemmedes behov skal også ivaretas. Det er i

---

2 Rettssikkerhet er et nytt begrep i forbindelse med formulering av overordnede mål i pressepolitikken, som ble introdusert i Soria Moria-erklæringen fra 2005: «Pressefrihet og godt fungerende medier er en forutsetning for ytringsfrihet, rettssikkerhet og et levende demokrati.» De operasjonelle målene er imidlertid uendret.

3 St.prp. nr. 1 (2009–2010) *For budsjettåret 2010*, fra Kultur- og kirkedepartementet. Se punkt 1.3.2.

4 St.prp. nr. 1 (2009–2010), punkt 1.3.2.

> tillegg fortsatt en sentral oppgave å beskytte barn og unge mot skadelig medieinnhold og gi dem et attraktivt norskspråklig tilbud. [avsnitt] Regjeringen vil legge til rette for et mangfold i medieeierskap og tilstrekkelige økonomiske rammebetingelser, og sørge for at et velfungerende medieetisk system er på plass.[5]

Mediene har samtidig selv et klart ansvar for å ivareta sin demokratiske funksjon. Dette gjelder spesielt i redaksjonelle spørsmål, der staten av prinsipielle grunner ikke skal gripe inn.

3.1.1 Dagens overordnede mål for pressepolitikken

I tillegg til overordnede mediepolitiske mål er det formulert overordnede mål for de ulike mediepolitiske feltene. Hovedprinsippene for den offentlige pressepolitikken ble sist drøftet i Dagspresseutvalget, nedsatt av regjeringen Bondevik I (1997–2000) i 1999, og i den såkalte mediemeldingen av 2001, avgitt av regjeringen Stoltenberg I og behandlet under regjeringen Bondevik II (2001–2005).[6] Dagens overordnede mål for pressepolitikken er de siste årene formulert slik av regjeringen i forbindelse med fremlegging av statsbudsjettene:

> På presseområdet vil Regjeringen gjennom pressestøtten bidra til å opprettholde mangfoldet i avisutgivelser, både i verdiforankring, geografi og innhold. Den mest sentrale målsettingen er å sørge for at det blir utgitt dagsaviser, samiske aviser og publikasjoner på minoritetsspråk. Innenfor denne hovedmålsettingen er det et viktig mål å opprettholde grunnlaget for at det blir utgitt lokalaviser og regionale aviser som både kan fungere som lokale/regionale informasjonsmedier, og som samtidig er alternativer til de store riksavisene.[7]

Videre gis det følgende mål for de økonomiske virkemidlene i pressepolitikken for 2010:

1. Produksjonstilskuddet skal bidra til å opprettholde et mangfold av avisutgivelser i hele landet og stimulere til lokal aviskonkurranse.
2. Tilskuddet til samiske aviser og samiskspråklige avissider skal legge til rette for demokratisk debatt, meningsdanning og språkutvikling i det samiske samfunnet.
3. Tilskuddet til minoritetsspråklige publikasjoner skal bidra til framvekst av publikasjoner for språklige minoriteter og til utvikling av redaksjonell kvalitet i disse publikasjonene.
4. Tilskuddet til anvendt medieforskning og etterutdanning skal legge til rette for økt kunnskap om og kvalitet i norske medier.

Av hensyn til pressens redaksjonelle frihet bør staten i minst mulig grad gripe aktivt inn i pressemønsteret. Det er derfor ikke fastsatt resultatmål på disse områdene.[8]

3.1.2 Dagens overordnede mål for kringkastingspolitikken

Hovedprinsippene for den offentlige kringkastingspolitikken ble sist drøftet i meldingen om *Kringkasting i en digital fremtid* og i de to meldingene om NRK-plakaten, alle fremlagt av den nåværende regjeringen.[9] I tråd med disse er dagens overordnede mål for kringkastingspolitikken formulert på følgende måte:

> NRK må sikres som allmennkringkaster. NRKs rolle som formidler av kultur, språk og nasjonal identitet må videreføres. NRKs distriktskontorer skal ha gode utviklingsmuligheter. I lokalradio og lokalfjernsyn bør det være et bredest mulig tilbud, samtidig som disse mediene kan opprettholdes som ytringsmedier også for smale grupper i samfunnet. Det er vesentlig å sikre at hele befolkningen får tilgang til digitale fjernsynssendinger med et bredt og kvalitativt godt tilbud, samtidig som det også gis tilgang til nye tjenester.[10]

Som sitatet over illustrerer, står NRKs rolle som allmennkringkaster i en særstilling i norsk kringkastingspolitikk.

De kommersielle allmennkringkasterne TV 2, Radio Norge og P4 Radio Hele Norge har fått til-

---

5 St.prp. nr. 1 (2009–2010), punkt 1.3.2.

6 NOU 2000:15 *Pressepolitikk ved et årtusenskifte*, St.meld. nr. 57 (2000–2001) *I ytringsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken*, Innst. S. nr. 142 (2001–2002) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om i ytringsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken.*

7 St.prp. nr. 1 (2008–2009), punkt 1.3.2, se tilsvarende formuleringer i St.prp. nr. 1 (2007–2008) og St.prp. nr. 1 (2006–2007).

8 St.prp. nr. 1 (2009–2010), kapittel 3.3.5.

9 St.meld. nr. 30 (2006–2007) *Kringkasting i en digital fremtid*, St.meld. nr. 6 (2007–2008) *NRK-plakaten. «Noe for alle. Alltid»*, St.meld nr. 6 (2008–2009) *NRK-plakaten – NRKs samfunnsoppdrag*, se også St.meld. nr. 44 (2002–2003) *Om digitalt bakkenett for fjernsyn*, Innst. S. nr. 24 (2007–2008) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om kringkasting i en digital tid*, Innst. S. nr. 169 (2007–2008) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om NRK-plakaten «Noe for alle. Alltid»*, Ot.prp. nr. 81 (2008–2009) *Om lov om endringer i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting.*

10 St.prp. nr. 1 (2009–2010), punkt 1.4.2.

gang til knappe frekvensressurser mot at de forplikter seg til å tilby allmennkringkastingsprogrammer. Disse utfyller det omfattende allmennkringkastingstilbudet fra NRK.

3.2 Bakgrunnen for dagens overordnede mål

Bakgrunnen for dagens overordnede mediepolitiske mål kan spores tilbake til 1980-tallet. Før den tid var mediepolitikken stort sett sektorspesifikk, med egne politiske målsettinger og virkemidler for henholdsvis pressepolitikken, filmpolitikken og kringkastingspolitikken.[11] Situasjonen var preget av tydelige skiller mellom de ulike mediene, der ansvaret var fordelt på ulike departementskontorer. Hvert medium var gjerne regulert ut fra det som i samtiden ble sett på som mediets viktigste eller mest problematiske sider. Statlig eierskap var et sentralt virkemiddel, blant annet gjennom eierskapet av NRK og Televerket. Reguleringen var i utpreget grad basert på tillit mellom bransjen og myndighetene, og reguleringen var i all hovedsak nasjonal, orientert rundt offentlig eierskap, råd og utvalg.[12]

3.2.1 1980-tallet: Etableringen av et mediepolitisk felt

I løpet av 1980-tallet begynte man å se konturene av et mer overordnet mediepolitisk felt. Dette arbeidet startet i 1977 da det ble nedsatt et offentlig utvalg som skulle utrede spørsmålet om massemediene mer samlet. Utvalget avga sin utredning, *Massemedier og mediepolitikk*, i 1983.[13] Utredningen peker på medienes betydning for den demokratiske prosess og meningsdannelse i samfunnet, og deres rolle i å gjenspeile kulturell egenart og være budbringer for internasjonal kultur og påvirkning. Hovedmålet for en samlet mediepolitikk ble definert å sikre ytringsfriheten, blant annet formulert slik:

> Samfunnets overordnede mål er å sikre ånds- og ytringsfriheten i bred forstand gjennom en kombinasjon av mangfold og medier med ressurser nok til ikke bare å overleve, men til å gjøre en innsats for å fylle de kvalitative krav til mediesystemet i et demokratisk samfunn. I sin mangfoldighet og fulle bredde er mediene i dag et forum for vår utfoldelse av ytringsfriheten og tankefriheten. De danner til sammen strukturen rundt vår informasjonstilgang og vår meningsutveksling.[14]

Samtidig understrekes det i utredningen at mediepolitiske mål må tilpasses andre sentrale målområder, først og fremst kulturpolitiske, men også distriktspolitiske:

> Mediepolitikken er med sin overordnede målsetting om sikring av ytringsfriheten en del av den politiske, kulturelle og sosiale virkelighet i vårt land. Den må derfor ta opp i seg målsettinger som er utformet for andre deler av norsk politikk. Viktig i denne sammenheng er allmenne kulturpolitiske målsettinger som sikring av vår nasjonale egenart, språk og kulturelle ytringsformer. Med vår spredte bosetting og vanskelige geografi er det også viktig at mediepolitikken kan bidra til å styrke lokal aktivitet. Vårt demokrati er på mange måter tuftet på egenaktivitet fra folket som bor her, og det må derfor være en mediepolitisk oppgave å stimulere til en slik aktivitet, både politisk og kulturelt.[15]

Dermed blir mediepolitikken hovedsakelig plassert innenfor kulturpolitikken, noe som får betydning for hvilke mediepolitiske virkemidler det blir naturlig å ta i bruk.

Selv om utredningen er sektorspesifikk i sin tilnærming til media og i hovedsak tok for seg de ulike mediene hver for seg, argumenteres det her like fullt for at mediene ikke utelukkende må vurderes hver for seg, da de samlet sett oppfyller viktige samfunnsmessige funksjoner:

> Et demokratisk samfunn og et allsidig mediebilde er gjensidige forutsetninger. Kvalitetskravet til et mediesystem må ligge nettopp i dets allsidighet, i strømmen av bred og variert informasjon, i formidling av meninger og brytninger av interesser, i den avkobling det gir og i den utfordring det representerer. Denne utfordringen må være både en dagsaktuell, løpende prosess og en kulturell og politisk stimulans over tid. Dette utretter selvsagt ikke et

[11] Ifølge Helge Østbye (1995 [1988]: 27) ble «mediepolitikk» som begrep første gang brukt i en norsk avis i 1973, selv om mediepolitikk for alvor først ble et politisk konfliktområde på 1980-tallet. Helge Østbye (1995 [1988]) *Mediepolitikk. Skal medieutviklingen styres?* Oslo: Universitetsforlaget.

[12] Trine Syvertsen (2004) *Mediemangfold. Styring av mediene i et globalisert marked.* IJ-forlaget: Kristiansand.

[13] NOU 1983:3 *Massemedier og mediepolitikk.* Se for øvrig NOU 1982:30 *Maktutredningen. Rapporten om massemedier.*

[14] NOU 1983:3, side 19.

[15] NOU 1983:3, side 46.

medium eller et mediesystem alene, det må skje i et samspill med omgivelsene.[16]

Parallelt med utvalgets arbeid begynte en samling av mediepolitiske oppgaver i statsapparatet og en forsiktig delegering til uavhengige reguleringsorganer.[17] Arbeidet med å etablere et mer overordnet mediepolitisk felt var delvis motivert av et politisk ønske om å samordne mediepolitikken og delvis av de omfattende endringene som preget mediestrukturen på 1980-tallet, ikke minst på kringkastingssektoren. I 1980 ble film- og kringkastingsregulering samlet i det nyetablerte Kultur- og vitenskapsdepartementet, og i 1991 ble det opprettet en egen avdeling for mediespørsmål i Kulturdepartementet der også ansvaret for presserelaterte spørsmål og allmenne mediespørsmål ble lagt. I 1994 ble Statens medieforvaltning etablert i Fredrikstad (senere Medietilsynet), som et sentralt forvaltningsorgan med ansvar for administrasjon av pressestøtte, lokalkringkasting og en rekke andre mediespørsmål.

3.2.2 1990-tallet: Den første mediemeldingen

Fra 1991 var reguleringen av kringkasting, film og aviser for første gang plassert i samme departement. Året etter ble den første brede mediemeldingen, *Media i tida*[18], avgitt av regjeringen Brundtland III (1990–1996). I meldingen blir den politiske styringen av mediene begrunnet først og fremst ut fra medienes funksjon i et demokratisk samfunn. De mediepolitiske målene og virkemidlene blir formulert i tre nivåer.

1. Overordnede mål:
   Utgangspunktet for regjeringas mediepolitikk er
   - å sikre ytringsfridomen som den grunnleggjande føresetnaden for eit levande demokrati
   - å sikre sakleg og allsidig informasjon til alle som bur i landet
   - å styrkje norsk språk og kulturell identitet.[19]

2. Operasjonelle mål:
   For å oppnå desse måla trengs
   - eit differensiert mediebilete – ideologisk og geografisk
   - eit variert mediebilete – med eit mangfald av kanalar og utgivingar
   - eit medietilbod med høgt kvalitetsnivå – språkleg og med omsyn til innhald
   - eit medietilbod med god etisk standard
   - eit medietilbod som ivaretek informasjonsbehovet til alle grupper – aldersmessig, sosialt og ut frå interesser.[20]

3. Virkemidler:
   Dette krev ein politikk som vil
   - oppretthalde eit mangfald av utgivingsstader for aviser,
   - gi allmennkringkastinga gode kår
   - tilretteleggje rammetilhøva slik at ulike medium får mest mogleg like konkurranseforhold
   - stimulere til auka innsats for norske audiovisuelle produksjonar
   - styrkje samarbeidet på tvers av dei mange sektorane mediepolitikken femner om
   - bidra til auka samordning av kunnskap og forskingsresultat på medieområdet for å sikre eit meir kvalifisert grunlag for det framtidige mediepolitiske arbeidet
   - styrkje deltaking i nordisk og internasjonalt mediesamarbeid
   - styrkje mediekunnskapen hjå barn og unge.[21]

Ytringsfriheten fastholdes som fundamentet for mediepolitikken. For det første skal den gjøre det mulig for alle å gi styresmaktene det korrektivet som er nødvendig i et moderne demokrati, og for det andre innebærer den friheten til å ytre seg og aktivt delta i de demokratiske prosessene i samfunnet. Meldingen understreker videre at ytringsfriheten både skal være en formell rett og en reell mulighet:

> Ytringsfridom som ideal inneber ikkje berre at alle skal ha rett til å fremje ytringar, men at det skal vere praktisk mogleg å offentleggjere ytringane sine. Dette kan sikrast på mange måtar. Eit av dei viktigaste verkemidla er pluralisme i talet på ytringskanalar. Det at det finst eit rikt utval av aviser, fleire forlag og fleire fjernsyns- og radiokanalar medverkar til at ytringsfridomen i praksis er ein realitet. Reglar som skal sikre at eitt syn aleine ikkje pregar mediebilete, kan også sjåast i lys av dette omsynet. Slike omsyn kan tilseie reglar mot eigarkonsentrasjonar i media.[22]

---

16 NOU 1983:3, side 18.
17 Syvertsen (2004: 130).
18 St.meld. nr. 32 (1992–1993) *Media i tida.*
19 St.meld. nr. 32 (1992–1993): 13.
20 St.meld. nr. 32 (1992–1993): 13.
21 St.meld. nr. 32 (1992–1993): 13.
22 St.meld. nr. 32 (1992–1993): 36.

3.2.3 2000-tallet: Den andre mediemeldingen

Parallelt med sentraliseringen av de mediepolitiske oppgavene skjedde det mot slutten av 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet en overføring av mediepolitisk makt til internasjonale organer, først og fremst EU. EØS-avtalen legger blant annet føringer på ordninger med statsstøtte. I tillegg har EUs TV-direktiv hatt stor betydning for mediefeltet.[23]

Med dette som bakteppe ble den andre brede mediemeldingen, *I ytringsfrihetens tjeneste*, fremlagt i 2001. Meldingen bygger videre på arbeidet fra mediemeldingen fra 1992, samt utredningene fra Ytringsfrihetskommisjonen og Dagspresseutvalget.[24] I likhet med tidligere, blir mediepolitiske mål og virkemidler formulert i ulike nivåer:

1. Overordnede mål:
   1. Sikre ytringsfriheten som en forutsetning for et levende folkestyre.
   2. Sikre kulturelt mangfold og norskspråklig medietilbud.
   3. Beskytte barn og unge mot skadelig medieinnhold.[25]

Sammenligner vi med de overordnede målene fra 1992, ser vi altså at målet om å sikre ytringsfriheten er beholdt, mens de to siste er endret: «Å styrke norsk språk og kulturell identitet» er omformulert til «sikre kulturelt mangfold og norskspråklig medietilbud», mens målet «å sikre sakleg og allsidig informasjon til alle som bur i landet» er erstattet av å «beskytte barn og unge mot skadelig medieinnhold».[26]

2. Operasjonelle mål:
   For å ivareta ytringsfriheten som en forutsetning for et levende demokrati, skal mediepolitikken sikre:
   1. et mangfold av informasjonstilbud og ytringsmuligheter for smale og brede grupper i samfunnet; inkludert barn og ungdom, den samiske befolkningen og ulike minoritetsgrupper,
   2. et mangfold av uavhengige nyhets- og aktualitetsmedier av høy kvalitet på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, herunder et mangfold av aviser i alle landsdelene,
   3. grunnlaget for at det kan komme ut alternativer til de ledende nyhets- og aktualitetsmediene på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå,
   4. medienes uavhengighet i redaksjonelle spørsmål; både fra myndigheter, eiere og andre.[27]

Ifølge meldingen faller de operasjonelle målene innenfor fire kategorier knyttet til 1) innholdsmangfold, 2) mediemangfold, 3) konkurranse og 4) kvalitet. Mediemeldingen fra 2001 gir ikke en liste over virkemidler slik mediemeldingen fra 1992 gjør, men diskuterer fire former for virkemiddelbruk: Økonomiske virkemidler (for eksempel mva-fritaket, direkte produksjonsstøtte, tilskudd til minoritetspublikasjoner, statsannonsering, kringkastingsavgiften, konsesjonsprinsippet), allmennkringkasting, regulatoriske virkemidler (for eksempel medieeierskapsloven, kringkastingsloven, lovfesting av redaksjonell uavhengighet i mediene) og selvregulering (for eksempel Vær varsom-plakaten, Redaktørplakaten, PFU). Da meldingen ble behandlet i Stortinget våren 2002, var det bred tilslutning til de mål og virkemidler som den tok til orde for.[28]

Siden 1970-tallet har det vært stor politisk konsensus om de mediepolitiske mål som er formulert av ulike regjeringer. Som gjennomgangen viser, har særlig tre overordnede målsettinger stått sentralt: å sikre ytringsfrihet, mangfold og kvalitet. I resten av dette kapitlet vil det bli ytterligere redegjort for disse.

---

[23] Rådsdirektiv 89/552/EF av 3. oktober 1989 (fjernsynsdirektivet). Direktivet er revidert en rekke ganger, senest i 2007, se Rådsdirektiv 2007/65/EF av 11. desember 2007 (direktivet for audiovisuelle tjenester).

[24] St.meld. nr. 32 (1992–1993), NOU 1999:27 *«Ytringsfrihed bør finde Sted»*, NOU 2000:15.

[25] St.meld. nr. 57 (2000–2001), punkt 3.2.

[26] Se også Syvertsen (2004).

[27] St.meld. nr. 57 (2000–2001), punkt 3.10.

[28] De mediepolitiske målene, slik de var fremstilt i mediemeldingen av 2001, fikk bred støtte i familie-, kultur- og administrasjonskomiteens behandling av saken. Komiteen konstaterte at medieområdet var inne i en sterk utvikling, og komiteen la derfor vekt på at mediepolitikken måtte være tilpasningsdyktig. Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, sluttet seg til de målsettingene for mediepolitikken som ble trukket opp i meldingen. Flertallet mente også at de operasjonelle delmål som ble beskrevet (behovet for innholdsmangfold, mediemangfold, konkurranse og kvalitet) var gode standarder for utforming av den fremtidige politikk på området. Flertallet understrekte imidlertid at spørsmålet om tilgjengelighet for allmennheten blir særlig viktig i årene fremover og mente derfor dette hensynet burde tillegges vekt på lik linje med de øvrige målene. Innst. S. nr. 142 (2001–2002).

3.3 Ytringsfrihet og et levende demokrati

Ytringsfrihet er en fundamental rettighet i de fleste skrevne konstitusjoner i den vestlige del av verden. Også i stater som ikke har tradisjon for konstitusjonelle rammer om menneskerettigheter, blir ytringsfriheten ansett som en grunnleggende verdi. I Norge er ytringsfriheten godt begrunnet gjennom Ytringsfrihetskommisjonens innstilling.[29]

Ytringsfrihetskommisjonen viser til at «ytringsfrihet» er et moderne begrep som hører med i samfunnstenkingen fra opplysningstiden og fremover. Ytringsfriheten er knyttet til den vitenskapelige rasjonalitet, til et begrep om individuelle rettigheter og til en samfunnsform der man skiller mellom en offentlig og privat sfære.

3.3.1 Tre begrunnelser for ytringsfrihet

Ytringsfrihetskommisjonen begrunner ytringsfriheten med at den skal verne om tre prosesser: sannhetssøkingen, individets frie meningsdannelse (autonomiprinsippet) og demokratiets utvikling. Disse tre prosessene forutsetter alle ifølge kommisjonen, tvangsfri kommunikasjon.

Sannhetsprinsippet bygger på at bedre innsikt (sannhet) nås gjennom meningsutveksling. Historisk har dette vært ansett som det sterkeste argumentet for ytringsfrihet. Ytringsfrihet er ut fra dette perspektivet midlet for å nå bedre innsikt.

Autonomiprinsippet bygger på at ytringsfrihet er nødvendig (sammen med andre forhold) for at den enkelte kan fungere som autonomt individ i det åpne samfunn, eller som «myndig menneske». For å kunne utvikle seg til et selvstendig eller «myndig» menneske må den enkelte ha en viss kompetanse. Denne kompetansen nås gjennom deltakelse i samtale og diskusjon, og forutsetter blant annet en åpen og løpende debatt om samfunnsspørsmål i det offentlige rom. Her spiller mediene en viktig rolle.

Demokratiprinsippet bygger på at et fungerende demokrati forutsetter åpenhet og kritikk omkring de prosesser som utgjør grunnlaget for vår forståelse av virkeligheten og politiske veivalg. Tre aspekter ved demokratiet fremheves: informasjonsfrihet, offentlig meningsutveksling og offentlighet som kontroll.

Med informasjonsfrihet mener Ytringsfrihetskommisjonen adgang til uhindret å kunne holde seg underrettet fra tilgjengelige kilder. Informasjonsfrihet innebærer blant annet at det må være offentlighet omkring viktige samfunnsprosesser, slik at den demokratiske maktutøvelse foregår i åpenhet. Offentlig meningsutveksling skal bidra til bedre innsikt og dermed bedre beslutninger. Det er avgjørende for et demokratisk samfunn at politisk meningsutveksling finner sted i det offentlige rom. Det tredje aspektet, offentlighet som grunnlag for kontroll, gir individet et viktig vern mot maktovergrep. Kontrollfunksjonen i vårt samfunn ivaretas både gjennom særskilte kontrollordninger og av mediene. Mediene kan, som andre maktorganer, misbruke sin makt, og det blir derfor stadig reist krav om forskjellige typer kontroll av og begrensninger i pressens funksjoner.

3.3.2 Statens infrastrukturansvar

Ytringsfrihetskommisjonen skiller mellom fem aspekter ved ytringsfriheten: 1) den klassiske ytringsfriheten (meddelelsesfriheten), 2) retten til taushet, 3) informasjonsfriheten, 4) informasjonskravet (offentlighetskravet), og 5) infrastrukturkravet. Mens de tre første aspektene har karakter av friheter fra inngrep («negative rettigheter»), er de to siste positive krav.

Infrastrukturkravet innebærer en forpliktelse for staten til aktivt å medvirke til at individer og grupper har en faktisk ytringsmulighet ved å legge til rette for borgernes ytringsmuligheter. Det blir dermed et statlig ansvar å bygge opp et offentlig rom med kanaler og institusjoner som fremmer en åpen og opplyst offentlig samtale. Av dette følger blant annet at myndighetene må tilrettelegge for etablering, drift og utvikling av kanaler ut i det offentlige rom.

Forslaget om å grunnlovsfeste infrastrukturkravet skiller seg fra Ytringsfrihetskommisjonens øvrige forslag ved at det ikke først og fremst innebærer juridiske rettigheter og plikter, men snarere retter seg mot de institusjonelle forutsetningene for de faktiske ytringsmulighetene.[30]

I 2004 ble statens ansvar for å legge til rette for en velfungerende offentlig dialog grunnlovfestet ved innføring av infrastrukturansvaret i Grunnlovens § 100, punkt 6. Her heter det:

> Det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig samtale.

[29] NOU 1999:27.

[30] St.meld. nr. 26 (2003–2004) *Om endring av Grunnloven § 100*, se også St.meld. nr. 42 (1999–2000) *Om endringer av Grunnloven § 100*.

3.4 Mangfold

Målet om å sikre ytringsfrihet er grunnleggende i norsk mediepolitikk. Nært knyttet til dette målet står idealet om mangfold. For at ytringsfriheten skal være reell for alle trengs et mangfold av kanaler der ulike meninger og ytringer kan komme til uttrykk og brytes mot hverandre i et offentlig rom. Statens infrastrukturansvar slik dette kommer til uttrykk i grunnloven, omfatter derfor at det skal legges til rette for et mangfold av medier.[31] Ytringsfrihetskommisjonen understreket medienes betydning for et fungerende demokrati der offentligheten utøver kontroll over så vel offentlig som privat makt.[32] En forutsetning vil være at mediene har plass til ulike meninger.

Mangfoldsbegrepet er tosidig og gjelder både mangfold i innhold (innholdsmangfold) og mangfold i eierskap (eiermangfold). Det er likevel ikke gitt at det ene leder til det andre: Et mangfold av medieeiere gir ikke nødvendigvis et mangfold av medieinnhold, også andre forutsetninger for mangfold og pluralisme må være til stede. På samme måte kan vi finne innholdsmangfold innenfor én og samme eier. Idéen om at eiermangfold fører til innholdsmangfold står imidlertid sterkt i Norge, og har blant annet vært brukt som begrunnelse ved innføringen av TV 2 og P4 som konsesjonsregulerte kringkastere i henholdsvis 1992 og 1993, og for innføringen av eierskapsregulering i 1997.

En rekke mediepolitiske tiltak er opprettet for å fremme både innholds- og eiermangfold. Til grunn for dette ligger en antakelse om at markedet alene ikke vil ivareta mediepolitiske mål i tilstrekkelig grad. Dette kan skyldes to forhold. For det første at målene ikke kan gjennomføres ved hjelp av markedet alene. Noen målsettinger, for eksempel det å skulle ivareta et tilbud til smale mottakergrupper, vil ikke alltid kunne gjennomføres av et fungerende marked, rett og slett fordi markedsgrunnlaget vil være for lite. For det andre kan markedet feile i å ivareta målene fordi markedets mekanismer svikter. Dette kalles markedssvikt og brukes gjerne når tekniske eller økonomiske begrensninger gjør nyetablering eller konkurranse vanskelig, ved monopoldannelse og misbruk av markedsmakt. Ulike former for markedssvikt vil dermed hemme eller forstyrre konkurranse i markedet og føre til et dårligere tilbud enn hva som ellers ville oppstått i et marked med sunn konkurranse. Dette hensynet har stått særlig sterkt i land preget av en liberalistisk økonomisk styring der kulturpolitikken generelt står svakt. Det er imidlertid også gyldig i land med en mer utbredt kultur- og mediepolitikk, slik som det norske. Her henviser begrepet markedssvikt gjerne til en mer grunnleggende skepsis til at markedet alene kan sørge for et tilbud som er til det beste for samfunnet, og at statlig styring derfor er nødvendig.

Innenfor norsk mediepolitikk har argumentet om markedssvikt blant annet ligget til grunn ved opprettelsen av de ulike støttetiltakene på presseområdet og konsesjonsordningene innen kringkasting. I begge tilfeller har hovedargumentet vært at markedet ikke av seg selv vil produsere en viss type innhold, og at statlig inngripen derfor er nødvendig.

3.4.1 Innholdsmangfold

I mediemeldingen fra 2001 blir innholdsmangfold definert som mangfold i tilbudet av informasjon og meningsutveksling i mediene; det vil si med hensyn til temaer, typer informasjon, kilder, politiske eller interessemessige synsvinkler og så videre. Ifølge meldingen er massemediene i et moderne samfunn de viktigste kildene til informasjon og de viktigste arenaene for ytringer og samfunnsdebatt. Et mediesystem som gir et mangfold av informasjon og ytringsmuligheter er derfor en forutsetning for at sannhetsprinsippet, autonomiprinsippet og demokratiprinsippet skal fungere. Målsettingen om innholdsmangfold har vært klart uttrykt i kringkastingspolitikken, for eksempel i form av spesifikke krav til innhold i NRKs vedtekter og i konsesjonsavtalene til TV 2, P4 og Radio Norge (tidligere Kanal 24).

Et viktig spørsmål i forbindelse med begrepet innholdsmangfold er knyttet til hvorvidt en økning av informasjonstilbudet generelt gjør statlige støtteordninger unødvendige. Spørsmålet er aktualisert ved digitalisering og ny teknologi, som har gjort det enklere for den enkelte selv å produsere, dele eller publisere innhold og informasjon med andre. Spørsmålet om nye nettjenester kan erstatte hele eller deler av de etablerte medienes funksjon ble berørt i mediemeldingen fra 2001, der det argumenteres for at det økte informasjonstilbudet på Internett ikke kan erstatte de etablerte medieinstitusjonene:

> Når det gjelder informasjonsinnhenting vil den enorme – og stadig økende – tilgangen på informasjon trolig bare øke behovet for institusjoner som kan sortere, velge ut og presentere et utvalg av

[31] NOU 1999:27 kapittel 5.3 og 5.5.1.
[32] NOU 1999:27 kapittel 2.2.3.

> informasjon. Nisjekanaler og Internett-baserte informasjonskilder gjør det etter hvert mulig å skreddersy informasjonsinnhentingen etter egne ønsker. Det vil være et demokratisk problem dersom slik spesialisert informasjon i stor grad erstatter bred og generell samfunnsinformasjon.[33]

Videre pekte mediemeldingen fra 2001 på at det store utvalget som finnes på Internett, ikke kan gi noen garanti for at man faktisk blir hørt:

> Uten oppmerksomme mottakere vil frihet og mulighet til å ytre seg verken bidra til sannhetssøkning, demokrati eller individets frie meningsdannelse. I praksis er man derfor avhengig av de etablerte kanalene (mediene) for å nå ut i offentligheten. Det er medienes oppgave å sile ut, vinkle og tolke den informasjonen som skal bringes ut til offentligheten. Det er viktig at denne oppgaven utføres på en måte som ivaretar de behovene ulike grupper i samfunnet har for korrekt informasjon og for å få sine synspunkter formidlet til offentligheten.[34]

Reelt innholdsmangfold foreligger derfor kun når mediene utgjør innbyrdes uavhengige og selvstendig stemmer.

3.4.2 Eiermangfold

Et demokratisk samfunn forutsetter ikke bare et mangfold i innhold, men også et mangfold i eierskap. Eiermangfold er således internasjonalt anerkjent som en viktig forutsetning for ytringsfrihet og demokrati. Blant annet har eiermangfold vært en sentral begrunnelse for eierskapsregulering og pressestøtteordninger, der tankegangen har vært at mangfold av eiere er nødvendig for å opprettholde et mangfoldig mediesystem som representerer ulike stemmer og interesser. Mens eiermangfold ut fra et konkurransepolitisk ståsted derfor er viktig for å sikre sunn konkurranse, er eiermangfold innenfor et mer kulturpolitisk ståsted viktig fordi det er antatt å føre til innholdsmangfold.

Mediemeldingen fra 2001 viser til at det i den offentlige debatten har vært hevdet at mediemangfold i dag sikres av fremveksten av internettmedier, og at det derfor ikke er nødvendig med en offentlig mediepolitikk for å sikre mediemangfold. Meldingen peker imidlertid på at de mest leste nettjenestene er knyttet til og finansiert av eksisterende medier og medieeiere, og at det derfor i hovedsak er de mediebedriftene og medieeierne som fra før hadde en sterk finansiell stilling, som også har etablert seg i de sterkeste posisjonene på Internett.

Samme argumentasjon har vært brukt for kringkasting, der digitalisering av distribusjonsressurser – og dermed et langt større tilbud – har vært fulgt av diskusjoner om det fortsatt er nødvendig å opprettholde et allmennkringkastingstilbud, eller om et økt antall radio- og TV-kanaler vil gi tilstrekkelig mangfold og variasjon. Myndighetene har argumentert for at et mangfold av eiere fortsatt er ønskelig og har blant annet uttrykt en målsetting om å opprettholde et konkurrerende allmennkringkastingstilbud til NRK. I stortingsmeldingen *Kringkasting i en digital fremtid* la Kultur- og kirkedepartementet til grunn at det burde være et mål at NRK ikke alene skal tilby allmennkringkasting, og Stortinget sluttet seg senere til dette. I 2010 kunngjorde Kulturdepartementet en utlysning for formidlingspliktig kommersiell allmennkringkasting for fjernsyn.[35] Innen søknadsfristen kom det inn en søknad fra TV 2.[36] Avtalen ble undertegnet 3. desember 2010.[37]

Ut fra et ytringsfrihets- og demokratiperspektiv vil det være summen av informasjon og ytringer som er viktig, ikke mangfoldet innenfor hver enkelt mediekategori. Samtidig har ulike medier tradisjonelt hatt ulik betydning for ytringsfrihet og demokrati. Avismangfoldet står her i en særstilling, og pressepolitiske virkemidler har historisk vært begrunnet ut fra hensynet til å opprettholde et nasjonalt, regionalt og lokalt avismangfold.

3.5 Kvalitet

Et mangfold av uavhengige medier med ressurser til bredde og dybde i innholdstilbudet er en viktig stimulans til god journalistikk. Flere av dagens mediepolitiske mål uttrykker således et ønske om kvalitet og troverdighet i medietilbudet. Kvalitet og troverdighet blir videre beskrevet som forutsetninger for at mediene skal kunne oppfylle sine

[33] St.meld. nr. 57 (2000–2001), side 24.

[34] St.meld. nr. 57 (2000–2001), side 25.

[35] St.meld. nr. 30 (2006–2007), Innst. S. nr. 24 (2007–2008) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om kringkasting i en digital fremtid*, Kulturdepartementet (2009) *Kunngjøring – formidlingspliktig kommersiell allmennkringkasting for fjernsyn.*

[36] TV 2 (2009) *Søknad om avtale med staten som gir status som formidlingspliktig allmennkringkaster*, av 7. desember 2009.

[37] Kulturdepartementet (2010) *Avtale mellom staten ved Kulturdepartementet og TV 2 AS om status som formidlingspliktig allmennkringkaster.*

samfunnsoppgaver og legge til rette for ytringsfrihet og demokrati. Kvalitetsbegrepet er imidlertid problematisk, fordi dets parametre til dels vil være subjektive. Siden kvalitet er vanskelig å måle, er det også vanskelig å regulere. Dersom staten skulle spesifisere kvalitetsmål, vil man dessuten raskt havne i en situasjon der medienes innhold ble styrt av staten. Det har derfor vært legitimt å uttrykke generelle mål om medienes mangfold som mediene selv kunne fremme, men ikke detaljerte mål som utgangspunkt for statlig styring.

I debatter om kvalitet i mediene, vektlegges ofte kvalitet slik det er forstått av avsender eller myndighetene. Dette kapitlet peker imidlertid på at det også eksisterer et mottakerdefinert kvalitetsbegrep som uttrykker den kvalitet mottakeren opplever er tilknyttet medieproduktet.

3.5.1 Avsenderdefinert kvalitet

Når det gjelder avsenderdefinert kvalitet, peker mediemeldingen fra 2001 på tre elementer knyttet til målsettingen om kvalitet og troverdighet i mediene: For det første innebærer kvalitet og troverdighet at den informasjonen som mediene bringer, i seg selv er troverdig. Dette krever god journalistisk integritet i den enkelte redaksjon og et klart uttrykt redaktøransvar. Det er imidlertid ikke nok at det som formidles faktisk er korrekt dersom viktig informasjon av forskjellige grunner ikke formidles til befolkningen. Redaksjonell uavhengighet, høy kompetanse, integritet, vilje og evne til å stå imot påtrykk fra interessegrupper som søker å hindre den frie nyhetsformidlingen, er en annen viktig forutsetning for at mediene skal kunne utføre denne krevende samfunnsoppgaven. En tredje dimensjon er at det helhetsbildet som formidles, må være ansvarlig og riktig. Mediene har derfor et ansvar for å etterstreve et sannferdig bilde av den virkeligheten de formidler.

Innenfor kringkastingssektoren har flere virkemidler vært utarbeidet med henblikk på å styrke den generelle kvaliteten i radio- og fjernsynstilbudet. For eksempel har kvalitet vært et viktig begrep i konsesjonsavtalene til TV 2, P4 og Radio Norges (tidligere Kanal 24) og i NRKs vedtekter. Denne typen generell kvalitetsregulering har vært legitimert ut fra knappe frekvensressurser, som har gitt myndighetene legitimitet til å etterspørre kvalitet i bytte mot senderrettigheter. Tilsvarende kvalitetskrav er ikke-eksisterende i pressen.

Mens innholdsregulering for pressen anses som problematisk med hensyn til prinsippet om ytringsfrihet, er altså tilsvarende ordninger for kringkasting langt mer vanlige og legitime. Dette betyr imidlertid ikke at kvalitetsbegrepet er uviktig for pressen. Myndighetene har pekt på at tiltak må komme fra bransjen selv, i form av generelle journalistiske prinsipper som følger av Redaktørplakaten og Vær Varsom-plakaten. Kvalitet i pressen er også søkt fremmet ved å gi pressen rammebetingelser som kan legge til rette for kvalitet. Produksjonstilskuddet har bidratt til sterkere konkurranse og derigjennom bedre kvalitet, og mvafritaket har gitt pressen økonomisk handlingsrom til redaksjonell utvikling.

3.5.2 Mottakerdefinert kvalitet

Kulturdepartementets definisjon av kvalitet og troverdighet, slik disse er beskrevet ovenfor, tar alle utgangspunkt i et avsenderdefinert kvalitetsbegrep, det vil si kvalitet slik mediene selv (eller myndighetene) ser det. Et annet perspektiv på kvalitet ville være å ta utgangspunkt i mottakernes opplevde kvalitet, det vil si den kvalitet leserne, lytterne, seerne og brukerne har ved å lese, høre, se eller bruke det aktuelle medieinnholdet.

Et mottakerdefinert begrep vektlegger altså den kvalitet mottakeren opplever. Ofte vil avsenderdefinert og mottakerdefinert kvalitet sammenfalle, der både mediene selv, myndighetene og mottakerne i en viss grad er enige i vurderingen av hva som er av høy kvalitet. I noen tilfeller vil imidlertid dette ikke være tilfelle. Mottakerdefinert kvalitet vil for eksempel innebære en vektlegging av innhold som er etterspurt og av verdi for publikum, uten at det nødvendigvis oppfyller en bestemt kulturpolitisk funksjon eller har høy journalistisk verdi.

Heller ikke mottakerdefinert kvalitet er derfor uproblematisk eller lett målbart. Mens lytter-, seer- og lesermålinger for eksempel angir hvor mange som hører, ser, eller leser et bestemt medieprodukt, og dermed kan indikere mengden mottakere av et visst medietilbud, betyr ikke de samme tallene at lytteren, seeren eller leseren finner medieproduktet av høy eller lav kvalitet. At man ser på et TV-program betyr ikke nødvendigvis at man synes programmet er av god kvalitet.

En annen indikator på mottakerdefinert kvalitet er betalingsvilje, ut fra logikken om at mottakere ikke vil betale for innhold de ikke finner å ha en viss verdi. Således er mottakerdefinert kvalitet nært forbundet med mottakerens opplevde verdi og kvalitet av medieproduktet.

En vektlegging av mottakerdefinert kvalitet kan bidra til økt avsenderdefinert kvalitet, ved at

mediebedriftene får et ekstra incentiv til å tilby mottakere attraktivt innhold for å differensiere seg fra konkurrenter og derigjennom øke betalingsvilligheten. En slik differensiering kan igjen virke positivt for innholdsmangfoldet.

3.6 Andre mediepolitiske målsettinger

De tre målsettingene om å sikre ytringsfrihet, mangfold og kvalitet er helt sentrale i norsk mediepolitikk og stiller seg på mange måter i en særstilling. Det finnes imidlertid også andre målsettinger for det mediepolitiske arbeidet. Medieprofessor Trine Syvertsen har analysert norske mediepolitiske dokumenter i perioden 1990–2003, og hevder følgende fem mediepolitiske mål kan identifiseres i tillegg til de tre mest sentrale som allerede er nevnt.[38]

1. Å sikre nasjonal kultur, identitet og språk. Denne målsettingen uttrykker et ønske om å beskytte det norske (og de norske aktørene) mot det utenlandske (og de internasjonale aktørene).
2. Å beskytte minoriteter og sårbare grupper. Herunder ligger også målsettinger knyttet til etikk og personvern.
3. Å beskytte forbrukeren og motvirke kommersialisering. Dette målet kommer særlig til uttrykk i forbindelse med regulering av sponsing og reklame. Mens trykte medier og nettmedier er forventet å regulere seg selv på dette punktet, gjelder ikke det samme for kringkasting, som er underlagt detaljert regulering på området.
4. Å sikre alle borgere lik tilgang på viktige kommunikasjonsressurser av høy kvalitet. Målsettingen, opererer i praksis på to nivåer: For det første kan vi snakke om universell dekning, det vil si at hele befolkningen i prinsippet kan ta i bruk en bestemt tjeneste (for eksempel Internett). For det andre kan vi snakke om universell tilgjengelighet, det vil si den praktiske muligheten ulike befolkningsgrupper har til å nyttegjøre seg disse tjenestene (for eksempel knyttet til geografi, alder, språkbarrierer også videre).
5. Produksjonshensyn og støtte til nasjonal og europeisk medieindustri. Denne målsettingen er både begrunnet næringspolitisk, ved at en sterk nasjonal medieindustri vil skape næringsutvikling og arbeidsplasser, og kulturpolitisk, ved at sterke nasjonale mediehus vil produsere innhold av høy kvalitet.

[38] Syvertsen (2004).

3.7 Oppsummering

Tre overordnede mål har stått sentralt i norsk mediepolitikk: Å legge til rette for ytringsfrihet, mangfold og kvalitet. I dette kapitlet er målet om ytringsfrihet knyttet til statens infrastrukturansvar, målet om mangfold til innholdsmangfold og eiermangfold, og målet om kvalitet til avsenderdefinert og mottakerdefinert kvalitet.

Drøftingen har vist at staten i Norge har lange tradisjoner for å ta et omfattende ansvar for befolkningens ytringsfrihet, for å opprettholde et mangfold i nyhetsformidlingen og for å opprette arenaer for offentlig debatt. Staten har opptrådt både som tilrettelegger av gode rammebetingelser for trykt presse, radio og TV, og som en betydelig medieeier. Mens statlige virkemidler ofte har vært tema for politisk diskusjon, har den overordnede mediepolitikken gjennom flere tiår vært forankret i et klart flertall på Stortinget og i befolkningen. Mediepolitikken har medvirket til at Norge har et unikt mediemønster, som er av stor betydning for et godt fungerende demokrati.

Kapitlet har vist at en aktiv mediepolitikk kan begrunnes ut fra flere argumenter, hvorav særlig to er prinsipielt viktige. Det første er knyttet til statens infrastrukturansvar, det andre er samfunnsøkonomisk begrunnet i argumentet om markedssvikt. Begge kan forankres i målsettingen om å sikre ytringsfriheten og et levende demokrati.

Kapittel 4
Medieøkonomiske støtteordninger og deres historikk

I forrige kapittel ble overordnede mål for mediepolitikken skissert. I dette kapitlet vil vi se nærmere på de medieøkonomiske virkemidlene som er tatt i bruk for å oppfylle målsettingene. Kapitlet vil i tråd med mandatet og fortolkningen av mandatet ha fokus på medieøkonomiske støtteordninger for presse og kringkasting. Kapitlet gir en redegjørelse av blant annet bakgrunnen for dagens direkte tilskuddsordninger for pressen, og viser hvordan den pressepolitiske debatten først og fremst har dreid seg om de direkte støtteordningene og ikke mva-fritaket, selv om verdien av mva-fritaket er betydelig og i dag langt større enn de direkte støtteordningene for pressen. Kapitlet avsluttes med en gjennomgang av sentrale mediestøtteordinger i Norden og i et utvalg andre europeiske land. Gjennomgangen viser at mediestøtteordninger er utbredt, men at ordningenes omfang varierer stort.

4.1 Mediepolitiske virkemidler

Myndighetene tar i bruk en lang rekke virkemidler for å oppnå definerte mediepolitiske mål. Virkemidlene varierer i karakter og innretning. Dels dreier dette seg om generelle eller individuelle påbud og forbud som gjennomføres ved lov eller forskift. Noen virkemidler er innrettet slik at de skal regulere strukturelle forhold i mediebransjen (for eksempel medieeierskapsloven), mens andre tar form som innholdsregulering (for eksempel NRK-plakaten). Virkemidlene kan deles inn i ulike kategorier. For det første kan vi skille mellom *nasjonal og internasjonal regulering*, der et typisk eksempel på nasjonal regulering er kringkastingsloven. Et typisk eksempel på internasjonal regulering er EU-direktivet for audiovisuelle tjenester. Innenfor både nasjonal og internasjonal regulering kan vi videre skille mellom *positive og negative virkemidler*, der de positive virkemidlene omhandler støtteordninger og ulike former for privilegier, mens de negative omhandler restriksjoner, forbud og påbud. Innenfor både positive og negative virkemidler finner vi *direkte* virkemidler (for eksempel direkte tilskuddsordninger for pressen, kringkastingsavgiften) og *indirekte* virkemidler (for eksempel mva-fritaket). I tillegg til den statlige reguleringen og de statlige virkemidlene, finnes det en rekke *selvregulerende tiltak*, slik som Vær varsom-plakaten, Redaktørplakaten og Pressens Faglige Utvalg (PFU). Det offentlige kan for øvrig øve innflytelse gjennom eierskap og bedriftsledelse.[39]

Tabell 4.1 gir en oversikt over nasjonale statlige økonomiske virkemidler for dagspresse og kringkasting for 2009, fordelt etter hvorvidt virkemidlene kan betegnes som positive eller negative, og direkte eller indirekte. Oversikten viser at det eksisterer en rekke økonomiske virkemidler myndighetene kan ta i bruk for å oppnå bestemte mediepolitiske mål. Virkemidlene er i stor grad sektorbestemt, selv om det eksisterer noen unntak. I tillegg til de skisserte virkemidlene for presse og kringkasting, finnes det lignende økonomiske virkemidler for film (for eksempel direkte filmstøtte, stipendordninger, produksjonskvoter) og bøker (for eksempel støtteordninger, mva-fritak, fastprisavtaler og innkjøpsavtaler).

Kringkastingsavgiften og den reduserte mva-satsen på denne, mva-fritaket og de direkte tilskuddsordningene for pressen utgjør de tre desidert mest betydningsfulle økonomiske virkemidlene innen presse og kringkasting: I 2008 hadde disse tre en samlet verdi på om lag 6,6 milliarder kroner, der kringkastingsavgiften utgjorde knappe 4,1 milliarder kroner, mva-fritaket om lag 2,2 milliarder kroner (inkludert fagpressen), mens de direkte tilskuddsordningene til pressen utgjorde 300 millioner kroner. Figur 4.1 gir en grafisk oversikt over verdien av disse virkemidlene.

Med dette som utgangspunkt vil vi i det følgende beskrive direkte og indirekte støtteordninger for pressen og kringkastingssektoren.

---

[39] St.meld. nr. 57 (2000–2001), punkt 4.1, se også Syvertsen (2004).

Tabell 4.1 Økonomiske virkemidler for dagspresse og kringkasting, 2009

Positive/ negative	Direkte/ indirekte	Mediesektor	Virkemidler
Positive	Direkte	Presse	– Tilskuddsordninger for pressen: produksjonstilskudd; tilskudd til anvendt medieforskning og etterutdanning; tilskudd til samiske aviser; tilskudd til minoritetsspråklige publikasjoner; distribusjonstilskudd til avisene i Finmark; støtte til periodiske publikasjoner
		Kringkasting	– Kringkastingsavgiften
			– Tilskuddsordning for lokalkringkasting
	Indirekte	Presse	– Mva-fritak (nullsats)
			– Statens annonsering i dagspressen
			– Dispensasjon fra markedsføringsloven (annonsebilag i avisene)
			– Fritak for begrensninger av telefonsalg
		Kringkasting	– Konsesjonsprivilegiet (P4, Radio Norge, lokalkringkasting, tidligere TV 2)
			– Formidlingsplikt allmennkringkaster (TV 2)
			– NRK: Redusert mva (8 prosent)
Negative	Direkte	Presse	–
		Kringkasting	– Konsesjonsvederlag
	Indirekte	Presse	– Eierskapsbegrensninger
			– Forbud mot å ta ut aksjonærutbytte
		Kringkasting	– Eierskapsbegrensninger
			– Konsesjonsforpliktelser
			– Reklameforbud og -begrensninger

4.2 Direkte støtteordninger for pressen

Det eksisterer ulike direkte støtteordninger for pressen. Produksjonstilskuddet er den desidert største ordningen og utgjør nærmere 90 prosent av den direkte pressestøtten. Alle tilskuddsordningene, foruten støtten til periodiske publikasjoner, som tildeles av Norsk kulturråd, er i dag samlet i statsbudsjettets kapittel 335 om Pressestøtte.

4.2.1 Bakgrunn og innretning

Den direkte pressestøtten ble opprettet i 1969, med formål å opprettholde en differensiert dagspresse. Bakgrunnen var frykten for en utvikling med omfattende avisnedleggelser som i Sverige og Danmark. Mens små aviser tidligere hadde forsvunnet fra markedet, viste utviklingen i de nordiske landene at nedleggelse også kunne gjelde større aviser. Mellom 1950 og 1969 forsvant rundt 40 avistitler i Norge; de fleste var borgelige aviser i nummer to-posisjon. Årsakene var sammensatt. En del av forklaringen var at mange nummer to-aviser ble stanset av okkupasjonsmakten under krigen og var sterkt svekket da de startet igjen i 1945. I tillegg førte papirrasjoneringen under og etter krigen til at avisene fikk begrenset sidetall og et smalt innhold. Dette førte til at mange kjøpte flere aviser for å få oversikt over nyhetsbildet. Da papirrasjoneringen ble opphevet på 1950-tallet, oppstod en ny konkurransesituasjon som mange nummer to-aviser ikke hadde ressurser til å takle.

Figur 4.1 Grafisk oversikt over verdien av mediestøtten, inkludert kringkastingsavgiften, mva-fritaket og de direkte støtteordningene for pressen, 2008 (i millioner kroner)

Siden den direkte pressestøtten ble diskutert første gang på 1960-tallet, er den behandlet politisk en rekke ganger. I det følgende presenteres en gjennomgang av sentrale pressepolitiske dokumenter og deres redegjørelse om ordningene.

4.2.1.1 Stat- og pressekomiteen (Hellerud-komiteen) av 1966

Det første offentlige utvalget som diskuterte en direkte tilskuddsordning for pressen, var den såkalte Hellerud-komiteen (navngitt etter komiteens leder, Ottar Hellerud). Komiteen skulle foreta en vurdering av avisens samfunnsoppgave og utarbeide tiltak og virkemidler i samsvar med avisenes samfunnsoppgave, og avga sin innstilling 28. september 1967.[40] På bakgrunn av analyser av strukturendringer og økonomiske forhold fant utvalget at avisene var truet og konkluderte: «For komiteen står det klart at dersom man ønsker en differensiert dagspresse i Norge, må staten legge forholdene bedre til rette for avisene enn tilfellet har vært hittil».[41] Ifølge komiteen var de mest utsatte avisene mindre lokalaviser og nummer to-aviser, noe som skyldes to selvforsterkende tendenser: Mens de største avisene på et utgiversted fikk økte ressurser, flere lesere og økt opplag, var tendensen motsatt for konkurrentene, som opplevde lavere annonseinntekter, færre ressurser, færre lesere, mindre opplag og mindre inntekter. Dersom man skulle hindre avisdød, var det nødvendig å gi særlig støtte til dem som trengte det mest.

Som en ideologisk begrunnelse for den direkte pressestøtten, viste Hellerud-komiteen til at pressen var en viktig samfunnsinstitusjon, og at samfunnet derfor hadde et ansvar for pressen. Hellerud-komiteen begrunnet videre statlige støtteordninger ved å vise til dagspressens betydning for det moderne samfunn, for meningsytringer, og for det demokratiske styresett:

> Et demokratisk styresett er i praksis utenkelig uten den meningsbrytning, idéutvikling og kritikk, som inngår som et vesentlig ledd i all redaksjonell virksomhet. Lokale og rikspolitiske samfunnsanliggende påvirkes av avisenes forskjelligartede meningsytringer.[42]

Med dette som bakteppe foreslo Hellerud-komiteen tre typer virkemidler: statlige tjenester til rimelige priser, økte kunngjøringstjenester, samt en rekke ulike støtterordninger, deriblant subsidiering av avispapiret som ble grunnlaget for datidens produksjonsstøtte.[43] I tillegg understrekte

[40] Hellerud-innstillingen (1967) *Innstilling om tiltak for å opprettholde en differensiert dagspresse*, av 28. september 1967.

[41] Hellerud-innstillingen (1967: 5).

[42] Hellerud-innstillingen (1967: 17).

komiteen at også bransjen selv hadde et ansvar for å drive fornuftig og rasjonelt. Pressestøtten slik vi kjenner den i dag, var derfor opprinnelig bare ett av mange elementer i en omfattende pakke.

Alle virkemidlene Hellerud-komiteen foreslo var begrunnet med målsettingen om å ivareta en differensiert dagspresse. Begrepet «differensiert dagspresse» ble ikke definert nærmere av utvalget, men hensikten var å bevare pressen som den var. Dermed virket Hellerud-komiteens innstilling bevarende, ved at den hadde som målsetting å opprettholde det eksisterende avismønsteret fra 1969. Dette gir seg også til uttrykk ved at Hellerud-komiteen ikke foreslo tiltak for nyetablering eller «fødselshjelp» for nye aviser.

På bakgrunn av Hellerud-komiteens innstilling begynte det politiske arbeidet. Stortingsmeldingen[44] (inkludert høringsrunden) ble fremlagt av regjeringen Borten i april 1968 og behandlet av Stortinget i januar 1969. Debatten viste at det var stor oppslutning om tiltak som ville komme alle avisene til gode. Regjeringen utarbeidet deretter et konkret forslag til støtte som ble behandlet av Stortinget i juni 1969. Fra 1970 ble det bevilget støttemidler over statsbudsjettet med sikte på å opprettholde en differensiert dagspresse.

Støtten bestod av tre separate tilskuddsordninger: støtte til telekommunikasjon for å utjevne geografiske ulikheter, støtte til de politiske partienes pressekontorer og subsidiering av avispapir. Av den totale støtten på 6,7 millioner kroner var 5,4 millioner papirstøtte.

I 1970 ble det for første gang gitt støtte til etterutdanning i bransjen, og året etter ble det vedtatt en mindre sum til forskning.[45] Statens lånekasse for aviser ble opprettet i 1972, men ble senere nedlagt.

4.2.1.2 Dagspresseutvalget av 1972

En forverring av økonomien i store deler av dagspressen, til tross for de nye støttetiltakene, førte til at et nytt statlig utvalg ble nedsatt i 1972, kalt Dagspresseutvalget. Utvalget avga to innstillinger, den første om dagspressens økonomi, den andre om samarbeid i dagspressen.[46] Utvalget foreslo økte bevilgninger til eksisterende tiltak, særlig papirstøtten, som også ble foreslått omlagt og gitt sitt nåværende navn, produksjonstilskudd. Det ble også foreslått en betydelig økning av statens annonsering i dagspressen. Dette ble fulgt opp i statsbudsjettet for 1974.

Som begrunnelse for pressestøtten, viste Dagspresseutvalget til dagspressens rolle i et demokratisk samfunn: «Et aktivt og levende demokrati krever en variert og allsidig sammensatt presse som kan dekke det brede informasjonsbehov både på riksplan og i lokalsamfunnet». Videre het det: «Et demokratisk styresett er i praksis utenkelig uten den meningsbrytning som daglig foregår i pressen både om lokale, nasjonale og internasjonale spørsmål».[47]

Ifølge utvalget innebar begrepet «differensiert dagspresse» tre hovednivåer av aviser: De brede dekningsavisene, de mellomstore distriktsavisene, og lokalavisene.[48] Denne definisjonen ble videreført i St.meld. nr. 34 (1975–1976), der det ble presisert at det innenfor de to førstnevnte nivåene (nasjonalt og regionalt nivå) i tillegg måtte eksistere «direkte konkurranse mellom aviser som representerer forskjellige politiske grunnsyn».[49] En slik forståelse av begrepet «differensiert dagspresse» står fortsatt sentralt i debatten om pressestøtten i dag.

---

43 Hellerud-komiteen var delt i sitt syn på papirsubsidier. Et flertall mente støtten burde gå til alle aviser med opplag over 10 000, og til nummer to-aviser med opplag mellom 10 000 og 40 000. Støtten skulle tildele per tonn brukt papir, der støttesummen skulle være 500 kroner per tonn for et forbruk inntil 400 tonn. Hensikten var dermed at de avisene som trengte det mest (nummer to-avisene) skulle få støtte, samtidig som tildelingen skulle skje etter enkle og objektive regler. Et mindretall mente støtten burde gå til alle avisene, men reduseres til 200 tonn. Et siste mindretall argumenterte for ikke å innføre noen papirsubsidier, med den begrunnelse at det ville svekke pressens uavhengighet.

44 St.meld. nr. 58 (1967–1968) *Om tiltak for å opprettholde en differensiert dagspresse.*

45 Fra 1978 ble tilskuddene til etterutdanning og forskning slått sammen.

46 NOU 1973:22 *Dagspressens økonomi*, NOU 1974:57 *Samarbeid i dagspressen.*

47 NOU 1973:22, side 12.

48 NOU 1973:22.

49 St.meld. nr. 34 (1975–1976) *Om vår dagspresse – økonomi og samarbeid.* Videre het det om tredelingen: «De tre hovedtyper av aviser som er nevnt gir til sammen et variert og nyansert avismønster. For at denne varierte avisstruktur også kan sies å være differensiert, må en innenfor de to førstnevnte hovedgrupper ha en direkte konkurranse mellom aviser som representerer forskjellig politisk grunnsyn. Dette betyr at en må se hvert enkelt avisdistrikt for seg, ettersom det i Norge er svært liten avisspredning utenfor eget distrikt. En må forhindre at det inntrer en monopolsituasjon i flere avisdistrikter enn det vi beklageligvis allerede har fått [...] Differensieringsproblemet kan ikke løses ved at en avis har monopol i ett distrikt, mens en avis med et annet politisk grunnsyn har en tilsvarende monopolstilling i et annet distrikt.»

4.2.1.3 Dagspresseutvalget av 1980

Et nytt dagspresseutvalg ble nedsatt i 1980 og avga innstilling i 1983.[50] Utvalget viste til at «avisdøden» var bremset for en tid, men at året 1982 hadde innvarslet noe som kunne være innledningen til en ny avisdød. Ifølge utvalget var det tegn som tydet på at det ikke ville være mulig å opprettholde en tilfredsstillende grad av differensiert presse, uten betydelig økning av pressestøtten. Utvalget formulerte målene for pressestøtten slik:

- Å bidra til å lette de økonomiske vilkårene for norsk dagspresse som helhet, og dermed sikre dagspressen en sentral plass i det totale mediesystemet
- Å bidra til at det er en rimelig grad av differensiering innenfor dagspressestrukturen
- Å bidra til å forsvare og fremme kvaliteten på norsk dagspresse gjennom utdanning og forskning

Dagspresseutvalget av 1980 resulterte i to viktige endringer. For det første ble produksjonsstøtten omgjort fra å være basert på forbruk av papir til en kombinasjon av utgitte eksemplarer, utgivelseshyppighet og opplagstall. En av grunnene til at ordningen ble endret, var frykten for overforbruk av papir.

En annen viktig endring gjaldt definisjonen av støttemottakerne. I 1983 var en avis definert som en del av dagspressen dersom den hadde et opplag over 2 000 og utkom minst to ganger i uken. Dette hadde vært et omstridt punkt i flere år. Talsmenn for distriktene, med støtte fra enkelte stortingspolitikere, hadde lenge ment at også aviser med mindre opplag og frekvens burde komme inn under støtteordningene. I dette utvalget ble det en delt innstilling om dette. Et mindretall ønsket endringer slik at også små ukeaviser ble med. Resultatet ble at det også ble gitt produksjonstilskudd til ukeaviser med opplag på minst 1 000. Endringene førte til at nummer to-avisene fra 1984 ble sterkere prioritert.

4.2.1.4 Dagspresseutvalget av 1991

Et nytt dagspresseutvalg ble nedsatt i 1991 og avga sin innstilling året etter.[51] Innstillingen la vekt på de endringer som hadde skjedd i løpet av de siste 20 år. Endringene hadde dels sin årsak i økonomiske og samfunnsmessige endringer, dels i mediebildet for øvrig. Utvalget argumenterte for at den nye mediesituasjonen gjorde det nødvendig å vurdere mål og virkemidler i pressepolitikken på nytt.

Den overordnede målsetting for pressepolitikken ble definert som å «legge forholdene til rette for at Norge fortsatt kan være en dagspressenasjon.» Utvalget fremhevet dagspressens spesielle funksjoner i forhold til de øvrige medier, både på grunn av dens spesielle stilling som informasjonskilde, som forum for debatt, og som ledd i vår allmenne kulturberedskap. Et høyt avisforbruk er i seg selv en styrke for demokratiet og kulturen, het det. Utvalget pekte videre på at avisenes relativt gode plass til stoff og faste utgivelser gir mulighet for fyldig og løpende dekning av nyheter og aktualitet. I tillegg ble det fremhevet at avisene bidrar til bedre leseferdigheter og styrker evnen til resonnement og refleksjon.[52] Samlet ble målsettingen for den offentlige pressepolitikken formulert slik:

> Målet om å opprettholde en differensiert dagspresse springer ut av et overordnet mål om en allsidig informasjonsformidling og bred meningsutveksling. Opprettholdelsen av en funksjonsdyktig presse kan betraktes som et middel i bestrebelsen for å sikre samfunnet og dets enkelte medlemmer det informasjonstilfanget som anses som nødvendig for at et aktivt og levende demokrati skal kunne fungere. Pressen fungerer på samme tid som et tilbud til enkeltmenneskene om å la meningsytringer og krav komme offentlig til uttrykk.[53]

Utvalget fant videre at dagspressen hadde så spesielle funksjoner i forhold til andre medier at det burde være en samfunnsoppgave å gi rammevilkår som bidro til at dens posisjon ikke ble svekket. Med dette som bakgrunn ble sentrale målsettinger i pressepolitikken formulert som:

1. Å bidra til et fortsatt høyt aviskonsum.
2. Å bidra til at det kan utkomme aviser flest mulig steder hvor det er grunnlag for det.
3. Å bidra til at det kan utgis rikspredte meningsbærende aviser.
4. Å bidra til lokal aviskonkurranse på flest mulig steder.[54]

Innstillingen kom dessuten med en rekke forslag til endringer i pressestøtten. Blant annet pekte utvalget på at tidligere presseutredninger i stor

[50] NOU 1983:3. *Massemedier og mediepolitikk.*
[51] NOU 1992:14 *Mål og virkemidler i pressepolitikken.*
[52] NOU 1992:14, side 9.
[53] NOU 1992:14, side 11.
[54] NOU 1992:14, side 12.

grad hadde vurdert lokal aviskonkurranse og pekte på betydningen av å forsterke fokuset på nummer to-avisene.

Etter forslag fra utvalget ble tilskuddet til telekommunikasjon avviklet, mens distribusjonstilskuddet, som ble vedtatt i 1978, ble slått sammen med produksjonstilskuddet. Muligheten for ekstraordinært produksjonstilskudd falt da bort. Hensikten med utvalgets forslag var en sterkere satsing på nummer to-avisene og en utskilling av de delene av støtten som ikke var genuin støtte til opprettholdelse av dagspressen. Utvalget foreslo dessuten lavere støtte til de minste avisene, men dette fikk ikke tilslutning.

4.2.1.5 Dagspresseutvalget av 1999

Et nytt dagspresseutvalg ble nedsatt i 1999, og avga sin innstilling året etter.[55] I innstillingen skrev utvalget at avisstrukturen i Norge ved inngangen til et nytt tusenår kunne karakteriseres ved et så høyt antall aviser som det ikke hadde vært siden midten av 1950-tallet, en forholdsvis stabil opplagsutvikling og et høyt aviskonsum sett i forhold til resten av verden og i forhold til konkurransen med andre medier. Likevel pekte utvalget på at deler av pressen fortsatt var utsatt, ikke minst gjaldt dette nummer to-avisene. Utvalget fryktet derfor en langsom avmagring:

> Om en ser utviklingen over tid, er situasjonen for de økonomisk utsatte avisene forverret. Dersom denne utviklingen fortsetter, vil avisene oppleve det bransjen selv kaller en langsom avmagring, der avisene gradvis tappes for ressurser og produktet dermed blir dårligere med opplagsfall og sviktende annonseinntekter som resultat.[56]

Samtidig påpekte utvalget at pressepolitiske virkemidler så langt hadde fungert tilfredsstillende, og viste til høyt aviskonsum, stort antall aviser i forhold til befolkningen og fortsatt høye opplagstall:

> Med unntak av målet om lokal daglig aviskonkurranse slik dette har vært formulert inntil 1999, er etter utvalgets syn derfor de overordnede mediepolitiske og pressepolitiske målene oppfylt. Dette gjelder så vel i mangfold som i kvantitet og spredning. [57]

Dagspresseutvalgets innstilling ble fulgt opp i stortingsmeldingen *I ytringsfrihetens tjeneste*, fremlagt av regneringen Stoltenberg I, og i Stortingets behandling av denne under regjeringen Bondevik II.[58] Stortingsmeldingen konkluderte med at produksjonstilskuddet til dagsavisene burde opprettholdes og økes, og det ble foreslått å rette tilskuddet i noe større grad mot de minste lokalavisene, med den begrunnelse at disse var særlig viktige for lokaldemokratiet. De øvrige prinsippene for tildeling av produksjonstilskuddet ble foreslått videreført. Stortingsmeldingen argumenterte dessuten for å innføre en ordning med tilskudd til etablering av aviser, og begrunnet dette med behovet for mangfold i mediene. I Stortingets behandling av saken støttet et flertall en videreføring av produksjonsstøtten og stilte seg bak forslaget om å styrke støtten til de små lokalavisene.[59]

4.2.2 Dagens direkte støtteordninger for pressen

Dagens direkte støtteordninger for pressen er følgende:

- produksjonstilskudd til dagsavisene
- tilskudd til samiske aviser
- tilskudd til minoritetsspråklige publikasjoner
- støtte til anvendt medieforskning og etterutdanning
- distribusjonstilskuddet til avisene i Finmark
- støtte til periodiske publikasjoner

Tabell 4.2 gir en oversikt over bevilget direkte tilskudd til pressen de siste ti årene fordelt på de ulike tilskuddsordningene.

4.2.3 Produksjonstilskudd til dagsaviser

Produksjonstilskuddet utgjør nær 90 prosent av den direkte pressestøtten. I 2009 var tilskuddet på 264 millioner kroner. Ordningen skal tilgodese økonomisk vanskeligstilte aviser og aviser med små opplag, og retter seg i hovedsak mot to hovedgrupper av aviser: *små nummer en-aviser og aleneaviser* (det vil si aviser med et opplag mellom 1 000 og 6 000), og *nummer to-aviser og rikspredte meningsbærende aviser* i en vanskelig konkurransesituasjon. Utgiverstedet er utgangspunktet for

[55] NOU 2000:15. *Pressepolitikk ved et tusenårsskifte*.
[56] NOU 2000:15, side 4.
[57] NOU 2000:15, side 7.
[58] St.meld. nr. 57 (2000–2001), Innst. S. nr. 142 (2001–2002).
[59] FrP fremmet et mindretallsforslag der de foreslo en avvikling av pressestøtten over en periode på to år og likebehandling av dagspresse, ukepresse og andre media ved at de gis nullsats for merverdiavgift.

Tabell 4.2 Direkte støtteordninger for pressen, 2001 – 2010 (i tusen kroner)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Produksjonstilskudd til dagsaviser[1]	180 000	234 500	232 446	246 966	244 267	251 767	251 767	264 452	264 452	272 915
Kompensasjon for portoutgifter[2]	0	0	0	0	0	14 300	14 300	0	0	0
Tilskudd til samiske aviser[3]	10 000	11 000	11 236	11 619	12 969	13 369	13 877	18 877	21 627	22 317
Støtte til anvendt medieforskning og etterutdanning[4]	12 674	15 269	15 269	14 608	14 608	12 300	11 100	11 577	12 086	12 505
Distribusjonstilskudd til avisene i Finmark	1 485	1 530	1 560	1 560	1 560	1 610	1 671	1 743	1 743	1 799
Støtte til ymse publikasjoner[5]	35 500	33 250	30 050	30 250	20 177	9 577	1 486	0	0	0
Tilskudd til minoritetsspråklige publikasjoner[5]	0	0	0	0	0	0	0	1 487	987	769
Støtte til periodiske publikasjoner[5]	0	0	0	0	0	0	0	0	17256	17487
Totalt	239 659	295 549	290 561	305 264	293 581	302 923	294 202	298 136	318 151	327 692
Totalt i 2010-kroner	282 432	343 868	329 972	345 140	326 740	329 689	317 768	310 246	324 225	327 692

1 Produksjonstilskuddet ble i 2002 økt med 40 millioner kroner for å kompensere for inntektstapet etter at staten la om sin praksis for annonsering i dagspressen. Kompensasjonen blir fordelt mellom avisene som hadde et dokumentert inntektstap.

2 I perioden 2006 til 2007 ble det etablert en ekstraordinær tilskuddsordning som kompenserte for at avisene etter en omlegging mot markedspris i Posten Norge fikk økte portokostnader. I 2008 ble ordningen avviklet og midlene gikk inn i produksjonstilskuddet og Norsk kulturråds tilskuddsordninger med henholdsvis 12,7 og 1,6 millioner kroner.

3 Tilskuddsordningen til samiske aviser har i perioden 2007 til 2009 jevnt over økt, med bakgrunn i et ønske fra Stortinget om å opprette to samiske dagsaviser.

4 Støtte til anvendt medieforskning og etterutdanning steg fra 12,674 millioner til 15,268 millioner i 2002. Dette skyldes primært en styrking av IJs FoU-virksomhet og midler til dekning av kjøp av mediestatistikk fra databasen medienorge og Mediebarometeret.

5 Bevilgningen til ymse publikasjoner/tilskudd til minoritetsspråklige publikasjoner er redusert fra 35,5 millioner kroner i 2001 til 0,769 millioner kroner i 2010. Dette skyldes flere forhold, blant annet at deler av posten er flyttet til posten «støtte til periodiske publikasjoner». Også tilskudd til politiske partiers informasjonsvirksomhet, som tidligere var en del av tilskuddsordningen, er flyttet ut av ordningen og over til posten for alminnelig partistøtte. Tilskuddet til minoritetsspråklige publikasjoner er dessuten redusert, primært på grunn av en reduksjon i antall publikasjoner som følge av økte dokumentasjonskrav (se mer under delkapitlet om støtte til periodiske publikasjoner).

hvorvidt en avis defineres som alene, nummer en- eller nummer to-avis: Aleneaviser har ingen konkurrerende aviser på utgiverstedet, nummer en-aviser har det største nettoopplaget med en eller flere konkurrerende aviser på utgiverstedet, og nummer to-aviser har lavere opplag enn en konkurrerende avis på utgiverstedet. Hvis en avis utgis innenfor en bykommune og har redaksjonell dekning konsentrert til en begrenset del av byen, defineres den som bydelsavis.[60] Tabell 4.3 gir en oversikt over fordelingen av produksjonstilskuddet fordelt etter avisgruppe for 2009.

Aviser som mottar produksjonstilskudd, må oppfylle ulike kriterier. De må inneholde nyhets- og aktualitetsstoff av dagspressekarakter som gjør at avisen klart skiller seg fra andre typer publikasjoner, og de må dessuten ha en ansvarlig redaktør med status som svarer til bestemmelsene i Redaktørplakaten. Tilskuddet går kun til abonnementsaviser, og det kreves at avisene tar reell betaling for abonnement, løssalg og annonser, og selger minst halvparten av sitt godkjente

60 Kulturdepartementet fastsetter forskrifter og satser for produksjonstilskuddet. Ordningen administreres av Medietilsynet, og Kulturdepartementet er klageinstans for Medietilsynets vedtak. Se FOR 2009-11-26 nr. 1409 *Forskrift om produksjonstilskudd til dagsaviser.*

Tabell 4.3 Oversikt over fordelingen av produksjonstilskuddet etter avisgruppe, 2009

Grupper	Antall aviser	Produksjonstilskudd	Prosentandel
Nummer en-aviser	5	2 500 545	1
Aleneaviser	103	48 267 615	18
Rikspredte meningsbærende aviser	5	133 146 594	50
Øvrige nummer to-aviser	25	80 535 567	31
Sum	138	264 450 321	100

netto opplag gjennom abonnement. Løssalgsavisene, nettavisene og pdf-avisene faller derfor utenfor ordningen.

For at en avis skal kunne motta produksjonstilskudd, må den være organisert som aksjeselskap, og offentlige institusjoner og myndigheter må ikke ha eierandeler på mer enn 49 prosent. Dersom selskapet har tilleggsvirksomhet ut over avisdriften som utgjør mer enn 1/3 av selskapets omsetning, må tilleggsvirksomheten skilles ut i eget selskap. Selskap som mottar produksjonstilskudd, har ikke adgang til å betale utbytte til sine eiere, og konsernbidrag sidestilles med utbytte. Morselskapet kan imidlertid yte tjenester for datterselskap som mottar støtte, men kun etter markedspris.

Det er også innført begrensinger for hvor mye en avis kan tjene før den må sies å være uavhengig av produksjonstilskudd for sin drift. Det gis ikke tilskudd dersom avisens årsoverskudd eksklusiv produksjonstilskudd, utgjør mer enn 2 millioner kroner ett tilskuddsår, eller mer enn 6 millioner kroner over tre år. Videre er det regler om utgiverhyppighet. Aviser som utkommer to ganger ukentlig, må ha minst 96 utgaver per år. Aviser som utkommer én gang i uken, må ha minst 48 utgaver per år. En avis må ha kommet ut et helt kalenderår og tilfredsstilt alle krav i forskriften før den kan motta støtte.

Beregning av produksjonstilskudd skjer ved å beregne avisenes opplag, priser og hyppighet i året før tilskuddsåret. Minstekravet til utgivelser i tilskuddsordningen er én utgave ukentlig og opplag på minst 1 000. For å være tilskuddsberettiget i denne gruppen må avisen selge minst halvparten av sitt opplag i eget fylke. Nummer en- og aleneaviser over 6 000 er ikke tilskuddsberettiget. Nummer to-aviser mottar ikke tilskudd for opplag over 60 000. Ingen nummer to-aviser i tilskuddsordningen berøres av dette i dag.

4.2.3.1 *Nummer en-avisene og aleneavisene*

Nummer en- og aleneaviser under 6 000 i opplag får faste tilskuddsbeløp etter hvor ofte de kommer ut i uken. Ukeavisene får et fast tilskudd, tillagt et beløp for hver utgave ut over ukentlig utgivelse. Aviser i Nordland, Troms og Finnmark får dobbelt tilskudd. I tillegg settes det av et ekstra tilskudd til aviser med opplag mellom 1 000 og 4 000. Aviser som er nye i støtteordningen, mottar det første året et ekstra tilskudd som tilsvarer minstetilskuddet for ukeaviser i Sør-Norge. De nordnorske avisene er utelukket fra denne bestemmelsen.

I 2009 gikk 37,6 millioner kroner til nummer en- og aleneavisene med opplag under 4 000. Aviser mellom 4 000 og 6 000 mottok 13,1 millioner kroner. Bydelsavisene får samme tilskudd som nummer en- og aleneavisene. For å unngå uheldige konkurransemessige skjevheter på steder med to eller flere aviser, eksisterer særlige bestemmelser.

4.2.3.2 *Nummer to-avisene*

Nummer to-avisene får sitt tilskudd beregnet etter en sats multiplisert med antall utgivelser i året og netto opplag. Støtteberettigede aviser i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger får tilskudd utregnet etter høyeste sats, sats 1. Nummer to-avisene ellers i landet får eksemplartilskudd etter sats 2.

Fem nummer to-aviser er kategorisert som såkalte rikspredte meningsbærende aviser (DagenMagazinet, Dagsavisen, Klassekampen, Nationen og Vårt Land). Disse avisene får sitt tilskudd beregnet ut fra en sats multiplisert med de første 20 000 av sitt opplag. I 2009 ble det satt av 5,1 millioner kroner til dette.

I 2002 ble det innført en kompensasjonsordning for inntektstap som følge av endrede retningslinjer for statlig annonsering av ledige stillinger. Tidligere måtte statlige organer bruke alle

Tabell 4.4 Oversikt over fordelingen innenfor de forskjellige elementene i nummer to-avisenes tilskudd, 2009

Aviser	Ordinært tilskudd sats 1	Ordinært tilskudd sats 2	Avsetning rikspredte menings-bærende aviser	Avsetning kompensasjon	Totalt produksjons-tilskudd 2009
DagenMagazinet	10 651 901		699 060	1 646 359	12 997 320
Dagsavisen	29 082 683		1 298 081	8 286 310	38 667 074
Klassekampen	11 975 472		785 923	8 286 210	21 047 705
Nationen	15 497 204		1 017 046	8 286 319	34 800 560
Vårt Land	26 049 544		1 298 081	8 286 310	35 633 935
Bergensavisen	31 425 977			1 662 713	33 088 690
Bygdanytt[1]	1 432 553			500 000	1 932 553
Demokraten		3 190 125		207 157	3 397 282
Fanaposten[2]				500 000	811 945
Fiskeribladet Fiskaren	5 714 516			823 179	6 537 695
Porsgrunns Dagblad[3]		3 069 873		206 101	3 275 974
Rogalands avis	11 543 957			831 356	12 375 313
Sandnesposten[3]	1 317 624				1 317 624
iTromsø		7 625 606		831 356	8 456 962

1 Bygdanytt er bydelsavis i Bergen. På grunn av sin spredning også utenfor utgiverkommunen er den administrativt blitt definert som nummer to-avis i tilskuddsordningen.

2 Fanaposten er bydelsavis i Bergen. Den mottar tilskudd som nummer en- og aleneavis. Imidlertid viste det seg da kompensasjonen for inntektstap ble innført, at avisens reelle tap tilsa at den burde komme med i kompensasjonsordningen uten dermed å bli definert som ren nummer to-avis. Øvrige bydelsaviser i Oslo og Bergen kunne ikke vise til slikt inntektsbortfall.

3 Porsgrunns Dagblad er aleneavis i Porsgrunn. Avisen får støtte som nummer to-avis fordi Porsgrunn/Skiensområdet anses som et sammenhengende byområde. Samme definisjon er anvendt for Sandnesposten i Stavangerområdet.

avisene på et utgiversted dersom man skulle annonsere ledige stillinger. Bortfallet av inntekter for nummer to-avisene ville bli så tyngende at staten gikk inn med en ekstra avsetning i produksjonstilskuddet. Kompensasjonen har vært på 40 millioner kroner årlig siden ordningen ble innført. Den fordeles etter fire satser for de første 8 000 av avisenes opplag. Aviser i Oslo har sats 1, avisene i Bergen sats 2, avisene i Stavanger, i Tromsø sats 3 mens øvrige nummer to-aviser har sats 4. Det er fastsatt ett minstebeløp for sats 1 og 2 og et annet for sats 3 og 4.

I 2009 gikk 34,7 millioner kroner av kompensasjonsordningen til de rikspredte meningsbærende avisene og 5,7 til øvrige nummer to-aviser. Tabell 4.4 gir en oversikt over fordelingen innenfor de forskjellige elementene i nummer to-avisenes tilskudd for 2009.

I tillegg til de nummer to-avisene som er med i oversikten ovenfor, mottar fem nummer to-aviser tilskudd med faste beløp ut fra særbestemmelser. Ni nummer to-aviser har én utgivelse i uken og får samme tilskudd som ukeavisene.

4.2.4 Tilskudd til samiske aviser

Tilskudd til samiske aviser omfatter støtte til aviser som har den samiske befolkningen som hovedmålgruppe.[61] Formålet med tilskuddet er å legge til rette for demokratisk debatt, meningsdannelse og språkutvikling i det samiske samfunnet.[62] For 2009 inneholder ordningen to publikasjoner: Sagat og Avvir (en sammenslåing av publikasjonene Min Aigi og Assu) som mottar ordinært tilskudd. Førstnevnte benytter i hovedsak norsk skriftspråk, sistnevnte benytter samisk.

For å komme inn under tilskuddsordningen må en avis oppfylle visse kriterier. For det første må den inneholde nyhets- og aktualitetsstoff av dagspressekarakter som gjør at avisen klart skiller seg fra andre typer publikasjoner. Avisen må videre ha en ansvarlig redaktør med status som svarer til bestemmelsene i Redaktørplakaten. Avisen må ta reell betaling for abonnement, løssalg og annonser etter offentlig tilgjengelig prisliste, og kan ikke sende ut gratiseksemplarer ut over det som tillates etter retningslinjer fastsatt av Medietilsynet. Avisen må selge minst halvparten av sitt godkjente netto opplag gjennom abonnement, og kan i siste kalenderår i gjennomsnitt ikke ha mer enn 50 prosent annonser av det totale volum. I tillegg må avisen utkomme regelmessig med minst 48 nummer per år med et gjennomsnittlig netto opplag på minst 750 eksemplarer. Avisen må dessuten være organisert som et aksjeselskap og vilkårene må være oppfylt minst ett kalenderår før støtte kan ytes.

På bakgrunn av sammenslåing av to av avisene i ordningen og en betydelig budsjettøkning, ble tilskuddsordningen for samiske aviser gjennomgått i 2007–2008. Gjennomgangen førte til i at Kulturdepartementet 13. juni 2008 vedtok endringer i forskriften om tilskudd til samiske aviser. Endringene innebar blant annet at en noe større del av tilskuddet fordeles som såkalt «variabelt tilskudd», som utelukkende går til samiskspråklige aviser. I tillegg ble ordningen med tilskudd til produksjon av avissider på samisk i norskspråklige aviser utvidet til også å omfatte sørsamisk.

På bakgrunn av konsultasjoner med Sametinget om forskriftsendringene satte Kulturdepartementet i gang en utredning av hvordan tilskuddsordningen i større grad kan stimulere til bruk av alle de samiske skriftspråkene. Medietilsynet utredet spørsmålet på oppdrag fra Kulturdepartementet og en rapport ble sendt på høring 25. august 2009. Saken er under behandling.

4.2.5 Tilskudd til minoritetsspråklige publikasjoner

Tilskudd til minoritetsspråklige publikasjoner omfatter støtte til minoritetsspråklige publikasjoner som gir informasjon om norske samfunnsforhold og opprinnelig hjemland på eget språk. Innvandrerpublikasjoner (senere betegnet som minoritetsspråklige publikasjoner), har mottatt støtte siden 1980. Formålet med støtteordningen er å bidra til fremvekst av publikasjoner for språklige minoriteter og til utvikling av redaksjonell kvalitet i disse publikasjonene. Gjennom informasjon om norske samfunnsforhold og opprinnelig hjemland på eget språk, skal publikasjonene fremme mulighetene for samfunnsdeltakelse og kulturell utfoldelse hos personer med minoritetsbakgrunn.[63]

I 2009 mottok tre publikasjoner støtte: Bosnisk Post og BH Glasnik på bosnisk og Tong Xun på kinesisk. På bakgrunn av utviklingen har Kulturdepartementet bedt Medietilsynet evaluere ordningen. Medietilsynet leverte sin rapport i juni 2010.[64] I rapporten foreslår Medietilsynet at tilskudd til minoritetsspråklige publikasjoner og til språklige minoriteter slås sammen til én felles, plattformuavhengig støtteordning. Medietilsynet begrunner i hovedsak forslaget med endret mediebruk og at nåværende støtteordninger ikke har fungert etter intensjonene. Arbeidsgruppen foreslår følgende formålsparagraf for ordningen:

> Å bidra til fremvekst av medier for språklige minoriteter og til utvikling av redaksjonell kvalitet i disse slik at mediene kan fremme mulighetene for samfunnsdeltakelse og kulturell utfoldelse hos personer med minoritetsbakgrunn.[65]

4.2.6 Støtte til anvendt medieforskning og etterutdanning

Støtten til anvendt medieforskning og etterutdanning går i hovedsak til etterutdanning i pressen og til anvendt medieforskning. Støtten til anvendt forskning ble første gang utdelt i 1976.[66] I 1991 ble ordningen utvidet fra å gjelde presseforskning til å gjelde medieforskning (Rådet for anvendt medieforskning, RAM). Forskere, journalister og andre med tilknytning til mediene kan søke om

---

61 De samiske publikasjonene fikk i perioden 1979-1985 støtte over post 76 (visse publikasjoner). Denne posten omfattet publikasjoner som ikke tilfredsstilte kravene til pressestøtte, men som Stortinget likevel anså som støtteberettiget. Fra 1986 ble midler til språkutvikling i de samiske publikasjonene også lagt inn i post 76. Støtte til samiske aviser ble innført som egen post 75 i 1987. Fra 1991 har de samiske publikasjonene mottatt støtte over Kulturdepartementets budsjett.

62 Se FOR-1997-03-17 nr. 248 *Forskrift om tilskudd til samiske aviser.*

63 Se FOR-2003-10-22 nr. 1256 *Forskrift om tilskudd til minoritetsspråklige publikasjoner.*

64 Medietilsynet (2010a) *Evaluering av støtteordninger for minoritetsspråklige medier.* Fredrikstad: Medietilsynet.

65 Medietilsynet (2010a: 6).

66 Støtteordningen har bakgrunn i St.meld. nr. 34 (1975–76).

støtte. Siden 2001 har rammen vært uforandret på 2,9 millioner kroner årlig. RAM innstiller også på midler til mastergradsstipend som tas av samme ramme.

Støtten til etterutdanning ble første gang gitt i 1970. I dag fordeler Medietilsynet støtte til Institutt for journalistikk (IJ), Mediebedriftenes Landsforbund (MBL) og Landslaget for lokalaviser (LLA). I 2009 var støttebeløpet på totalt 9,1 millioner kroner.

4.2.7 Distribusjonstilskudd til avisene i Finmark

Distribusjonstilskudd til avisene i Finnmark er begrunnet med høye distribusjonskostnader. Ordningen ble etablert i 1989. For 2009 utgjorde ordningen 1,7 millioner kroner. Støtten tildeles etter søknad og beregnes ut fra antall dokumenterte distribuerte eksemplarer.

4.2.8 Støtte til periodiske publikasjoner

Det har lenge vært utbetalt støtte til publikasjoner som faller utenfor kriteriene for produksjonstilskudd for dagspressen. Statlig tilskudd til det som da ble kalt 'visse publikasjoner', men som etter hvert fikk betegnelsen 'ymse publikasjoner', ble gitt første gang i 1979. I begynnelsen var både de politiske partienes medlemsaviser og politiske tidsskrifter tatt med på denne posten, og senere kom også minoritetsspråklige publikasjoner inn. Etter hvert ble posten en form for oppsamlingssted for publikasjoner som Stortinget har ansett å være spesielt støtteverdige, og/eller som av ulike grunner har havnet utenfor andre støtteordninger. Ymse publikasjoner har aldri vært regulert etter retningslinjer eller forskrift, og har ikke hatt objektive kriterier som har ligget til grunn for utregning av størrelse på tilskudd.

I 2007 ble denne posten overført til Norsk kulturråd. Kulturdepartementet begrunnet overføringen til Norsk kulturråd med at det fortsatt var behov for å ivareta denne typen publikasjoner som ikke ble ivaretatt gjennom de ordinære pressestøtteordningene, men at det var viktig å sikre medienes uavhengighet i redaksjonelle spørsmål.

Formålet med dagens ordning er å opprettholde og utvikle uke- og månedsaviser med ulik kulturell og samfunnsmessig verdi. I denne sammenheng er en publikasjon en ukeavis om den utgis 25–52 ganger i året, mens publikasjoner som utgis 10–24 ganger i året, defineres som månedsavis. Uavhengig av frekvens må opplaget være på minst 500 betalte eksemplarer for å kvalifisere for tilskudd. To kategorier av publikasjoner kan søke om tilskudd under ordningen: For det første uke- og månedsaviser for et allment publikum med hovedvekt på kultur- og kommentarstoff som er viktige arenaer for offentlig debatt. Disse publikasjonene må holde høy redaksjonell kvalitet, være redigert på norsk (bokmål eller nynorsk), og ha vesentlige innslag av originalbidrag på norsk. For det andre uke- og månedsaviser som dekker kulturelle, økonomiske og sosiale emner fra et etnisk minoritetsperspektiv. Publikasjonene må holde høy redaksjonell kvalitet og være redigert på norsk, kvensk, romanes eller romani.

Hovedgrunnlaget for bevilgning og fordeling av tilskudd er en bred faglig vurdering av avisens redaksjonelle virksomhet og prioriterte stoffområder samt dens betydning for og til fremme av offentlig debatt. Det legges særlig vekt på allmenne pressefaglige og redaksjonelle prinsipper som redaksjonell integritet, uavhengighet og autonomi, og avisen skal ha en ansvarlig redaktør og være redigert i tråd med Vær varsom-plakaten, Redaktørplakaten og Tekstreklameplakaten. I tillegg vurderes avisen opp mot en rekke andre kriterier som gjelder distribusjon og økonomi. Det legges vekt på soliditet, effektivitet, stabilitet og profesjonalitet i avisdriften. For aviser som redigeres ut fra et minoritetsperspektiv, legges særlig vekt på avisens evne til å fremme deltakelse i kultur- og samfunnsliv.

For 2009 ble totalt 15 millioner kroner fordelt på syv publikasjoner (se tabell 4.5). Fire publikasjoner som tidligere hadde fått støtte, fikk avslag (Norge I DAG, Samora Magasin, Ukeavisen

Tabell 4.5 Mottakere av støtte til periodiske publikasjoner, 2009

Publikasjon	Millioner kroner
Dag og Tid	4,4
Morgenbladet	3,6
Ny Tid med Kulturmagasin	2,8
Korsets seier	1,8
Utrop	1,0
Ruijan Kaiku	1,0
Le Monde Diplomatique	0,4
Totalt	15,0

Ledelse og Friheten), med nedtrapping av tidligere støttebeløp.

4.3 Direkte støtteordninger for kringkasting

Også innen kringkasting finnes det ulike direkte støtteordninger, heriblant kringkastingsavgiften og støtte til lokalkringkasting.

4.3.1 Kringkastingsavgiften

Kringkastingsavgiften utgjør den klart viktigste direkte støtteordningen innen kringkasting. Ifølge mandatet skal utvalget ikke behandle kringkastingsavgiften, med den begrunnelse at NRK befinner seg i en annen finansiell situasjon enn privateide konkurranseutsatte medier. Det er likevel verdt å nevne ordningen, fordi den er betydelig i omfang og har en langt større verdi enn både den indirekte og de direkte støtteordningene for pressen (jf. figur 4.1).

Kringkastingsavgiften ble innført i 1924 og gikk da til Telegrafverkets distriktskontorer. Fra 1933 ble avgiften fordelt mellom Telegrafverket og NRK. TV-lisensen ble innført i 1957, og da som et tillegg til lytterlisensen. I 1968 ble avgiften omgjort fra å gjelde per apparat til å gjelde per husstand. Etter Stortingsvedtak ble det i 1976 bestemt at det ikke lenger skulle betales lytteravgift for radio. I dag er kringkastingsavgiften en lovpålagt offentlig avgift som alle som har en fjernsynsmottaker, er pliktig til å betale. Plikten til å betale gjelder uavhengig av hvilken type fjernsynsmottaker lytteren/seeren har, og hvilken kanal lytteren/seeren hører/ser på. Stortinget har fastsatt at kringkastingsavgiften skal kreves inn og tilfalle NRK. For 2010 har Stortinget fastsatt avgiften til 2434,32 kroner, inkludert åtte prosent merverdiavgift.

4.3.2 Støtte til lokalkringkasting

Tilskuddsordningen for lokalkringkasting har som hovedmål å stimulere til et kvalitetsorientert og økonomisk livskraftig lokalkringkastingsmiljø som når et stort publikum. Tilskuddsordningen ble innført av Kulturdepartementet i 2001 og hjemlet i Stortingets årlige budsjettvedtak. Ordningen avløste en tilsvarende støtteordning i Audiovisuelt Produksjonsfond som ble opprettet i 1994. Før dette fantes det en tilsvarende støtteordning til lokalkringkasting, kalt Nærkringkastingsfondet.

Tilskudd til lokalkringkasting er regulert gjennom forskrift om tilskudd til lokalkringkasting.[67] Forskriften ble sist endret i 2007 blant annet som følge av at Forbundet for Lokal-TV ble lagt inn i Mediebedriftenes Landsforbund (MBL). Støtteordningen forvaltes av Medietilsynet, med Kulturdepartementet som klageinstans. Alle søknader blir vurdert av et fagutvalg ut fra faglige og økonomiske kriterier. Støtten gis som et rundsumtilskudd, fastsatt etter en skjønnsmessig vurdering av hva som er et rimelig bidrag fra statens side. Det kan søkes om støtte til programproduksjon, kompetansehenvende tiltak, utviklingsprosjekter, og til drift av lokalradio rettet mot etniske og språklige minoriteter.

[67] Se FOR 2001-09-07 nr. 1108 *Forskrift om tilskudd til lokalkringkastingsformål.*

Tabell 4.6 Prosjektstøtte til lokalkringkasting, 2008

Type støtte	Lokalradio	Lokal-TV	Sum
Programproduksjon	1 563 000	4 645 000	6 208 000
Kompetansetiltak	1 461 000	461 000	1 922 000
Utviklingsprosjekt	150 000	0	150 000
Etniske radioer	897 000	-	897 000
Bransjeorganisasjon[1]	2 000 000	2 000 000	4 000 000
Prisutdeling	70 000	50 000	120 000
Sum	6 142 000	7 155 000	13 297 000

[1] Driftstilskudd til Norsk Lokalradioforbund og Lokal-TV-grupperingen i Mediebedriftenes Landsforening.

4.4 Indirekte støtteordninger

I tillegg til de ulike direkte støtteordningene finnes det som tabell 4.1 illustrerte, en rekke direkte støtteordninger for mediefeltet. Mva-fritaket for pressen har klart størst verdi, men også andre indirekte støtteordninger er verdt å nevne, deriblant statens annonsering i dagspressen, konsesjonsprivilegiet og formidlingsplikten i kringkastingsnettene.

4.4.1 Fritak for merverdiavgift

Merverdiavgiften ble innført i Norge 1. januar 1970 og er en generell forbruksavgift som har til formål å skaffe inntekter til staten. Merverdiavgiften innebærer beskatning av merverdien som skapes i næringsvirksomhet. Avgiften oppkreves i praksis ved at de næringsdrivende beregnes mva av omsetning og fradragsfører mva på anskaffelser av varer og tjenester til bruk i virksomheten. Avgiften oppkreves i hvert ledd i verdikjeden og i hvert ledd avgiftsbelegges differansen mellom omsetning og utgifter til varer og tjenestekjøp.

Merverdiavgiften gir i dag nær 200 mrd. kroner i årlige inntekt. Dette utgjør nær ¼ av statens samlede skatteinntekter. Når mva-systemet er utformet generelt for alle varer og tjenester og med én sats, innkreves mva på en enkel måte til relativt lave administrative byrder for de næringsdrivende. Dette er en av forklaringene på at merverdiavgiften i løpet av under 50 år er innført i nær 150 land.

Mva erstattet den tidligere omsetningsavgiften som fra 1964 utgjorde 12 prosent. Hovedregelen er at all innenlands omsetning av varer og tjenester er avgiftspliktig med 25 prosent. Det benyttes imidlertid en redusert sats på 14 prosent ved omsetning av næringsmidler, og en redusert sats på 8 prosent på enkelte andre områder. Noen varer og tjenester er helt fritatt for mva.

Siden merverdiavgiftssystemet ble innført i 1970 har aviser som kommer ut med minst ett nummer ukentlig, bøker og utvalgte tidsskrifter, vært fritatt for mva gjennom nullsatsen. Avisene var også fritatt for den alminnelige omsetningsavgiften som var i bruk før mva-systemet ble innført. Bakgrunnen for fritaket var ønsket om å opprettholde en differensiert dagspresse og med dette skape grunnlaget for en mangesidig og fri opinionsdannelse.[68] Fritaket for trykt skrift generelt var videre begrunnet med at kulturelle hensyn ville bli skadelidende ved full avgiftsbelastning på det trykte ord. Det ble også vist til at det gjeldende fritaket for sisteleddsavgiften, som var begrunnet med at det i et lite språksamfunn som det norske, er sterke grunner for at det trykte ord skal være fritatt fra den omkostningsbelasting som en avgift vil bety for den trykte publikasjon. Dette kan tolkes som en tosidig begrunnelse: På den ene siden et ønske om å beskytte norsk språk. På den andre siden et ønske om å kompensere for at et lite marked, som et lite språksamfunn er, ville gitt rom for færre stemmer og lavere kvalitet dersom man ikke hadde fritak for denne omkostningsbelastningen. Mva-fritaket er slik knyttet til de overordnede mål i mediepolitikken om å fremme ytringsfrihet, mangfold og kvalitet.

Merverdiavgiftsloven (§ 6–1) fritar altså omsetning av avis, som er trykt på papir og utkommer regelmessig med minst ett nummer ukentlig, for merverdiavgift. Fritaket omfatter ikke formidling av aviser elektronisk eller digitalt. Slike digitale tjenester er avgiftspliktige med standard sats etter lovens hovedregel, det vil si 25 prosent.

Mens dagspressen er fritatt fra mva, er dette ikke tilfellet med ukepressen, som er underlagt full mva. Årsaken til at dagspressen har vært satt i en særstilling, har vært begrunnet med dagspressens spesielle funksjon som formidler av nyheter, politikk, debatt og kommentarer i et demokratisk samfunn.[69]

Mens de direkte støtteordningene, og særlig produksjonstilskuddet, har vært gjenstand for gjentatt politisk debatt og flere offentlige utredninger, har mva-fritaket ikke vært gjenstand for like mye politisk oppmerksomhet. Flere av utredningene på mediefeltet har berørt spørsmålet, men i samtlige har et flertall konkludert med at mva-fritaket er begrunnet i dagspressens demokratiske funksjon og et politisk ønske om ikke å beskatte det frie ord.[70]

Ordningen har imidlertid også vært foreslått fjernet. Skatteutvalget[71] skulle foreta en bred vurdering av skatte- og avgiftssystemet og de bakenforliggende prinsippene. Utvalget foreslo å oppheve ordningen med nullsats for trykt skrift. Utvalget så ikke noen gode grunner til å ha denne formen for subsidier i merverdiavgiften. I tillegg skaper slike særregler i merverdiavgiften

[68] Hellerud-innstillingen (1967), Ot.prp. nr. 17 (1968-69).

[69] Se for eksempel NOU 2000:15, NOU 1992:14, St.meld. nr. 32 (1992–1993).

[70] NOU 1982:44 *Pressestøtte. Mål og midler*, NOU 1988:36 *Om eierforhold i dagspressen*, NOU 1992:14

[71] NOU 2003:9 *Skatteutvalget. Forslag til endringer i skattesystemet.*

Tabell 4.7 Anslått verdi av mva-fritaket for aviser og fagpresse, 2008 (millioner kroner)

	Abonnement, mva-fritak	Løssalg, mva-fritak	Total verdi av mva-fritaket	Produksjons-tilskudd	Total støtte
Alle aviser	940	620	1 560	264	1824
– Støtteberettigede aviser	160	30	190	264	454
– Løssalgsaviser (VG/DB)	-	440	440	-	440
– Andre aviser	780	150	930	-	930
Fagpressen			700		700
Sum			2 260		2 524

Kilde: Finansdepartementet.

avgrensningsproblemer og konkurransevridninger i forhold til beslektede varer som har full sats. Utvalget mente at en eventuell subsidiering bør skje på andre måter.

Et mindretall i det såkalte Eierstrukturutvalget gikk også inn for å fjerne mva-fritaket for løssalgsaviser fordi denne typen støtte burde gå dit støttebehovene var størst.[72] Flertallet i utvalget mente imidlertid at mva-fritaket først og fremst var et fritak for avgifter på det trykte ord, og at ordningen derfor ikke kunne betraktes som pressestøtte. Dagspressens funksjon for demokratiet tilsa ifølge flertallet i utvalget derfor at samfunnet var tjent med at mva-fritaket ble opprettholdt.

I tillegg til dagspressen har også visse typer tidsskrifter mva-fritak (etter § 6–2). Dette gjelder for det første abonnements- og foreningstidsskrifter[73] og for det andre tidsskrifter med overveiende politisk, religiøst og litterært innhold. Fritaket for tidsskrifter ble innført samtidig som fritaket for aviser, med samme begrunnelse.

I tillegg til aviser og enkelte tidsskrifter gir merverdiavgiftsloven også fritak ved omsetning av bøker i siste omsetningsledd (etter § 63). Fritaket er praktisert slik at det omfatter alle lydbøker som innholdsmessig er parallelle med den trykte utgivelsen, uavhengig av i hvilket format opplesningen er lagret på. Digitale utgaver av bøker anses som tjenester og ikke varer, og er belagt med 25 prosent mva.

Omsetning av kringkastingstjenester generelt er avgiftspliktig med standard sats etter lovens hovedregel. Dette innebærer at kjøp av tilgang til ulike programmer over TV og radio er avgiftspliktig uansett innholdet i programmene. Et avvik fra dette er bestemmelsen (§ 5–7) om at kringkastingstjenester som er finansiert av kringkastingsavgiften, skal beregnes med redusert merverdiavgiftsats på 8 prosent. Den reduserte satsen på kringkastingstjenester som er finansiert av kringkastingsavgift, ble innført i 2003. Hovedformålet med lovendringen var å fjerne den prisbarrieren som mva representere for NRK ved valget mellom å utføre tjenester ved egne ansatte (egenproduksjon) eller å kjøpe tjenester fra andre (eksternproduksjon), hva gjelder selskapets allmennkringkastingsvirksomhet.[74]

Tabell 4.7 viser anslått verdi av mva-fritaket, fordelt på aviser som mottar direkte pressestøtte, løssalgsaviser og andre aviser, samt støtten til fagpressen.

4.4.2 Statens annonsering

Statens annonsering har utgjort en viktig inntekt for dagspressen og er derfor her sortert som en form for indirekte støtteordning. Plikten til å kunngjøre embeter og stillinger offentlig er slått fast i tjenestemannsloven (§ 2). Utgangspunktet for bestemmelsen om offentlig kunngjøring er det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet, som pålegger statlige arbeidsgivere å tilsette den arbeidstaker som er best kvalifisert. Dette prinsippet innebærer at interesserte må få kunnskap om den ledige stillingen slik at de kan søke. Gjennom en offentlig kunngjøring kan staten oppfylle dette målet.

I 2002 la staten om sin praksis for annonsering i dagspressen.[75] Før omleggingen måtte statlige

[72] NOU 1988:36.

[73] Med abonnements- og foreningstidskrift menes tidsskrift som hovedsakelig omfattes til faste abonnementer eller som hovedsakelig deles ut til foreningsmedlemmer i siste omsetningsledd.

[74] Se Ot.prp. nr. 1 (2002–2003) *Skatte- og avgiftsopplegget 2003 – lovendringer.*

organer bruke alle avisene på et utgiversted dersom man skulle annonsere ledige stillinger. Etter omleggingen kunne staten selv velge om, og i tilfelle i hvilke aviser, de ønsket å annonsere ledige stillinger i. Omleggingen medførte et betydelig bortfall av inntekter for de rikspredte meningsbærende avisene i Oslo og noen av nummer to-avisene. I 2002 ble det derfor innført en kompensasjonsordning for inntektstap som følge av de endrede retningslinjene for statlig annonsering av ledige stillinger. I 2009 gikk 34,7 millioner kroner av kompensasjonsordningen til de rikspredte meningsbærende avisene og 5,7 til øvrige nummer to-aviser.

4.4.3 Konsesjonsprivilegiet for kringkasting

Formålet med konsesjonsordningene på mediefeltet er å oppnå en mest mulig rettferdig fordeling av begrensede frekvensressurser og å sikre et bredt og mangfoldig medietilbud. Konsesjonsinstituttet fungerer som et bytteforhold mellom stat og aktør, der aktøren får visse rettigheter fra staten i bytte mot visse forpliktelser. Rettighetene og forpliktelsene vil kunne innebære direkte eller indirekte økonomiske konsekvenser for aktørene – både i form av gevinster og kostnader.

Historisk har konsesjonsprivilegiet for kringkasting utgjort et indirekte økonomisk privilegium, fordi det har gitt konsesjonsinnehaverne enerett på riksdekkende reklamesendt kringkasting. Både TV 2 og P4 fikk sine konsesjoner med en slik enerett som privilegium.[76]

I bytte påtok kanalene seg ulike allmennkringkastingsforpliktelser. Disse innholdsforpliktelsene utgjorde på sin side en indirekte kostnad for aktørene. Noe programinnhold er dyrere å produsere enn annet innhold, og programmer med smalt fokus vil generere færre reklamekroner enn programmer som retter seg mot større målgrupper.

I tillegg til innholdsforpliktelsene har kanalene betalt konsesjonsvederlag. TV 2s konsesjon for perioden 2003–2009 innebar for eksempel at kanalen var pålagt å betale et engangsvederlag ved tildelingen av konsesjonen. I tillegg måtte TV 2 betale et årlig inntektsavhengig vederlag til Norsk filmfond. Tilsvarende betalte både P4 og Kanal24 (nå Radio Norge) et engangsvederlag ved tildelingen av konsesjonen på henholdsvis 90 og 160 millioner kroner.

Lokalradio- og lokal-TV-stasjonene får tildelt et geografisk avgrenset område der de har lov å sende. Norge er delt inn i 141 konsesjonsområder for analog lokalradio og 29 konsesjonsområder for analog og digital lokal-TV.

4.4.4 Formidlingsplikt for kringkasting

I 2009 kunngjorde Kulturdepartementet en mulighet for norske kringkastere å søke om å få status som formidlingspliktig allmennkringkaster for fjernsyn.[77] Kunngjøringen kom på bakgrunn av tidligere uttrykte politiske mål om å legge til rette for at ikke NRK skulle være alene om å tilby allmennkringkasting.[78] Kulturdepartementet varslet at det ved utløp av TV 2s konsesjonsperiode i 2009 ville vurdere å innføre en ordning med formidlingsplikt for en eventuell ny allmennkringkaster. Stortinget sluttet seg til dette.[79] Den formidlingspliktige allmennkringkasteren vil i bytte mot allmennkringkastingsforpliktelser være «sikret distribusjon i alle kringkastingsnett i Norge» på markedsmessige vilkår.[80] Kunngjøringen spesifiserer nærmere hvilke krav den aktuelle kringkasteren måtte oppfylle. Innen søknadsfristen kom det inn en søknad fra TV 2.[81] Avtalen ble undertegnet 3. desember 2010.[82]

4.5 Verdien av dagens støtteordninger for presse

I kapitlet er det nå redegjort for sentrale direkte og indirekte støtteordninger innen presse og kringkasting. Hvis vi ser på verdien de to ordningene har for pressen, slik de har utviklet seg over tid, er det tydelig at betydningen av ordningene har utviklet seg forskjellig. Figur 4.2 illustrerer den relative verdien av direkte og indirekte støtteordninger i henholdsvis 1982 og 2009. I figur 4.3 vises utviklingen over tid og i tillegg er verdien av kringkastingsavgiften lagt inn. Mens verdien av den direkte og indirekte støtten til pressen var henholdsvis 172 og 461 millioner kroner i 1986,

---

75 Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2002) *Vedrørende nye retningslinjer for statens annonsering i dagspressen – avvikling av regler for stillingsannonser – orientering.* Pressemelding av 22. februar 2002.

76 Se TV 2 Konsesjonsavtale 1992-2002, 2003-2009, P4 Konsesjonsavtale 1993-2002, 2003-2013. Se også Kanal4 (nå Radio Norge) Konsesjonsavtale 2004-2013.

77 Kulturdepartementet (2009).

78 St.meld. nr. 30 (2006–2007).

79 Innst. S. nr. 24 (2007–2008).

80 Kulturdepartementet (2009).

81 TV 2 (2009) *Søknad om avtale med staten som gir status som formidlingspliktig allmennkringkaster*, av 7. desember 2009.

82 Kulturdepartementet (2010) *Avtale mellom staten ved Kulturdepartementet og TV 2 AS om status som formidlingspliktig allmennkringkaster.*

Figur 4.2 Fordeling av direkte og indirekte støtte til avisene i 1982 og 2009 (i prosent)

Kilde: Medietilsynet, Finansdepartementet og NOU 1983:3.

var tilsvarende tall 301 og 1589 millioner kroner i 2009. Dette betyr en økning på henholdsvis 75 og 245 prosent. Til sammenligning økte verdien av kringkastingsavgiften fra 1049 til 4258 millioner kroner i samme periode, altså en økning på 306 prosent.

Den viktigste grunnen til at verdien av mva-fritaket har økt, er at støtte gjennom fritak for merverdiavgift er basert på omsetningsverdi. Dette betyr for det første at høy omsetning i bransjen generelt øker verdien av ordningen. For det andre betyr det at ordningen gir mest indirekte støtte til aviser med høy omsetningsverdi. Aviser med stort opplag vil dermed som regel få mer indirekte støtte enn aviser med lavt opplag. I tillegg har den generelle mva-satsen økt fra 20 til 25 prosent i den nevnte perioden.

Tabell 4.8 viser hvilke aviser i Norge som mottar mest støtte gjennom fritaket for merverdiavgift og gjennom de direkte støtteordningene. Oversikten i tabellen viser at de ti store avisene mottar nær 60 prosent av verdien av mva-fritaket (900 av vel 1 500 millioner kroner). Figur 4.4 viser at den indirekte støtten til løssalgsavisene, det vil si VG og Dagbladet, er om lag like stor som verdien av

Figur 4.3 Verdien av produksjonsstøtten, kringkastingsavgiften og mva-fritaket, 1986 til 2009

Fra og med 2002 ble produksjonstilskuddet tilført 40 millioner kroner som kompensasjon for bortfall av statlig annonsering.

Tabell 4.8 Direkte og indirekte støtte for de ti avisene i Norge som mottar mest støtte samlet sett, 2008 (millioner kroner)

Avis	Verdi av mva-fritak	Direkte pressestøtte	Total støtte til avisen	Andel av totalstøtte til avisene (prosent)
VG	296	0	296	16
Aftenposten	189	0	189	10
Dagbladet	147	0	147	8
Dagens Næringsliv	75	0	75	4
Dagsavisen	19	40	59	3
Bergens Tidende	57	0	57	3
Bergensavisen (BA)	20	34	54	3
Vårt Land	16	35	51	3
Adresseavisen	46	0	46	3
Stavanger Aftenblad	35	0	35	2
Sum	900	108	1 009	55

Kilde: Medietilsynet og Finansdepartementet.

den totale direkte pressestøtteordningen. Figuren er basert på siste kolonne i tabell 4.8.

Tabell 4.9 viser hvordan støtten er fordelt når man ser den i forhold til opplag. Tabell 4.10 gir en oversikt over verdien av mva-fritaket for de ti største avisene målt etter opplag. Som tabellen viser er det ingen av de ti største mottakerne av den indirekte støtten som også mottar direkte støtte.

Rundt 140 aviser mottar årlig produksjonstilskudd, som igjen representerer 90 prosent av de direkte støtteordningene. Tilskuddet til de enkelte avisene varierer kraftig. Et lite antall aviser mottar årlig betydelige beløp i produksjonstilskudd. Tabell 4.11 gir en oversikt over de fem største mottakerne av den direkte pressestøtten (produksjonstilskuddet).

4.6 Mediestøtte i Norden og andre europeiske land

Mediestøtteutvalget er i mandatet bedt om å innhente opplysninger om bruk av økonomiske virkemidler på medieområdet i de andre nordiske landene. I denne sammenheng har utvalget funnet det riktig å gi en oversikt over relevante støtteordninger i et utvalg europeiske land.[83] Oversikten er konsentrert rundt direkte og indirekte støtteordninger innen pressen, men beskriver også støtteordninger innen kringkasting der dette synes særlig relevant.

Generelt synes pressens ufordringer i EU-landene å være nokså like. Situasjonen kjennetegnes av en generell leser- og opplagssvikt i den tradisjonelle pressen samtidig som nye nettbaserte tjenester vokser frem. De tradisjonelle papiravisene har i stor grad utviklet egne nettsteder og e-aviser, men sliter generelt med å få brukerne til å betale for tjenester på Internett. Det er i dag svært få aviser i Europa som med reklameinntekter alene oppnår tilfredsstillende lønnsomhet med sine nettaviser. De tradisjonelle forretningsmodellene til media er derfor utfordret (se også kapittel 6). Mange eksperimenter med ulike inntjeningsmodeller, typisk der nyheter er gratis, mens leserne lokkes til å betale for ulike typer av «premium innhold». Suksesshistoriene synes imidlertid så langt

[83] Informasjonen bygger på Robert G. Picard (2010) «Contemporary Developments in State Support for Media», presentasjon for Mediestøtteutvalget av 3. september 2010, OECD (2010) «The Evolution of News and the Internet», Working Party on the Information Economy. DSTI/ICCP/IE (2009) 14/Final, samt tre oversiktsdokumenter fra Medietilsynet (2010b, 2010c, 2010d) «Nordiske Mediestøtteordninger», «Mediestøtte i Europa» og «Consolidated table on media support in Europa». Det siste bygger på informasjon fra ENPA, underlagsmaterialet til EUs Media Pluralism-rapport fra 2009 og Europarådets kulturdatabase: http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Compendium/default_en.asp

Tabell 4.9 Direkte og indirekte støtte fordelt etter opplag, 1986 og 2008

Sammenlignbare aviser		Mva			2008
Støtte per opplagsenhet[1]	Direkte støtte	Direkte støtte	Indirekte støtte	Sum støtte	Direkte støtte per opplagsenhet med kun KPI-justering
Nummer to-aviser	1986	2008	2008	2008	
Bergensavisen[2]	298	1 235	747	1 982	578
Rogalands Avis	261	1 179	609	1 788	506
iTromsø	234	871	552	1 423	454
Demokraten[2]	180	410	122	532	349
Moss Dagblad[2]	121	438	126	564	234
		Mva			
	Direkte støtte	Direkte støtte	Indirekte støtte	Sum støtte	
Rikspredte meningsbærende	1986	2008	2008	2008	
Nationen	361	1 547	587	2 133	699
Dagsavisen	342	1 361	671	2 031	663
DagenMagazinet[3]	297	1 142	530	1 673	577
Klassekampen	304	1 629	704	2 333	589
Vårt Land	292	1 334	606	1 940	567
		Mva			
	Direkte støtte	Direkte støtte	Indirekte støtte	Sum støtte	
Mva per opplagsenhet	1986	2008	2008	2008	
VG hverdag	0	0	1 041	1 041	
Dagbladet hverdag	0	0	1 191	1 191	
Aftenposten morgen + aften	0	0	508	508	
KPI 86–08: 194,1					

1 Produksjonstilskudd dividert på opplag.
2 Bergensavisen økte antall ukentlige utgivelser fra 6 til 7, mens Demokraten og Moss Dagblad reduserte fra 6 til 3 i perioden. Moss Dagblad gikk inn i 2009.
3 Dagen og Magazinet slått sammen.

å være nokså få. Den økonomiske krisen de seneste årene synes ytterligere å ha forsterket pressens utfordringer.

De politiske myndighetene i de ulike europeiske landene forholder seg nokså ulikt til pressens utfordringer. Mens myndighetene i noen land, deriblant Storbritannia, har tro på at markedet skal regulere seg selv og at avstanden mellom presse og stat bør være største mulig, har myndighetene i andre land, deriblant Frankrike, stor tro på at statlig inngripen er nødvendig for å sikre pressens fremtid.

Tabell 4.12 gir en oversikt over ulike økonomiske mediestøtteordninger i utvalgte europeiske land. Tabellen illustrerer at en rekke europeiske land har direkte støtteordninger til pressen, selv om slike ordninger ikke eksisterer i alle land. Omfanget og størrelsen på de direkte støtteordningene varierer dessuten mye. Tabellen viser videre at indirekte støtteordninger i form av mva-

Figur 4.4 Fordeling av den totale støtten til dagspressen, 2008

Kilde: Medietilsynet og Finansdepartementet.

fritak eller redusert mva-sats for pressen er utbredt. Ingen av de utvalgte landene opererer med full mva-sats. Også støtteordninger for kringkasting er et mye brukt virkemiddel, og da først og fremst i form av finansiering av offentlig kringkasting.

Dersom vi ser nærmere på *direkte støtteordninger* innen pressen, kan vi dele de europeiske landene i tre grupper. Den første kategorien inneholder land med tradisjonelt sterk fokus på mediestøtteordninger. Her kan vi plassere Danmark, Frankrike, Nederland, Norge, Italia og Sverige. Av disse landene er det kun Frankrike og Nederland som åpner for støtte til nettaviser. Dette er også land som har tradisjon for å finansiere offentlig kringkasting. Den andre kategorien inneholder land med tradisjonelt begrenset (målrettet) mediestøttesatsinger. Her kan vi plassere Belgia, Lux-

Tabell 4.10 Verdien av indirekte støtte for de ti største avisene, 2008

	Avis	Direkte støtte (produksjonstilskudd)	Indirekte støtte (verdi mva-fritak)	Opplag
1	VG	0	295 617 000	284 414
2	Aftenposten	0	188 876 000	247 556
3	Dagbladet	0	146 712 000	123 383
4	Bergens Tidende	0	56 692 000	85 825
5	Dagens Næringsliv	0	75 288 000	82 775
6	Adresseavisen	0	46 231 000	77 044
7	Stavanger Aftenblad	0	35 153 000	66 343
8	Fædrelandsvennen	0	21 233 000	40 729
9	Drammens Tidende	0	21 726 000	39 121
10	Romerikes blad	0	21 556 000	37 659

Kilde: Medietilsynet.

Tabell 4.11 Oversikt over de fem største mottakerne av den direkte støtten, 2008

	Avis	Direkte støtte (produksjonstilskudd)	Indirekte støtte (verdi mva-fritak)	Totalt
1	Dagsavisen	39 511 351	19 482 000	58 993 351
2	Bergensavisen	33 843 024	20 475 000	54 318 024
3	Vårt Land	35 122 045	15 955 000	51 077 045
4	Nationen	24 234 994	9 194 000	33 428 994
5	Klassekampen	19 723 814	8 529 000	28 252 814

Kilde: Medietilsynet.

emburg og Østerrike. I disse landene er det typisk språk og regioner som støttes. Den tredje og siste kategorien inneholder land med lavt fokus på mediestøtteordninger. Her kan vi plassere Finland, Hellas, Island, Portugal, Storbritannia, Spania, Sveits, Tyrkia, Tyskland og Ungarn.

Når det gjelder *indirekte støtteordninger* er situasjonen mer lik: De aller fleste medlemslandene i EU har mva-fritak eller lavsats for papiravisene. De fleste land gir samme sats til fagblader, ukeblader, magasiner og lignende som de gir til de tradisjonelle papiravisene. For de fleste land innebærer dette en lav sats for mva og ikke en nullsats for mva. Det finnes imidlertid også land med full mva på aviser og ukeblader, deriblant Bulgaria, Litauen og Slovakia.[84] Tabell 4.13 for oversikt over mva-satsen for mediesektoren i utvalgte europeiske land.

Alle land har full sats på e-avis og nettavis, fordi EUs merverdiavgiftsdirektiv ikke åpner for bruk av redusert sats. I Frankrike har myndighetene uttrykt et ønske om likebehandling av mediekanaler og dermed behovet for støtte til e-aviser og nettaviser. På den andre siden av skalaen argumenterer myndighetene i Storbritannia og Tyskland mot å gi mva-fritak for nettjenester, med den begrunnelse at det vil være vanskelig å skille mellom nettjenester som selger ord og bilder og nettjenester som selger lyd (for eksempel musikk) og video (for eksempel filmer). Følgene av et mva-fritak vil derfor ifølge denne argumentasjonen føre til store tap av provenyinntekter.

Det har så langt ikke vært noen spesielle tiltak fra EU-kommisjonen vedrørende pressestøtten spesielt. EU synes å være mest fokusert på tiltak vedrørende pressefrihet og finansiering av media. Dessuten oppfordrer EU til å støtte tiltak som sikrer journalistikk som er fri fra politisk og kommersiell innblanding. Det er utarbeidet EU-retningslinjer for statlige støtteordninger som også omtaler støtte til pressen og allmennkringkastingen.

4.6.1 Mva-regelverket i EU

Alle medlemsstater i EU må ha et mva-system. Merverdiavgiftsdirektivet[85] setter strenge krav til og rammer for medlemslandenes valgmuligheter knyttet til avgiftssatser. Medlemslandene i EU skal anvende én standardsats for mva og satsen må per dags dato ikke være lavere enn 15 prosent. Medlemsstatene kan i tillegg anvende én eller to reduserte satser. Den reduserte satsen kan ikke settes lavere enn 5 prosent. De reduserte satsene kan kun benyttes ved omsetning av uttrykkelig bestemte varer og tjenester, men ikke på elektroniske tjenester. For elektroniske tjenester som blant annet e-aviser og e-bøker tillatter ikke direktivet bruk av reduserte satser.

Merverdiavgiftsdirektivet åpner altså ikke for at medlemsstatene kan innføre nye mva-fritak (nullsats) eller lavere sats enn 5 prosent. Direktivet åpner imidlertid for spesielle overgangsordninger i påvente av permanente ordninger. Blant annet gis medlemslandene mulighet til å opprettholde lavere satser og fritak som eksisterte før 1. januar 1991. Forutsetning er at fritakene/redusert sats er i overensstemmelse med fellesskapsretten og innført for klart sosiale formål og til fordel for endelig forbruker.

[84] EU Kommisjonen (2010) «VAT rates applied in the member states of the European Union», av 1. mai. 2010.

[85] Rådsdirektiv 2006/112/EF (merverdiavgiftsdirektivet), vedtatt 28. november 2006, trådte i kraft 1. januar 2007. For dansk oversettelse av konsolidert merverdiavgiftsdirektiv per 11. august 2010, se; http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006L0112:20100811:DA:PDF

Tabell 4.12 Oversikt over økonomiske støtteordninger i utvalgte europeiske land

	Direkte støtteordninger til pressen	Mva-fritak eller mva-reduksjon	Finansiering av offentlig kringkasting
Norge	Ja	Ja	Kringkastingsavgift
Sverige	Ja	Ja	Kringkastingsavgift
Danmark	Ja	Ja	Kringkastingsavgift
Finland	Nei	Ja	Kombinasjon av kringkastingsavgift og vederlag fra kommersielle kanaler
Island	Nei	Ja	Kombinasjon av kringkastingsavgift, reklame og sponsing
Storbritannia	Nei	Ja	Primært kringkastingsavgift
Frankrike	Ja	Ja	Kombinasjon av skatt og reklame
Tyskland	Nei	Ja	Kombinasjon av kringkastingsavgift, reklame og statlige tilskudd
Spania	Nei	Ja	Kombinasjon av statstilskudd og ulike skatteordninger
Nederland	Nei	Ja	Kombinasjon av statssubsidiering, reklame og egengenererte inntekter
Italia	Nei	Ja	Kombinasjon av kringkastingsavgift og reklame
Belgia	Ja	Ja	Kombinasjon av statlige overføringer, reklame og sponsing
Luxemburg	Ja	Ja	Statlig finansiert radio.
Østerrike	Ja	Ja	Kombinasjon av kringkastingsavgift og reklame
Hellas	Nei	Ja	Kringkastingsavgift
Portugal	Ja	Ja	Kombinasjon av kringkastingsavgift og reklame
Sveits	Ja	Ja	Kombinasjon av kringkastingsavgift, reklame og sponsing
Ungarn	Ja	Ja	Kombinasjon av statlige overføringer og reklame

Kilde: Medietilsynet (2010d).

Bilag III nr. 6 i direktivet gir medlemslandene mulighet til å benytte redusert sats på trykte skrifter:

> 6) Levering, herunder udlån på biblioteker, af bøger på alle fysiske medier (herunder brochurer, foldere og lignende tryksager, billed-, tegne- eller malebøger til børn, trykt eller håndskreven musik, geografiske og hydrografiske kort eller tilsvarende), aviser og tidsskrifter, bortset fra materiale, der udelukkende eller hovedsagelig er reklame

Frem til 1. juni 2009 tillot merverdiavgiftsdirektivet redusert sats kun på papirutgaver. Dette ble endret slik at medlemslandene nå har mulighet til å legge redusert sats også på bøker uavhengig av lagringsmedium. Det er imidlertid fortsatt en forutsetning for redusert sats at boka selges via et fysisk lagringsmedium, det vil si er en vare.[86]

[86] Denne tolkningen er også lagt til grunn av EU-kommisjonen i svar på parlamentarisk spørsmål E-3109/2010 14. juni 2010. Se http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2010-3109&language=LV

Tabell 4.13 Oversikt over mva-sats for mediesektoren utvalgte europeiske land (i prosent)

	Standardrate	Avis	Ukeblad	Bøker
Norge	25	0	25	0
Sverige	25	6	6	6
Danmark	25	0	25	25
Finland	22	0/22	0/22	8
Island	25	7	25	7
Storbritannia	17,5	0	0	0
Frankrike	19,6	2,1	2,1	5,5
Tyskland	19	7	7	7
Spania	16	4	4	4
Nederland	19	6	6	6
Italia	20	4	4	4
Østerrike	20	10	10	10
Belgia	21	0	0	6
Hellas	18	4	4	4
Luxemburg	15	3	3	3
Portugal	19	5	5	5
Irland	21	13,5	13,5	0

Kilde: Medietilsynet (2010c).

Denne tolkningen er også lagt til grunn av EU-kommisjonen i svar på parlamentarisk spørsmål E-3109/2010 14. juni 2010.[87]

Utvalgets medlem Bergo mener derfor mva-fritaket for avis trykket på papir også kan omfatte den utgaven som distribueres digitalt, uten at det er å oppfatte som en utvidelse av det gjeldende mva-fritaket, forutsatt at den digitale utgaven har et innhold som er identisk eller tilnærmet identisk med papirutgaven, og inngår i en abonnementsordning som omfatter begge.

Nedenfor følger en kort redegjørelse for støtteordningene i et lite utvalg europeiske land.

4.6.2 Sverige

I Sverige finnes det både direkte og indirekte støtteordninger for pressen. Den direkte tilskuddsordningen ble innført i 1971 og forvaltes i dag av den statlige myndigheten Presstödsnämnden. Støtten består av to ordninger: driftstilskuddet, som går til nummer to-aviser med maksimalt 30 prosent husstandsdekning på utgiverstedet, og distribusjonstilskuddet, som går til aviser som deltar i organisert samdistribusjon. Driftstilskuddet utgjør omtrent 85 prosent og distribusjonstilskuddet omtrent 15 prosent av det samlede beløpet på 551 millioner SEK (2009).

EU-kommisjonen har gransket den svenske støtteordningen og konkluderte i 2008 med at den svenske modellen var i strid med EUs statsstøtteregler. Det var ikke pressestøttens formål eller ordningen som sådan som ble ansett å være i strid med reglene, men innretningen den hadde fått. Kommisjonen mente ordningen ikke oppfylte «proporsjonalitetstesten», fordi enkelte store mediehus fikk veldig høye støttebeløp, og fordi det ikke var fastsatt noen terskel for støtte til dekning av produksjonskostnadene. Kommisjonen anmodet derfor Sverige om å endre sin modell.[88]

[87] http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2010-3109&language=LV

[88] Proposition 2009/10:199 *Nye vilkor för stodet till dagspressen.*

Den svenske regjeringen anbefalte deretter visse endringer i støtteordningen, først og fremst størrelsen på støtten til de store hovedstadsavisene. Samtidig satte regjeringen begrensninger for hva støtten kunne brukes til. Støtteordningen ble dessuten tidsbegrenset til 31. desember 2016, i og med at en ny vurdering av støtteordningene og deres innvirkning på mediemangfoldet og konkurransen i markedet skal gjennomføres. Med forutsetning om at de nye reglene blir godkjent av EU-kommisjonen, ble forslaget vedtatt av Riksdagen 2. juni 2010, med virkning fra 1. januar 2011.[89]

I tillegg til den direkte støtten mottar dagspressen også indirekte støtte gjennom redusert mva (6 prosent mot 25 prosent normalt). Også ukeblader og bøker har samme reduserte mva-sats som avisene.[90]

Innenfor reguleringen av kringkasting er kringkastingsavgiften den viktigste støtteordningen. Lisensen kalles TV-avgift og fastsettes årlig av Riksdagen.[91] Kringkastingsavgiften er samlet sett den største mediestøtteordningen i Sverige: I 2010 vil Sveriges Radio motta drøyt 6,7 milliarder SEK, fordelt på ca 4 milliarder til fjernsynsvirksomheten, 2,3 milliarder til radiovirksomheten, og 0,4 milliarder til utdanningsvirksomheten. Sveriges Radio har inntekter på om lag 200 millioner SEK fra sponsorvirksomhet og lignende.

4.6.3 Danmark

I 2007 nedsatte det danske Radio- og tv-nævnet et utredningsprosjekt for å vurdere den fremtidige offentlige mediestøtten i Danmark. Utredningsarbeidet ble gitt til Rambøll Management Consulting, som i 2009 avga sin rapport.[92] I utredningsarbeidet skilles det mellom direkte og indirekte støtte til trykte og elektroniske medier. Innenfor den direkte støtteordningen for trykte medier beslaglegger distribusjonsstøtteordninger til avisene størsteparten av støtten. I tillegg finnes Dagbladsnævnet. Dagbladsnævnet ble oppnevnt i 2006 og gir støtte til «trykte dagblade og dagbladslignende blade med alsidige nyheder og analyser, der har betydning for den offentlige debat».[93] Dagbladsnævnet gir altså bare støtte til trykte medier. Det gis støtte til tre typer prosjekter: Etableringsstøtte til prosjekter som skal skape nye aviser, omstillingsstøtte til prosjekter ved økonomiske utfordringer, og saneringsstøtte til aviser som er umiddelbart nedleggingstruet. I perioden 2006–2009 fordelte Dagbladsnævnet nesten 16 millioner danske kroner.[94]

Innenfor den indirekte mediestøtten for de trykte mediene er mva-fritaket for aviser det viktigste virkemidlet (mot 25 prosent mva normalt). I tillegg har avisene visse dispensasjoner som kan regnes som indirekte støtte, deriblant dispensasjon fra konkurranseloven og forbrukeravtalelovens forbud mot henholdsvis faste priser og uoppfordret henvendelse.[95]

Også innenfor den elektroniske mediestøtten skilles det mellom direkte og indirekte støtteordninger. Stort sett all direkte mediestøtte til radio og TV stammer fra medielisensen. Fordelingen av medielisensen blir bestemt gjennom medieforlikene, og størstedelen går til allmennkringkasterne DR og TV 2 Regionene. Innenfor den indirekte mediestøtten for elektroniske medier er adgang for DR til statsgaranterte lån, samt vederlagsfrihet for allmennkringkasterne ved formidling gjennom must-carry bestemmelser.[96]

4.6.4 Finland

Frem til 2008 ble det bevilget både distribusjonstilskudd og driftstilskudd til et antall finske aviser. Det totale tilskuddet beløp seg i 2007 til 14,264 millioner euro. Fra 2008 ble tilskuddet lagt inn i partistøtten. Begrunnelsen for dette var at tilskuddet i all hovedsak hadde gått til den finske partipressen. Man mente videre fra regjeringens side at å kanalisere pressestøtten gjennom partiene, var i tråd med EUs regelverk om forbud mot næringsstøtte. Fra 2008 ble det kun tildelt 500 000 euro i pressestøtte til svenskspråklige aviser og nyhetsbyråer.

Når det gjelder indirekte støtteordninger, har aviser og ukeblader nullsats ved abonnement og fullsats (22 prosent) ved direktesalg.

Allmennkringkasting i Finland er finansiert gjennom en fjernsynslisens som er tilknyttet mottakerapparatet. Et offentlig nedsatt utvalg har foreslått å erstatte fjernsynslisensen med en generell medietjenesteavgift betalt av alle husholdnin-

---

89 http://www.sweden.gov.se/sb/d/13163

90 Sverige hadde fritak for mva-avgift på opplagsinntekter frem til 1996. På grunn av den økonomiske krisen Sverige befant seg og dertil behov for økte statlige inntekter, ble det i 1996 innført 6 prosent mva på dagspresse.

91 http://www.sweden.gov.se/sb/d/6487

92 Rambøll Management Consulting (2009) *Utredning af den fremtidige offentlige mediestøtte*. København: Rambøll Management Consulting.

93 Dagbladsnævnet (2009) *Treårig evalueringsrapport*. Dagbladsnævnet.

94 Dagbladsnævnet (2009).

95 Rambøll Management Consulting (2009: 3–4).

96 Rambøll Management Consulting (2009: 2).

ger og forretninger med inntekter over en viss størrelse (400 000 euro i året).[97]

4.6.5 Storbritannia

I Storbritannia finnes en sterk tradisjon for avstand mellom presse og myndigheter. Pressen mottar således svært få privilegier og har også få lovpålagte krav. Pressen styres mye i form av regulering i regi av pressen selv. I Storbritannia er det høy konsentrasjon på eiersiden, og pressen er dominert av nasjonale aviser og Murdoch, som en utpreget multimediaaktør. Metro-London er verdens største gratisavis.[98]

I Storbritannia er krisefølelsen i pressen stor, men fortsatt hersker troen på at markedet vil løse opp i problemene.

Det finnes ingen direkte støtteordninger, med unntak av noe støtte til nasjonale etniske minoritetsspråk og ikke-kommersiell lokalkringkasting. Når det gjelder indirekte støtteordninger, har aviser, ukeblader og bøker nullsats, mot en normalsats på 17,5 prosent. Nullsatsen er vel etablert, men lite diskutert.

Allmennkringkasteren BBC er i hovedsak finansiert gjennom lisensinntekter. I den senere tid har det vært mange diskusjoner omkring BBCs kommersielle satsing. Påstanden fra kritikerne er at BBC stjeler potensialet fra de andre kommersielle kringkasterne.

4.6.6 Frankrike

Når det gjelder direkte støtte til pressen, er Frankrike i en særstilling. Ingen land i EU bruker mer penger på direkte støtteordninger, ingen land har økt støttebeløpet mer de siste årene og ingen har så mange og langsiktige støtteordninger som Frankrike. Den samlede støtten (direkte og indirekte) vil i 2010 utgjøre nærmere 1,5 milliarder euro. Av dette utgjør den direkte støtten 578 millioner euro, en økning på 33 prosent fra 2009. 50 prosent av den direkte støtten går til distribusjonsstøtte.[99] Støtteordninger administreres av etaten CPPAP som er underlagt Kulturministeriet. I dag utgjør statsstøtte i Frankrike mer enn 10 prosent av den samlede inntekten til aviser.

I 2008 ble det nedsatt et bredt sammensatt utvalg, EGPE (Etats généraux de la presse écrite) for å vurdere ulike tiltak for pressen. I rapporten blir det foreslått en rekke konkrete støttetiltak for både tradisjonell presse og Internett. Arbeidet førte til at det ble vedtatt en statlig tiltakspakke på 600 millioner euro fordelt over en treårs periode. Av tiltakene som ble foreslått, er: ytterlige reduksjon i portosatser for aviser, dobling av det statlige annonsebudsjettet for aviser, dobling av støtten til aviser med små annonseinntekter, økte eierandelsgrenser for utenlandske eiere, økt distribusjonsstøtte blant annet gjennom skattelette, bistand til å utvikle ideelle nyhetsorganisasjoner (etter modell fra USA), støtte modernisering og fornyelse i lys av den digitale revolusjonen, skattefordel for investering i online-journalistikk, program for gratis avisabonnement for 18-åringer og utdanningsstøtte for journalister.

Frankrike har også utviklet en ordning for støtte til online-publisering av nyheter under forutsetning av at publikasjonen fyller kravene til redaktøransvar, kontroll med innhold, regulære oppdateringer av innhold og at de har minst én profesjonell journalist. Ordningen vil kreve godkjenning av en egen komite i CPPAP.

På tross av Frankrikes uttrykte ønske om å likestille online med print synes tiltak som for eksempel lavere mva, å være satt på vent, blant annet som følge av motstand i EU.

Når det gjelder indirekte støtteordninger, har avis, ukeblader og bøker redusert mva; henholdsvis 2,1 prosent på aviser og ukeblader og 5,5 prosent på bøker, mot en normalsats på 19,6 prosent. Mva-fritaket gjelder for øvrig også en rekke andre kulturtilbud.

Allmennkringkasting i Frankrike er finansiert gjennom en kombinasjon av offentlige midler og reklame. De offentlige midlene er betalt som en boligskatt og begrunnet ut fra eierskapet av et fjernsynsapparat. Skatten betales én gang i året og gjelder alle familiemedlemmene i en husstand.[100]

4.6.7 Tyskland

I Tyskland eksisterer det ingen direkte støtteordninger for avisene. Myndighetene mener at en direkte støtte til pressen kan medføre en statlig påvirkning av innholdet.

Når det gjelder indirekte støtteordninger, har aviser, ukeblader og bøker redusert mva; 7 prosent mot en normalsats på 19 prosent. Tyskland har en spesiell ordning for å sikre lave distribusjonskostnader for aviser, tidsskrifter og bøker. Denne er lovbestemt og overvåkes av det nasjonale Post- og teletilsynet.

---

97 Christian M. Bron (2010) *Public Service Media: Money for Content.* Iris Pus. European Audiovisual Observatory.

98 Medietilsynet (2010c).

99 Medietilsynet (2010c).

100 Bron (2010).

For allmennkringkastingen ligger mye av ansvaret og regler for lisens og reklameinntekter på delstatsnivå. Generelt er allmennkringkasting i Tyskland finansiert gjennom en blanding av lisens, reklame (deriblant sponsing) og andre inntekter (donasjoner, utleie og lignende). Lisensinntektene utgjør den største inntektskilden. Tre nye forslag til finansiering av allmennkringkasting er under debatt. Det første forslaget innebærer at alle innbyggerne betaler en «medieskatt». Det andre forslaget innebærer at alle husholdinger betaler en avgift («husholdningsskatt»), mens det tredje forslaget innebærer å beholde skatt på mottakerapparatene.[101]

4.6.8 Spania

Spansk presse har ikke mottatt noen direkte støtte siden 1991, men enkelte støtteordninger er tilgjengelig for katalanske og baskiske aviser. Når det gjelder indirekte støtteordninger, har aviser, ukeblader og bøker redusert mva; 4 prosent mot en normalsats på 16 prosent.

Allmennkringkasting i Spania ble endret med virkning fra 1. september 2009. Det er ingen kringkastingsavgift i den nye modellen. I stedet kombineres statstilskudd med tre nye former for skatt: Kommersielle gratiskanaler skal betale inn 3 prosent av sine inntekter, betal-TV kanaler 1,5 prosent og elektroniske kommunikasjonsoperatører 0,9 prosent. I tillegg genereres det midler fra skatt på bruk av spektrumfrekvenser.[102]

4.6.9 Nederland

I Nederland eksisterer det i dag ingen direkte støtteordninger for avisene, men avisene kan søke The Deutch Press Found for støtte til avisproduksjon, forskning og mangfold. Formålet er å gi økonomisk hjelp til vanskeligstilte aviser, primært av kortsiktig karakter. Videre skal de stimulere til generell modernisering og fornyelse.

Støtteordningene er derfor relativt kortsiktige, målrettede og innovasjonsorienterte. Støtten fastsettes gjennom en årlig bevilgning gjennom kulturministeriet. I perioden 2002 til 2007 ga fondet 2,3 millioner euro til ulike støttetiltak. I tillegg til pressefondet foreligger et eget kulturfond som gir støtte til nasjonale og regionale mediekulturelle formål. Det eksisterer dessuten egne støtteordninger til særskilte journalistprosjekter.

[101] Bron (2010).
[102] Bron (2010).

Når det gjelder indirekte støtteordninger, har aviser, ukeblader og bøker redusert mva; 6 prosent mot en normalsats på 19 prosent. I Nederland ble kringkastingslisensen avskaffet i 2000. Siden den gang er allmennkringkasting i Nederland finansiert gjennom en årlig statssubsidiering. I tillegg finansieres allmennkringkasting gjennom reklame og egengenererte inntekter, deriblant støtteordninger, ulike former for sponsorordninger, inntekter fra intellektuelle rettigheter, og tilleggstjenester.[103]

4.6.10 Åpne kanaler

Europaparlamentet vedtok i 2007 en resolusjon som oppfordret medlemslandene til å gi støtte til «den tredje mediesektoren», som ble betegnelsen på medier som ble drevet på frivillig basis med målsetting om å gi minoriteter, enkeltpersoner og organisasjoner mulighet til å slippe til i det offentlige rom.

«Den tredje mediesektoren» ble en fellesbetegnelse for å markere at disse mediene falt utenfor de to andre gruppene; kommersielle medier og lisensfinansierte medier.

I flere land er dette organisert som såkalte «åpne kanaler», som for eksempel i Tyskland, der myndigheter gir økonomisk støtte til drift av studio og mannskap for å hjelpe svake grupper til å komme på lufta på en egen TV-kanal. I Nederland er dette mer konsentrert om radio, mens Sverige har hatt «åpne kanaler» på kabelnettet gjennom mange år i flere av de store byene, som Stockholm, Gøteborg og Malmø.

Norge fikk i 2008 en tilsvarende løsning i form av Frikanalen, der 70 frivillige organisasjoner gikk sammen om en TV-kanal. Prosjektet støttes av Kulturdepartementet og har gratis distribusjon i det digitale bakkenettet.[104] Både Danmark og Finland er nå i ferd med å etablere en tilsvarende løsning.

4.7 Oppsummering

De økonomiske virkemidlene i pressepolitikken – både de direkte tilskuddsordningene og mva-fritaket – har historisk vært legitimert ut fra begrunnelsen om at en differensiert presse er viktig for

[103] Bron (2010).
[104] Frikanalen mottok i 2009 3,5 millioner kroner i støtte over statsbudsjettet. Kanalen har også inngått en avtale med Kulturdepartementet som innebærer en tilsvarende støtte også i 2010, to millioner i 2011, samt 1 million kroner i permanent årlig driftsstøtte.

ytringsfriheten og et levende demokrati. Den direkte tilskuddsordningen ble innført i en periode der man fryktet omfattende avisdød, og målsettingen var å styrke det økonomiske grunnlaget for avisene, særlig de mest utsatte. Pressepolitikken ble dermed innrettet for å opprettholde det eksisterende avismønsteret.

Pressepolitikken har vært utredet og gjennomgått politisk en rekke ganger, blant annet for å vurdere hvordan endringer i mediemarkedet påvirker pressestøttens legitimitet og virkning. Hovedkonklusjonen har alltid vært at pressen har avgjørende betydning for et levende demokrati.

De norske økonomiske virkemidlene på mediefeltet har klare paralleller til støtteordninger i andre europeiske land. Også i andre land har imidlertid endringer i mediemarkedet ført til politiske diskusjoner om hvorvidt de mediepolitiske virkemidlene fortsatt er legitime og effektive.

Kapittel 5
Medienes funksjon i nyhets- og debattformidlingen

I kapittel 3 ble det redegjort for det grunnlovfestede infrastrukturkravet, altså myndighetenes plikt til å legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Mediepolitikkens overordnede målsettinger–ytringsfrihet, mangfold og kvalitet–ble også diskutert. I dette kapitlet behandles nyheter og debatt, de viktigste delene av den offentlige samtalen.

Det har aldri vært så lett å komme til orde som i dag. Men det er likevel ikke lettere å bli hørt. Dette tilsynelatende paradokset vil bli belyst gjennom en fremstilling av medienes historiske utvikling.

Fra 1960- til 1990-årene ble partijournalistikken langsomt avviklet. Samtidig ble avstanden mellom mediesystemet og partiene langsomt større. Mediene etablerer betraktningsmåter, er portvakt for nyhetskilder og nyheter, og setter dagsorden. I tillegg har mediene mange andre roller, som ikke vil bli drøftet her.

Kapitlet redegjør kort for de foreløpige resultatene fra undersøkelsen: «Hvor kommer nyhetene fra?», av førsteamanuensis Ivar John Erdal ved Høgskulen i Volda. Rapporten viser at avisene fortsatt er hovedleverandør av originale nyheter. Den foreløpige rapporten er vedlagt.

Videre redegjør kapitlet for hvordan publikum i økende grad tar i bruk Internett som leverandør av internasjonale og nasjonale nyheter. Kapitlet avsluttes med en redegjørelse av medienes ulike debattarenaer.

5.1 Medienes portvakt- og dagsordenfunksjon

Mediene utøver en portvaktfunksjon i den forstand at de påvirker hva og hvem som skal bringes frem for offentligheten. Selv om også andre vil ha en slik funksjon i ulike sammenhenger (for eksempel politikere, offentlige tjenestemenn, PR-konsulenter, forlagskonsulenter), er det i den allmenne nyhetsformidlingen først og fremst mediene som vokter kanalene ut til offentligheten.

På den ene siden er dette en helt nødvendig funksjon. I en stadig mer komplisert og spesialisert verden der tilgangen på informasjon etter hvert nærmest er grenseløs, er vi helt avhengige av institusjoner som kan sortere, velge ut og presentere informasjon på en måte som er relevant og forståelig. Blant annet har mediene en viktig rolle i å «oversette» kompliserte saksforhold og tekster fra ulike spesialfelter i samfunnet. Ytringsfrihetskommisjonen pekte på denne portvaktfunksjonen som «en av de viktigste funksjoner i det offentlige rom».[105]

På den andre siden ligger det makt i en slik portvaktfunksjon, noe som gjør det avgjørende å se nærmere på hvordan, eller på hvilke premisser, denne utsorteringen og struktureringen av informasjon foregår.

Gjennom sin portvaktfunksjon har mediene innflytelse over samfunnets dagsorden; hvilke spørsmål og saker befolkningen skal være opptatt av, og dermed også hva den ikke skal være opptatt av. Mediene presser til en viss grad både publikum, politikere og andre samfunnsaktører til å forholde seg til enkelte journalistisk utvalgte saker eller emner. Samtidig virker innflytelsen også motsatt vei, særlig med hensyn til publikums interesser. Det publikum er opptatt av, vil mediene tjene på å dekke.

Naturligvis er det ofte begivenhetene selv som styrer medienes fokus. Store begivenheter vil ofte tiltvinge seg offentlighetens oppmerksomhet. I andre tilfeller kan det være mediene selv som skaper den offentlige oppmerksomheten om en sak. For det første kan det dreie seg om forhold som nok har stor offentlig interesse i seg selv, men som kanskje ikke ville blitt kjent uten betydelig journalistisk innsats. Det finnes uttallige eksempler på at ulike former for økonomiske misligheter, bedrageri og korrupsjon er blitt avslørt av en kritisk presse. For det andre kan det dreie seg om saker som delvis er «medieskapt», for eksempel oppslag om mediekjendisers privatliv.

[105] NOU 1999:27 side 56.

Hoveddelen av nyhetsformidlingen består verken av de store begivenhetene eller den undersøkende journalistikken, men en mer rutinepreget utvelgelse blant den store mengden av potensielle saker. Ut fra journalistiske konvensjoner om hva som kvalifiserer som en nyhet, foretar mediene et utvalg blant en mengde saker, hendelser og utspill. Utvalget innebærer samtidig at en rekke saker blir valgt bort og dermed ikke får noen plass i «den redigerte offentlighet».

Det er mange forhold som vil være med på å bestemme dette utvalget. Til dels kan det være snakk om etablerte journalistiske nyhetskriterier som vil være mer eller mindre felles for de fleste journalister. Disse kan oppsummeres i stikkord som konsekvens (hvor mange angår det?), nærhet (har det hendt i «vårt» område?), konflikt (er det uenighet, strid?) og avvik (er det oppsiktsvekkende, unormalt?). Siden nyheter ofte må omhandle noe «unormalt» for å bli slått opp, kan pressen tendere til å gi et skjevt utsnitt av virkeligheten.

De vanlige nyhetskriteriene kan virke sammen med andre forhold når det gjelder utvalget av saker. Den markedssituasjonen som for eksempel en avis er i, vil påvirke vektleggingen av nyhetskriteriene. Videre kan utvalget av saker påvirkes av det konkrete mediets rolle og profil, herunder utgivers grunnsyn. Tilsvarende kan den enkelte journalists og redaktørs bakgrunn, interessefelt og politiske overbevisning påvirke utvelgelsen.

Også den vinklingen mediene velger å gi en sak, vil ha betydning for hvilken oppmerksomhet saken får i offentligheten. En hendelse eller utvikling kan alltid fremstilles på ulike måter, og fremstillingsmåten vil påvirke publikums oppmerksomhet og interesse for saken.

5.2 Fra partipresse til redaksjonell uavhengighet

Som tidligere nevnt har en av de sentrale begrunnelsene for den statlige pressepolitikken vært knyttet til ønsket om å opprettholde en mangfoldig presse. Mangfoldet kan for eksempel dreie seg om opprettholdelse av ulike typer aviser. Men begrepet har ofte vært oppfattet som et politisk mangfold. Det har vært et mål å ha aviser med forskjellig politisk ståsted for å sikre bredden i samfunnsdebatten. Da pressestøtten ble innført, mente enkelte at dette i virkeligheten var en form for partistøtte. Etter hvert som avisene endret sin politiske rolle og sluttet å være partiorganer, har imidlertid denne delen av begrunnelsen for pressestøtten fått et annet innhold.

5.2.1 Partipressen

Under perioden med partipresse var redaktører og journalister ofte aktive i politikken.[106] Partiavisene utfordret i mindre grad sine politikeres dagsorden, og de bedrev i stor grad referatjournalistikk. Videre var kommentarene i samsvar med deres respektive partis holdning.

Båndene mellom aviser og partier var sterkere i Norge enn i andre land som også hadde pressefrihet. Går vi så langt tilbake som til 1885, finner vi at hele 93 prosent av den samlede presse var partipresse.[107] På midten av 1960-tallet startet imidlertid pressens løsrivelse fra partiene for fullt. Fra 1966 til 1990 ble tallet på partiaviser redusert fra 114 til 61, og partiavisenes andel gikk ned fra 64 til 32 prosent.

Det var flere grunner til at den norske partipressen endret karakter. Hovedbegrunnelsen ligger i spørsmålet om troverdighet. Ikke minst mente pressen selv at de tette forbindelseslinjene til partiene ble problematiske. De redaksjonelle miljøene, ikke minst grasrotnivået i redaksjonene, følte seg ubekvemme med den nære tilknytningen mellom avis og parti, og lojaliteten ble snudd fra partiet til leseren. En sentral drivkraft for dette skiftet var utviklingen i retning av lokale avismonopoler. Rollen som distriktets/byens eneste avis ble vanskelig å forene med rollen som ensporet menighetsorgan. Når det ble bare én avis igjen på et sted, fikk denne avisen alene ansvaret for at pressens funksjoner ble fylt.

Dagens aviser slipper derfor til folk med ulike politiske standpunkter og legger på denne måten grunnlaget for mangfoldige debatter. Like fullt har mange aviser beholdt sitt ideologiske ståsted fra partiavistiden. Det er dekning for å si at en del av de tidligere partiavisene i stor grad henger igjen i de gamle politiske sfærer og dermed i hovedsak har det samme verdimessige grunnlag som tidligere.

De politiske skillelinjene er også på konsernnivå blitt mindre tydelige. I dag eier for eksempel A-pressen og Schibsted både borgerlige og sosialdemokratiske aviser. Dette var utenkelig under partipressetiden. Utviklingen i A-pressen illustre-

[106] Beskrivelsen av partipressen bygger i stor grad på Jens O. Simensen (1999) *Meningsbærer eller meningsløs? Om avisenes samfunnsrolle.* Fredrikstad: Institutt for Journalistikk, og NOU 2000:15.

[107] Svennik Høyer (1982) *Rapporten om massemedier*, vedlegg til NOU 1982:30.

rer endringen. I 1995 kjøpte A-pressen Lofotposten, den første borgerlige avisen i A-pressen. Kjøpet markerte starten på en rekke oppkjøp av borgerlige aviser som A-pressen har gjennomført i etterkant. Oppkjøpene var strategisk begrunnet, spesielt ble annonsesamkjøring og rasjonaliseringsgevinster (for eksempel i trykkerivirksomheten) trukket frem.[108] Ikke desto mindre medførte oppkjøpene betydelige diskusjoner om grunnsyn og journalistikk.

5.2.2 Pressens selvregulering

Mens avisene tidligere hadde som sitt fremste formål å være organer for sitt respektive parti, er dagens formålsparagrafer forankret i verdier og samfunnssyn.

Pressens selvregulering, gjennom Pressens Faglige Utvalg (PFU), er en sentral del av den uavhengige journalistikken og understreker den frie rollen som pressen ønsker å ha. PFU er opprettet av Norsk Presseforbund og har syv medlemmer. Flertallet på fire kommer fra pressen, tre representerer allmennheten. PFU har som formål å overvåke og fremme den etiske og faglige standard i alle typer media.

PFU er ingen domstol, og organets avgjørelser er i første rekke normdannende. PFU tar sine avgjørelser med utgangspunkt i et eget regelverk som består av Vær varsom-plakaten, og Tekstreklameplakaten. En person eller organisasjon som er berørt av et medieoppslag og som mener at regelverket er brutt, kan klage mediet som står bak oppslaget inn for PFU.

Det er ikke nødvendigvis sammenfall mellom PFUs regelverk og norsk lov. I noen tilfeller er de etiske retningslinjene strengere enn jussen. Det finnes mange eksempler på at et medium er felt i PFU, men frifunnet i retten. Men det finnes bare ett eksempel på at et medium er gitt medhold i PFU, men dømt i retten.[109]

I 2009 ble prinsippene i Redaktørplakaten også lovfestet gjennom *Lov om redaksjonell fridom i media*. Loven omfatter dagsaviser og andre periodiske publikasjoner, kringkastingsselskap og elektroniske nyhetsmedier. Loven hindrer eierne av medieforetak i å instruere eller overprøve redaktørene i redaksjonelle spørsmål. Hovedgrunnen for å lovfeste prinsippene var å sikre redaksjonell uavhengighet i tilfelle norske medier skulle bli kjøpt opp av utenlandske eiere uten tradisjon for slik praksis.

5.2.3 Makt- og demokratiutredningen

I tråd med at pressen er blitt uavhengig, har også dens makt økt. Begrep som «den fjerde statsmakt» og «vaktbikkje» blir ofte benyttet om pressens rolle. Den forrige Makt- og demokratiutredningen (1998–2003) har blant annet følgende synspunkter på medienes maktposisjon:

- Den prinsipielt ubundne maktkritikken har tatt referatets plass. Den journalistiske selvoppfatningen er å stå på folkets side i avsløringen av de mektige. Utviklingen har dermed gjort mediene til en mer uforutsigbar maktfaktor i samfunnet.
- Medienes nye rolle har påvirket det politiske liv, blant annet ved at enkeltsaker og personspørsmål er blitt viktigere i mediene og dermed også i politikken. Konsekvensen er at politikken vris mot det dagsaktuelle og bort fra det langsiktige og prinsipielle.
- Den politiske selvstendiggjøringen av mediene har bidratt til en profesjonalisering av medienes kilder innen politikk, forvaltning, organisasjonsliv og næringsliv. Mediene har fått større betydning for beslutningstakernes arbeidssituasjon, noe som har gjort det viktigere å ha et aktivt og bevisst forhold til mediene. En følge er at medierådgivning er blitt en voksende bransje.
- De politiske bindingene er i dag langt på vei erstattet av kommersielle bindinger som har gjort mediene mer avhengige av markedet. For kommersielle eiere er avkastning det viktigste målet. Dette kan sette den redaksjonelle friheten under press. Et resultat er en kommersialisering av mediene som innebærer at publikum i sterkere grad blir regnet som forbrukere.
- Den offentlige reguleringen av massemediene har tilpasset seg kommersialiseringen av eierinteresser, blant annet slik at mediene nå først og fremst blir regulert som næringsvirksomhet. Idéen om allmennkringkastingens oppgaver og rettigheter er også svekket.
- Den økonomiske journalistikken har endret karakter og er blitt mer omfattende. I likhet med journalistikken for øvrig er den økonomiske journalistikken blitt mer undersøkende og avslørende, samtidig som den glir over i en personorientert underholdningsgenre der «den økonomiske maktutøvelsen dekkes til».

---

[108] Guttorm Lyshagen (2008) *Fra storhusholdning til moderne mediekonsern. Norsk Arbeiderpresses historie.* A-pressen.

[109] Saken gjaldt Annette Young og Rodney O. Karlsen, kjent fra tv-programmet *Big Brother*, som klagde Se og Hør inn for PFU.

Flere av disse synspunktene kan imidlertid problematiseres. Eierskapstilsynet (nå en del av Medietilsynet), Statens medieforvaltning (også en del av Medietilsynet), Norsk presseforbund og Norsk redaktørforening sluttet seg i hovedsak til utredningens beskrivelse av utviklingen innen mediefeltet i Norge og utviklingens implikasjoner for demokratiet. Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening mente likevel at sluttrapporten ga et forenklet bilde av situasjonen, som lett kan tilsløre vesentlige sammenhenger. De viste blant annet til at utredningen ikke tydeliggjør det mangfold som har vokst frem i norsk offentlighet de siste 20 årene frem til årtusenskiftet. De mente også at utredningen i for liten grad ser den teknologiske utviklingen, endringer i eierforhold og utviklingen av journalistikken i sammenheng. Blant annet påpekte Norsk Redaktørforening at det ikke finnes dokumentasjon for at endringer i eierforholdene har ført til dårligere journalistikk eller mindre mangfold.

5.3 Sosiale medier og nye former for journalistikk

Siden slutten av 1990-tallet har en sentral tendens vært utviklingen av nye medier med økt brukermedvirkning.[110] Ny kommunikasjonsteknologi, Internett og nye dele- og publiseringsverktøy har forenklet brukernes mulighet til selv å delta og uttrykke seg. Oppslutningen i befolkningen har vært formidabel. Men selv om mye har skjedd raskt på området, er teknologien ennå ung og verktøyene ikke ferdigutviklet. Og fortsatt er disse arenaene ukjent terreng for deler av befolkningen, særlig for den eldre generasjonen.

Sosiale medier er et fenomen som omfatter en rekke ulike former for nettverkstjenester, med ulike funksjoner og bruksområder. En forsøksvis avgrensning av fenomenet sosiale medier er gjort av forskerne Petter Bae Brandtzæg og Marika Lüders i en Sintef-rapport.[111] De definerer sosiale medier som «medier som muliggjør brukerskapt innhold, samskapning og innholdsdeling i sosiale nettverk.» Som eksempler nevner de blant annet Nettby, MySpace, LinkedIn, Facebook og Twitter. Sosiale medier kan også kalles sosiale nettverkstjenester eller nettsamfunn.

5.3.1 Bruk av sosiale medier

Bruken av nettsamfunn har økt betydelig de siste årene. 28 prosent av befolkningen besøkte ett eller flere nettsamfunn en gjennomsnittsdag i 2009, viser tall fra SSBs Norsk mediebarometer. I 2007 var andelen ni prosent. Ikke forbausende er det de unge som dominerer blant brukerne. I aldersgruppen 16–24 år var nesten to av tre innom et nettsamfunn daglig i 2009. Blant pensjonistene var det knapt noen.

Tallene for hele befolkningen viser en jevn kjønnsfordeling, men ser man utelukkende på Internettbrukerne, er det tydelig at kvinner er mer aktive brukere av sosiale medier enn menn. Tallene fra Norsk mediebarometer gjelder daglig bruk av nettsamfunn. I Sintefs undersøkelse, som ikke begrenser seg til daglig bruk, rapporterte 74 prosent av de kvinnelige nettbrukerne og 59 prosent av de mannlige at de besøkte et nettsamfunn i 2009. Totalt anslås det at 66 prosent av nettbefolkningen brukte sosiale medier i 2009.

De sosiale mediene legger til rette for et mangfold av aktiviteter. Gjennom intervjuundersøkelsen InterBuss har TNS Gallup kartlagt hva brukerne gjør når de er inne på sosiale nettsteder (se tabell 5.1). Resultatene fra første kvartal 2010 viser at de vanligste aktivitetene er å lete etter informasjon om venner, klikke på andres profiler, bilder osv., og skrive meldinger og kommentarer. Men oversikten viser også at de brukes til å delta i interessegrupper, diskusjoner og blogging, dog i mindre omfang.

Tiden som brukes på sosiale medier varierer. Ifølge Sintef-rapporten oppga 6 prosent av nettsamfunnsbrukerne at de brukte så mye som tre timer eller mer på nettsamfunn en gjennomsnittsdag. 32 prosent brukte fra en halv til to timer, mens 63 prosent oppga en tidsbruk på mellom null og tretti minutter.

Nettsamfunnet Facebook er det desidert største sosiale mediet i Norge (se figur 5.1). Ifølge TNS Gallup har Facebook høyere daglig dekning enn landets best besøkte nettavis, VG Nett. Kun NRK og TV 2 overgår Facebook med hensyn til daglig dekning. I første kvartal 2010 var 56 prosent av den norske befolkningen innom Facebook minst én gang i uken. Andre store nettsamfunn er Windows Live Spaces, Twitter og Nettby.

Selv om Twitter ikke kan måle seg med Facebook med hensyn til popularitet, er nettsamfunnet likevel viktig. Twitter er en såkalt mikroblog-

[110] Mye av dette underkapitlet bygger på Medienorge (2010) *Sosiale medier – et overblikk*. Mediefakta 2/2010. Bergen: UiB. Denne publikasjonen har et stort kildetilfang som også oppgis her når de enkelte kildene brukes.

[111] Petter Bae Brandtzæg og Marika Lüders (2009) *Privat 2.0: Person- og forbrukervern i den nye medievirkeligheten*. Oslo: Sintef IKT.

Tabell 5.1 Andel som ukentlig har utført ulike aktiviteter i sosiale medier, 2010 (i prosent)

Type aktivitet	Andel brukere
Lete etter informasjon om venner	51
Klikke på andres profiler, bilder, videoer osv.	49
Skrive meldinger eller kommentere på andres profiler	43
Møte venner	38
Lete etter informasjon om særskilte emner	29
Sjekke/endre min profil	24
Lete etter informasjon om teater, kino, konserter osv.	22
Gjøre avtaler med venner	18
Delta i interessegrupper	18
Diskutere aktuelle emner med andre	18
Lete etter nye venner	10
Blogge–skrive lange bidrag	7
Legge ut bilder og videoer	5

Kilde: TNS Gallup InterBuss 1. kvartal 2010.

Figur 5.1 Befolkningens ukentlige bruk av ulike sosiale medier, første kvartal 2010 (i prosent)

Merk: Tall for hele befolkningen 15 år +, omregnet fra andeler blant nettbefolkningen. Nettby, som er det eneste store norske nettstedet i denne kategorien, legges ned ved utgangen av 2010.
Kilde: TNS Gallup InterBuss 1. kvartal 2010 (bearbeidet).

gingstjeneste som lar brukerne sende og lese andre brukeres korte meldinger på maksimalt 140 tegn. Mange politikere, mediefolk og andre opinionsdannere er aktive brukere. Ordskiftet som foregår på nettstedet vil derfor kunne påvirke samfunnsdebatten.

5.3.2 Nye medier og den offentlige samtale

Flere forskere har analysert de nye mediene og de implikasjoner økt brukermedvirkning har for journalistikk, nyhetsproduksjon og den offentlige debatt. En av disse er Axel Bruns, som i 2005 lanserte boken *Gatewatching. Collaborative Online News Production.*[112] Bruns hevder at medienes rolle i nyhetsproduksjonen har endret seg radikalt. Hovedargumentet hans er at Internett og ny dele- og kommunikasjonsteknologi har endret medienes rolle fra å produsere og redigere nyheter (*gatekeeping*, jf. portvaktfunksjonen), til å moderere nyheter (*gatewatching*) produsert av brukerne i et nytt paradigme av delekultur. Bruns har dermed stor tro på brukermedvirkning og det potensialet brukere i felleskap har til å produsere og dele nyheter og delta i debatt.

En annen forsker med stor tro på brukermedvirkning er Dan Gillmore. I sin bok *We the media*[113], argumenterer Gillmore for at den nye teknologien har endret nyhetsproduksjonen og satt brukerne i sentrum. Gillmore bruker begrepet grasrotjournalistikk for å diskutere hvordan aktive brukere og bloggere utfordrer etablerte medieinstitusjoner og journalister. Gillmores bruk av begrepet grasrotjournalistikk er tydelig inspirert av 'civic journalism' eller 'public journalism' (på norsk borgerjournalistikk).[114]

En mer kritisk stemme er Andre Keen.[115] Keen er grunnleggende kritisk til brukerdeltakelse og sosiale medier som en positiv kraft i samfunnet. Keen mener i stedet Internett og det han kaller «den digitale revolusjonen», forringer grunnlaget for etablerte institusjoner i samfunnet–deriblant mediene–ved å produsere dårlige etterligninger. Brukermedvirkning ødelegger dermed grunnlaget for de etablerte medienes forretningsmodell. Keen har altså, i motsetning til Bruns, Gillmor og Rosen, lite tro på at brukerne selv skal kunne ivareta de funksjonene etablerte medier har i dag.

Mange politikere har stor tro på det demokratiske potensialet i sosiale medier. På disse arenaene ligger forholdene til rette for reell dialog om både de store og de små spørsmålene. Sosiale medier gjør det også enklere å organisere seg og på denne måten danne motgrupper overfor myndigheter og offisiell politikk.

Stiftelsen Fritt Ord har tro på bloggmediets mulighet til å fremme alternative stemmer og åpne for debatt og dialog. I oktober 2010 ga Fritt Ord 2,5 millioner kroner til ulike bloggprosjekter. Utlysningen var rettet mot personlig redigerte blogger som ikke har noen institusjonell tilknytning. Juryen så etter bloggere med journalistiske og essayistiske innfallsvinkler. Stiftelsen mottok hele 219 søknader, hvorav 16 ble tildelt midler. Åtte av prosjektene var nyetableringer, mens resten var eksisterende blogger som skulle videreutvikles. Bloggenes temaer befinner seg innenfor feltene politikk, samfunn, miljø, helse og kultur.

5.3.3 Eksempler på nye former for journalistikk

I tillegg til de sosiale mediene har nye former for journalistikk vokst frem de siste årene. Ny produksjonsteknologi, ikke minst Internett, har bidratt med nye verktøy for den undersøkende journalistikken.

Wikileaks er et nettsted som publiserer lekkede dokumenter fra styresmakter og andre organisasjoner, og som samtidig holder kildene anonyme. Det blir finansiert av private donorer, som alle er anonyme, og tar ikke i mot penger fra statlige myndigheter eller store selskaper. Wikileaks ble kjent for allmuen i 2010, da det ga over 90 000 dokumenter om krigen i Afghanistan til The Guardian, The New York Times og Der Spiegel. Dokumentene var fra 2004 til 2009 og beskrev blant annet kontroversielle enkelthendelser som beskytning av egne soldater og angrep på sivile.[116]

I USA har mange journalister startet egne nettbaserte prosjekter innen gravejournalistikk. Prosjektene er veldedige. Noen finansieres gjennom stiftelser og donasjoner, mens andre fungerer i partnerskap med universiteter. Ofte er det meritterte journalister som er ildsjeler bak initiati-

[112] Axel Bruns (2005) *Gatewatching. Collaborative Online News Production.* New York: Peter Lang.

[113] Dan Gillmore (2006) *We the media. Grassroots Journalism by the people, for det people.* Cambridge: O'Reilly.

[114] Jay Rosen (1999) *What are Journalists for?* New Haven & London: Yale University Press.

[115] Andrew Keen (2008) *The Cult of the Amateur. How blogs, MySpace, YouTube, and the rest of today's user-generated media are destroying our economy, our culture, and our values*. New York: Doubleday.

[116] Kilde: Wikipedia.

Tabell 5.2 Fordeling av originalproduksjonen av nyheter i Danmark, 1999 og 2008 (i prosent)

	1999	2008
Dagspresse	82	71
Kringkastingsmedier	8	12
Nyhetsbyråer og frittstående nettmedier	5	10
Fagblader og magasiner	5	7

vene. De drives gjerne av idealistiske mål og tar avstand fra profittankegangen i mange av de store, kommersielle medieselskapene. Journalistikken er preget av høy kvalitet, og flaggskipet ProPublica har vunnet Pulitzer-pris.[117]

Enkelte initiativer er også etablert i Norge; Vox Publica er et nettmagasin om demokrati og ytringsfrihet. Magasinet tar opp aktuelle saker på temaområdene, både ut fra en journalistisk og en faglig-analytisk vinkel, og det gis ut av Institutt for informasjons- og medievitenskap ved Universitetet i Bergen. Teknologijournalisten Anders Brenna står bak et annet prosjekt. Brenna har utviklet et IT-system som skal lette journalisters søk i offentlige data.

Publikum finner også nye former for journalistikk i TV-mediet. I Norge har for eksempel de frivillige organisasjonene en egen fjernsynskanal. Frikanalen har siden begynnelsen av 2009 hatt sendinger på en egen kanal i det digitale bakkenettet for fjernsyn, RiksTV.[118] Bakkenettet har over 95 prosent befolkningsdekning. I tillegg distribueres innholdet på Internett, samt via kabel-TV-leverandøren, Lyse Altibox. I henhold til kanalens egne vedtekter er målet med Frikanalen å styrke ytringsfriheten og det deltakende demokratiet ved å gi flere mulighet til å ytre seg gjennom TV-mediet. Frivillige organisasjoner, livssynsorganisasjoner og andre ikke-kommersielle virksomheter skal få tildelt sendetid på rimelige vilkår.

5.4 Hvor kommer nyhetene fra?

Avdeling for Mediefag ved Høgskulen i Volda gjennomfører i perioden 2010–2011 et prosjekt med tittelen «Ei nyhendeveke i Noreg». Prosjektet går ut på å studere nyhetsagendaen i norske medier gjennom kartlegging av alle nyhetssaker i de viktigste norske nyhetsmediene i løpet av en uke. Prosjektet er flermedialt og analyserer nyheter fra papiravis, nettavis, radio og fjernsyn.

Dataene ble samlet inn fra et bredt nyhetstilfang i uke 46, november 2009. I dette tidsrommet samlet forskerne inn alt nyhetsmaterial publisert av norske dagsaviser og nasjonale kringkastere på alle medieplattformer, samt NTB og fådags-aviser i Midt-Norge (Møre og Romsdal, og Trøndelag).

Studien er ennå ikke fullført, men Mediestøtteutvalget har mottatt en foreløpig rapport om deler av det empiriske grunnlaget. I rapporten er det lagt vekt på å identifisere noen hovedtendenser i materialet. I det følgende oppsummeres de viktigste funnene. Hele den foreløpige rapporten er vedlagt.

5.4.1 Viktige funn i det danske Nyhedsuge-prosjektet

Den norske undersøkelsen er utviklet på bakgrunn av en dansk undersøkelse, første gang gjennomført i 1999 av professor Anker Brink Lund. Prosjektet het «En nyhedsuge i Danmark».[119] Prosjektet ble gjennomført på nytt i 2008, da også med gratisaviser og nettaviser som en del av utvalget.

Den danske undersøkelsen tegner et bilde av samspillet mellom fire typer nyhetsprodusenter, med dagsavisene som hovedleverandør og nyhetsbyrået Ritzau som et sentralt knutepunkt. Nyhetsstoff blir lånt og stjålet på kryss og tvers, men byrået har en sentral posisjon som det stedet der nyheter blir gjort til fellesstoff. Den sikreste måten å bli sitert i andre medier på, går via Ritzau. Tabell 5.2 viser hvor originalnyhetene ble produsert i Danmark i 1999 og 2008.

Dagsavisene er fortsatt hovedleverandør av originalnyheter, selv om den relative andelen har falt en del siden 1999. Kringkasterne har økt sin

[117] Astrid Gynnild (2010) «Tidsskifte for den undersøkende journalistikken?», *Vox Publicas*, 11. oktober 2010.

[118] Gjennom konsesjonsvilkårene er NTV forpliktet til å stille til rådighet kapasitet til en ikke-kommersiell kringkaster til rimelige vilkår.

[119] Anker Brink Lund (red.) (2000) *Først med det sidste – En nyhedsuge i Danmark*. Århus: Ajour.

andel betydelig. Nyhetsbyråene (og gratisavisene) sikrer sammen med tekst-TV en bred orientering om døgnets viktigste begivenheter. De danske forskerne argumenterer for at dette fellesstoffet har stor demokratisk betydning, men at innsatsen ikke belønnes med journalistisk respekt i form av klare og tydelige kildeangivelser. Fagbladene produserer i noen grad saker som blir bearbeidet i riksmediene uten klar kildehenvisning. De regionale mediene låner og stjeler fra hverandre mer enn noen andre mediegrupper. De danske forskerne antar at det slepphendte forholdet til kildehenvisninger kan forklares med økt tempo i nyhetsproduksjonen og manglende koordinering mellom ulike medieplattformer. Tradisjonen med at nyhetsmedier ugjerne siterer konkurrenten, spiller også inn, mener de.

5.4.2 Viktige funn i det norske Nyhetsveke-prosjektet

I det følgende presenteres hovedfunn fra det norske Nyhetsveke-prosjektet.

5.4.2.1 Dagspressen

Analysen viser at det også i Norge er riksavisene som i størst grad produserer originale nyheter som blir sitert av andre medier. Riksavisene formidler også en stor andel fellesstoff, med kildehenvisninger til andre medier eller nyhetsbyråer. Region- og lokalavisene på sin side bringer ikke så mye fellesstoff, men har desto flere originalnyheter som ikke viderebringes av andre.

Påstanden om at dagsavisene er hovedleverandør av nyheter ser dermed ut til å stemme. Når man nyanserer med hensyn til type dagsavis, ser man at de store riksavisene i størst grad produserer nyheter som videreformidles av andre, og setter dagsordenen ved at flere av deres originale nyhetssaker blir fellesstoff. Regionavisene og lokalavisene bringer en stor andel originale nyhetssaker som ikke finnes i andre medier.

Til tross for enkelte ulikheter er de rikspredte meningsbærende avisene (ekskludert DagenMagazinet) relativt like riksavisene i fordelingen mellom fellesstoff og originalnyheter. Mens Klassekampen og Bergensavisen har om lag 70 prosent egenproduksjon, ligger Dagsavisen på om lag 45 prosent og Vårt Land på om lag 50 prosent. Riksavisene har mellom syv og ti prosent originalnyheter som blir videreformidlet av andre. Dagsavisen ligger høyest av de største støttemottakerne med ti prosent, mens de andre fire avisene har lavere andel siterte originalnyheter. Andelen originalnyheter som ikke blir plukket opp av andre medier, er noe lavere blant de rikspredte meningsbærende avisene enn hos riksavisene, og mye lavere enn for region- og lokalavisene.

5.4.2.2 Kringkasting

Den norske analysen viser at de nyhetene som formidles i fjernsynets hovedsendinger, *Dagsrevyen* og *TV 2-nyhetene*, i stor grad er videreutviklet fra saker som allerede er kjent i nyhetsbildet, det såkalte fellesstoffet. De viktigste nyhetssendingene på fjernsyn presenterer de største sakene på dagsordenen med nye vinkler og ny informasjon. Dermed kommer nyhetssendingene i fjernsynet i en særstilling sammenlignet med dagsavisene. På den ene siden har fjernsynsnyhetene en svært høy andel egenproduserte nyheter. På den andre siden har disse nyhetssendingene en lavere andel både av siterte originalnyheter, og originalnyheter som ikke forekommer i andre medier. Forskerne i Volda finner det derfor problematisk å sammenligne direkte andeler av ulike stofftyper i dagsaviser og fjernsynsnyheter.

Det samme problemet gjelder for radionyheter. Analysen viser at andelen videreutvikling av fellesstoff også er svært høy for radio. Samtidig er andelen originalnyheter som ikke videreformidles av andre medier, høyere (rundt 20 prosent) og sammenlignbar med riksavisene. Analysen har så langt ikke funnet siterte originalnyheter på radio.

En mulig kilde til skjevhet i analysen av kringkastingsnyhetene, er at datamaterialet kun omfatter radioens og fjernsynets nyhetssendinger. Programmer som *Dagsnytt 18* og *Brennpunkt* er ikke med i datagrunnlaget. Spesielt *Brennpunkt* har tradisjonelt vært et program som NRK har gitt mye ressurser til gravende journalistikk. Dette kan gi et skjevt bilde av nyhetsjournalistikken i NRK med hensyn til forholdet mellom originalproduksjon og fellesstoff.

5.4.2.3 Nettaviser

Nettavisene har gjennomgående flere artikler per døgn enn sine tilsvarende papiraviser og fjernsyns- og radiosendinger. Mye av dette kan forklares med gjenbruk og korte siteringer av byråstoff og ikke minst andre nettaviser. Analysen viser også at nyhetssaker i noen grad slippes først på nettet, for så å bli plukket opp av andre nettaviser og NTB. Dette gjelder i størst grad riksavisene, og da spesielt Aftenposten.no og VG Nett. Riksavisene peker seg også ut ved å være de som legger

flest saker fra papiravisen ut på nettet. I regionavisene og i enda større grad i lokalavisene, kommer en stor andel av sakene bare i papirutgaven.

Analysen viser at både nettavisene og riksavisene, og til en viss grad regionavisene, også har en relativt stor andel saker som ikke kommer i papirversjon. Dette gjelder i høy grad nyheter som plukkes opp fra andre aviser, ofte i form av fellesstoff som formidles gjennom nyhetsbyråene. Dette forekommer sjelden i lokalavisene.

5.4.2.4 *Fellesstoff, videreformidling og kildehenvisninger*

Den danske undersøkelsen konkluderte med at nærmere 2/3 av nyhetsstoffet faller inn under kategoriene gjenbruk, lån og ran. Den norske analysen viser at store deler av nyhetsstoffet bygger på gjenbruk også i norsk sammenheng. Riksavisene som så langt er analysert, har en andel fellesstoff på mellom 50 og 70 prosent. Bildet er et helt annet for region- og lokalavisene. Deres andel fellessaker er henholdsvis på mellom 20 og 50 prosent, og mellom 0 til 30 prosent. Analysen tyder på at det store volumet av artikler i region- og lokalavisene utgjøres av originalnyheter som bare figurerer i ett bestemt medium, og ikke får noe videre liv i nyhetsstrømmen. Dette kan være saker av lokal karakter, som ikke blir plukket opp av andre medier, men som bidrar til et mangfold av originalproduserte nyheter. Påstanden om at antallet saker som blir gjenbrukt uten kildehenvisning er høyt, ser ikke ut til å stemme på norske forhold.

5.4.2.5 *Nyhetsbyråene som sentrale knutepunkter*

Nyhetsbyråene, spesielt ANB og NTB, spiller en nøkkelrolle i formidlingen av nyheter på tvers av mediene. Spredningen av fellesstoff skjer i svært stor grad gjennom nyhetsbyråene. Den danske undersøkelsen konkluderer med at den sikreste måten å bli sitert på, går gjennom Ritzau, og den norske analysen tyder på at det samme er tilfelle for ANB og NTB her hjemme.

5.5 Viktigste nyhetskilde

Forrige underkapittel ga en oversikt over hvor originalnyhetene produseres og hvordan nyhetene beveger seg mellom mediene. Nå er temaet hvilke medier publikum benytter for å dekke sitt nyhetsbehov. TNS Gallup gjennomfører årlig en undersøkelse av hva folk anser som sin viktigste kilde til nyheter (jf. figur 5.2). I 2006/2007 svarte 42 prosent av de spurte at de er helt/litt enig i at Internett er viktigste kilde til nyheter. Denne andelen har økt betraktelig de siste årene; i 2008/2009 svarte 50 prosent det samme. Radiomediets betydning i forbindelse med nyhetsbruk har holdt seg noenlunde stabilt, mens TV har tapt noe oppslutning. Færre enn før oppgir at avis er deres viktigste nyhetskilde. Det siste årets nedgang for avis og oppgang for Internett gjenspeiles i større eller mindre grad for alle demografiske kategorier.

I kapittel 6, som blant annet gir et overblikk over utviklingen i generell mediebruk, er én av hovedkonklusjonene at nettbruken øker betydelig, mens papiravisene taper terreng. Det er med andre ord tilsvarende utvikling i den generelle mediebruken som i publikums nyhetsforbruk. Eneste unntak til dette er TV-seingen. SSBs tall viser en stabil utvikling for fjernsynsbruken, mens TNS Gallups tall viser en økning. TV-bruken er altså stabil eller økende, mens fjernsynets betydning som nyhetskilde avtar.[120] En nærliggende forklaring på dette er at nyhetskonsumet på Internett også stjeler fra fjernsynet, ikke bare papiravisene. TV-kanalenes lavere prioritering av nyheter kan også spille en rolle. I dag er kanaler med nyhetssendinger i mindretall. I tillegg programlegges nyheter i stor grad utenfor hovedkanalene til NRK og TV 2, det vil si på NRK2 og TV 2 Nyhetskanalen.

Forsker Sigurd Høst har benyttet SSBs Norsk Mediebarometer for å analysere publikums bruk av forskjellige nyhetskilder over tid.[121] Som det fremgår av tabell 5.3 underbygger SSBs tall hovedtendensene i TNS Gallups undersøkelse. I tillegg har andelen som ikke har vært i kontakt med noen nyhetskilder i det hele tatt, økt fra tre prosent i 1994 til syv prosent i 2009. Økningen er størst for unge. Høst mener at økningen i medietilbudet har gjort at det er lettere å unngå nyheter.

Tabellen viser også at publikum får nyheter fra flere kilder i dag enn på midten av nittitallet. Denne økningen skjedde frem til tusenårsskiftet og skyldes trolig nettbruken.

Respons Analyse og Wilberg Management har på oppdrag for MBL også målt hva folk anser som sin viktigste nyhetskilde. I disse undersøkelsene

[120] Hilde Thoresen (2010) «Representerer tv-nyhetene en felles offentlighet i form av en bredt sammensatt seergruppe?», paper presentert på Norsk medieforskerlagskonferanse i Ålesund, 28. til 29. oktober 2010.

[121] Sigurd Høst (2010a) «Hvordan blir vi oppdatert? Kontakt med forskjellige nyhetskilder 1994-2009», paper presentert på Norsk medieforskerlagskonferanse i Ålesund, 28. til 29. Oktober 2010.

Figur 5.2 Viktigste nyhetskilde, 2006–2009 (i prosent)

Merk: Gjelder perioden august ett år til august året etter. Respondentene har for hvert medium svart om de er helt/litt enig i at angitt medium er viktigste nyhetskilde, men har ikke rangert dem i forhold til hverandre.
Kilde: TNS Gallup: Forbruker & Media og medienorge: Medieåret 2008–2009.

har alternativene vært gjensidig utelukkende. Tallene viser samme mønster som undersøkelsene til TNS Gallup og SSBs mediebarometer når det gjelder generelle nyheter, men er annerledes for lokale nyheter. Hele 68 prosent svarte i 2010 at deres viktigste kilde til lokale nyheter er papiraviser, jf. tabell 5.4. Dette er kun en svak tilbakegang fra 2006 da andelen var 70 prosent. Ut fra disse tallene er de andre mediene mer å regne som sekundærkilder. Internett øker dog oppslutningen kraftig og var i denne undersøkelsen nest viktigst med 16 prosent i 2010.

Internasjonale undersøkelser viser tilsvarende tendenser. Publikum bruker flere medieplattformer for å holde seg oppdatert,[122] nettet vokser mens papiravisene taper oppslutning,[123] og mye av nyhetsdelingen på Internett skjer via

Tabell 5.3 Kontakt med forskjellige nyhetskilder (i prosent)

	1994	1997	2001	2005	2009
Lest avis	92	91	85	81	72
Hørt radionyheter	53	47	46	42	42
Sett fjernsynsnyheter	60	58	64	60	50
Sett tekst-TV	(25)	30	36	38	26
Nyheter fra Internett	-	(4)	16	33	53
Minst én nyhetskilde	97	96	96	95	93
Antall nyhetskilder (brukere)	2,1	2,4	2,6	2,7	2,6

Merknad: Tall i parentes er anslag, og er ikke brukt ved beregning av samlet kontakt med nyheter.
Kilde: SSBs Norske mediebarometer/Høst (2010a).

sosiale medier som Facebook, Twitter og MySpace.[124]

5.6 Debatt

Nyhetsstrømmen legger i stor grad grunnlaget for samfunnsdebattene. Som det ble redegjort for i første del av kapitlet, har det skjedd mye med forutsetningene for både nyhetsformidlingen og debattarenaene. Ikke minst har etableringen av en fri, uavhengig presse og nye medier ført til at debattene har endret karakter. Dette har kanskje i størst grad påvirket avisene. For kringkastingsmediene er allmennkringkastingsforpliktelsene særlig viktige. I det følgende gjennomgås først debattene i papir- og nettavisene, deretter betraktes kringkastingsmediene.

5.6.1 Papir- og nettaviser

Mange aviser legger stor vekt på å spille en betydelig rolle i debatter om spørsmål av samfunnsmessig betydning. Denne ambisjonen er ofte tydelig nedfelt i vedtekter og redaksjonelle program. Enkelte aviser uttaler at selve debattfunksjonen langt på vei er den viktigste rolle avisen har. Det er i dag full enighet i bransjen om ambisjonen om å være et viktig debattforum og oppfylle avisens samfunnsansvar ved å sikre en fri og åpen debatt.

Avisenes rolle som arena for samfunnsdebatt er nært knyttet til deres privilegier. Avisene setter dagsorden både gjennom egen journalistikk og ved å slippe til andre stemmer på kommentar-, kronikk- eller leserbrevplass. Dette diskuteres så videre både i avisens egne spalter, i andre medier og i politiske fora.

Helt siden nettavisene så dagens lys for 15 år siden har avisene hatt et ambivalent forhold til denne umodererte debattformen som ikke i samme grad har vært underlagt redaktørens kvalitetssikring. I bransjen har det vært forsøk på å få konsensus om forhåndskontroll av nettdebatt som en del av de presseetiske reglene i Vær varsomplakaten, men både praktiske og økonomiske forhold har hindret en slik enighet. I mange av nettavisene skriver brukerne langt mer enn journalistene hver eneste dag. Nettdebattene har også fått en viktig markedsstrategisk rolle for å skape lojalitet til medienes produkter gjennom aktiv brukermedvirkning.

Norske aviser har en sterk posisjon i nettmarkedet sammenlignet med aviser i andre land.[125] Dette har sammenheng med at norske aviser satset tidligere og tyngre på nettutgaver enn i de fleste andre land, og har vært innovative i sin bruk av nettets muligheter. Utfordringen med en slik posisjon er at det utfordrer papiravisenes forretningsmodell (se bransjeanalysen i kapittel 6), og også egen posisjon som debattarena.

Den norske Nettavisundersøkelsen[126] fra 2008 viser at et flertall av dem som leser lokal- og regionalavisenes nettutgaver, ser på nettavisenes diskusjonsfora som viktigere for ytringsfriheten enn papiravisenes leserbrevspalter. Dette gjelder alle

[122] PewResearchCenter (2010) *Understanding the participatory news consumer. How internet and cell phone users have turned news into a social experience.* Project for Excellence in Journalism.

[123] OECD (2010).

[124] Medienorge (2010).

[125] Rune Ottosen og Arne H. Krumsvik (2008) *Journalistikk i en digital hverdag.* Fredrikstad: IJ-forlaget.

[126] Undersøkelsen bygger på spørreundersøkelser av brukere, journalister og utgivere utført av Arne H. Krumsvik siden 2005 i samarbeid med blant andre Mediebedriftenes Landsforening (MBL), Lokalavisenes Landslag (LLA), Norsk Journalistlag (NJ) og en rekke aviser.

Tabell 5.4 Viktigste nyhetskilde, 2006 og 2010 (i prosent)

	Nyheter generelt		Lokale nyheter	
	2006	2010	2006	2010
Avis	33	26	70	68
Fjernsyn	43	34	11	6
Radio	7	8	8	7
Internett	16	30	7	16
Annet, ikke sikker	1	2	4	3

Merk: Alternativene er gjensidig utelukkende.
Kilde: Respons/MBL.

aldersgrupper, men i særlig grad blant yngre mediebrukere. Samtidig viser den samme undersøkelsen at brukerne ser på nettavisene som et kvalitetsmessig dårligere produkt enn papiravisene.

Det meste av nettdebatten skjer utenfor avisene, men det er i stor grad sakene som papiravisene graver frem, som danner utgangspunktet for debatten både på gamle og nye arenaer. Når bloggere og borgerjournalister bidrar til å sette dagsorden, skjer det også gjerne ved at de blir eksponert i tradisjonelle massemedier.

Avisene har også økt satsingen på debatt i papiravisene, både for å skape økt lojalitet[127] og for å ta opp konkurransen med nettet som debattarena. En annen grunn til satsingen er at de ser at nettavisene har en klar fordel når det gjelder raske, korte nyhetsoppdateringer. Flere papiraviser satser derfor mer på debatt og dybde for å skille seg ut fra nettavisene.

I debattsatsingene bruker papiravisene sine komparative fortrinn med redaksjonell prioritering og god tilgang til opinionsledere. Avisene utvider sin dagsordenfunksjon ved aktivt å invitere ønskede debattanter til å delta, noe som fører til en strammere redigering av avisdebattene. Dette kan til en viss grad øke avstanden til det folkelige ordskiftet på nettet, med sin meget lave terskel for deltakelse. Tall fra Synovate/NRK Analyse viser, ikke overraskende, at andelen som skriver kommentarer under en artikkel i en nettavis, er betydelig høyere enn andelen som skriver leserbrev/kronikk til en papiravis.[128]

5.6.2 Kringkasting

Debattprogrammene på radio og fjernsyn er sentrale i den offentlige samtalen, særlig på grunn av rekkevidden. Å skape vesentlige debattarenaer har vært en viktig del av forpliktelsene til allmennkringkasterne. Dette gjelder fortsatt for NRK. I NRK-plakaten, som oppsummerer NRKs nåværende samfunnsoppdrag, heter det: «NRK skal bidra til å fremme den offentlige samtalen og medvirke til at hele befolkningen får tilstrekkelig informasjon til å kunne være aktivt med i demokratiske prosesser.»

Gjennom sin forrige allmennkringkastingskonsesjon var TV 2 forpliktet til å sende aktualitetsprogrammer, herunder debatt. I den nye avtalen som gjelder fra 1. januar 2011 er TV 2 forpliktet til å sende nyheter, men ikke debatt. Dette var heller ikke noe krav fra myndighetenes side da avtalen ble utlyst. Grunnen til at forpliktelsen er tatt ut, kan ha sammenheng med at verdien avtalen er lavere med dagens digitale TV-distribusjon. Retten til å sende reklame er betydelig mindre verdt nå som konkurransen er høy. Staten kan derfor kreve mindre tilbake av den formidlingspliktige kringkasteren.

Oppslutningen om debattprogrammer på fjernsynet har falt betydelig siden perioden 2001–2004. I figur 5.3 ser man at andelen av fjernsynsseere som hadde sett et debattprogram en gjennomsnittsdag, lå på rundt 11–12 prosent i denne perioden. I 2008 og 2009 hadde andelen sunket til henholdsvis seks og åtte prosent.

I 2002 og 2003 hadde publikum fire debattprogrammer å velge mellom på NRK1 og TV 2. Alle ble sendt i beste sendetid for TV på hverdager. I 2003 hadde *RedaksjonEN* og *Standpunkt* på NRK1 og *Holmgang* på TV 2 en markedsandel på nærmere 40 prosent og over en halv million seere. *Tabloid* på TV 2 gjorde det noe svakere med en andel på 30 prosent.[129]

Det økte TV-tilbudet gjør at kampen om seerne er blitt mye hardere. Det er vanskeligere for de enkelte TV-programmene å oppnå en høy seerandel. NRK og TV 2 har muligens i tråd med denne utviklingen nedprioritert debattsendingene. I dag er det kun *Debatten* som ukentlig sendes i beste sendetid på NRK1. NRK sender i tillegg *Aktuelt* på NRK2 mandag til torsdag. TV 2s eneste debattprogram, *Tabloid*, sendes kun på TV 2 Nyhetskanalen mandag til torsdag. Endringene gjenspeiles i oppslutningen; *Tabloid* hadde i 2009 en markedsandel på 15 prosent, mens *Aktuelt* og *Debatten* i perioden januar til september 2010 har hatt et gjennomsnitt på henholdsvis 5,7 prosent og 25,2 prosent.

NRKs debattprogram, *Dagsnytt Atten*, regnes som en viktig del av den offentlige samtalen. Det var opprinnelig kun et radioprogram, men fra 2006 er programmet også blitt sendt på NRK2. Oppslutningen har vært solid og har til og med økt en del de siste årene. Markedsandelen til radiosendingen på P2 har økt fra om lag 11 prosent i 2008 til om lag 13 prosent i de første månedene av 2010. TV-sendingen på NRK2 har økt fra om lag 4 prosent i 2008 til om lag 9 prosent i perioden januar til oktober 2010.[130]

---

[127] Arnt Massø, Vilde Schanke Sundet & Trine Syvertsen (2007) "'Fordi de fortjener det'. Publikumsdeltakelse som strategisk utviklingsområde i mediebransjen", *Norsk Medietidsskrift*, vol. 14:2; 126–154.

[128] Syv prosent oppgir at de månedlig eller oftere skriver kommentarer under en artikkel i en nettavis, mens bare to prosent sender inn leserbrev/kronikk til en papiravis.

[129] TNS Gallup/NRK Analyse.

[130] TNS Gallup/NRK Analyse.

Figur 5.3 Andel av fjernsynsseere som har sett et debattprogram en gjennomsnittsdag, 2000 til 2009 (i prosent)

Kilde: SSBs mediebarometer.

5.7 Oppsummering

Dette kapitlet beskriver overgangen fra partipresse til frie og uavhengige redaksjoner. Det siste tiåret er pressens sterke posisjon blitt utfordret av nettaviser. I tillegg har publikum fått en viktig rolle gjennom sosiale medier og nettavisenes egne verktøy for involvering av leserne. Den økte konkurransen har stimulert papiravisene til blant annet å satse mer på egne debattarenaer, som er tydelig preget av redigering både med hensyn til innhold og muligheten til å delta. I debattene på nettet – det være seg i nettavisene, bloggosfæren eller i de sosiale mediene – kan i stor grad alle delta og mangfoldet er stort. På den andre siden kan debattene ofte være fragmenterte og uoversiktlige. Kringkastingsmediene har et stort nedslagsfelt og er derfor sentrale i nyhets- og debattformidlingen. Den økte konkurransen i TV-markedet har trolig ført til at TV-kanalene nedprioriterer både nyheter og debatter, hvilket har ført til lavere seertall for disse programtypene.

Kapitlet har også gjengitt en foreløpig rapport om medienes nyhetsflyt, skrevet av forskere ved Høgskulen i Volda. Den foreløpige analysen viser at papiravisene er hovedleverandører av originalnyheter. Både TV- og radiokanalene videreutvikler i stor grad saker som allerede er kjent i nyhetsbildet. Når det gjelder nettutgavene eller nettavisene, har de gjennomgående flere artikler per døgn enn sine tilsvarende papiraviser eller fjernsyns- og radiosendinger. Mye av dette kan forklares med gjenbruk og korte siteringer av byråstoff og, ikke minst, andre nettaviser.

Kapitlet har også redegjort for publikums nyhetsforbruk. Brukertall viser at fjernsynet fortsatt er viktigste kilde til nyheter, men at det taper noe oppslutning. Internetts oppslutning øker kraftig, mens papiravisene taper om lag det tilsvarende. Når det gjelder radio, er oppslutningen ganske stabil. Viktigste kilde til lokale nyheter er lokalavisen.

Kapittel 6
Utviklingstrekk i mediebransjen

De siste 20 årene har vært preget av store endringer i medieindustrien, på grunn av teknologiske, økonomiske, politiske og kulturelle faktorer. Selv om mange av endringene har utgangspunkt i de samme faktorene, har de slått forskjellig ut i de ulike delene av mediebransjen. Med utgangspunkt i de fem konkurransekreftene som er beskrevet i Porters klassiske modell for bransjeanalyse,[131] drøfter dette kapitlet hvilke strukturelle faktorer som ligger til grunn for lønnsomhetsutviklingen i ulike deler av den norske mediebransjen i perioden 2000 til 2009. Perioden utgjør det første tiåret siden årtusenskiftet, og har vært en viktig konsolideringsperiode for mediebransjen der tendenser først synlig på 1990-tallet, har etablert seg og satt spor. Perioden har også vært preget av flere store endringstendenser; digitalisering av produksjons-, distribusjons- og mottakerutstyr, allmenngjøring av nye medieplattformer og fremveksten av en rekke nye medietjenester, for å nevne noen.[132]

I kapitlet ser vi at de ulike delmarkedene har til dels ulike forutsetninger for lønnsomhet: Mens avisbransjen først og fremst er utfordret av såkalte substitutter (erstattelige produkter), er radiobransjen foreløpig preget av stabilitet, mens fjernsynsbransjen er utfordret av nyetablering og forsterket konkurranse blant dagens konkurrenter. I nettmarkedet møtes aktører som representerer substituerbare produkter fra ulike bransjer, som direkte konkurrenter. Høy konkurranse som følge av lav etableringsterskel, stadig nye substitutter, lav lojalitet fra kunder, samt leverandører av betalingsløsninger med stor markedsmakt, gjør at fortjenesten går mot null for de fleste aktørene. Samtidig er det en sterk tendens til at markedslederne oppnår en mer dominerende stilling og får bedre lønnsomhet enn det vi kjenner fra tradisjonelle mediemarkeder, spesielt gjennom rene kommersielle eller teknologibaserte satsinger, mens situasjonen er den motsatte for de øvrige aktører. Overfloden på tilbudssiden fører altså til både fragmentering og polarisering på samme tid.

6.1 Porters modell for bransjeanalyser

Michael Porters modell for bransjeanalyse kan betegnes som en strategisk analysemodell av eksterne faktorer. Hovedelementet i modellen er fem faktorer Porter mener kan forklare en bedrifts konkurranseevne og dynamikken i industrien bedriften opererer i. Modellen analyserer dermed strukturelle faktorer som ligger til grunn for lønnsomhetsutviklingen i ulike bransjer eller delbransjer (se figur 6.1).

Den første faktoren i Porters modell angår den direkte konkurransen i det relevante markedet, altså konkurransen mellom dagens *direkte konkurrenter*. Med direkte konkurrenter menes her konkurrerende bedrifter som tilbyr det samme tilbudet, og som dermed bidrar til industririvalisering.

Den andre konkurransekraften er knyttet til kunder og *kundenes forhandlingskraft*. Denne faktoren sier noe om hvem som bestemmer i forholdet mellom kunde og tilbyder. Kundenes forhandlingskraft avhenger både av hvor mange kunder som er i et marked, og av hvor mange tilbud kundene har å velge mellom. I mediebransjen er det to typer kunder: mediebrukere og annonsører.

Den tredje konkurransekraften er knyttet til leverandører og *leverandørenes forhandlingssituasjon*. Dette kan i mediebransjen være for eksempel leverandører av trykkeri- eller distribusjonstjenester. Også leverandører kan på visse betingelser presse overskuddet ned i en bransje. I praksis

[131] Michael E. Porter (1979) «How Competitive Forces Shape Strategy», *Harvard Business Review*, Mars/April 1979. Se også Michael E. Porter (1987) «From Competitive Advantage to Corporate Strategy», *Harvard Business Review*, mai/juni 1987, Michael E. Porter (2008) «The Five Competitive Forces That Shape Strategy», *Harvard Business Review*, januar 2008.

[132] Flere av dagens sentrale medietjenester har en relativt kort historie. Google ble for eksempel først lansert i 1998, det sosiale nettsamfunnet Facebook i 2004, videodelingsnettstedet YouTube i 2005, og mikrobloggtjenesten Twitter i 2006.

Figur 6.1 Porters fem konkurransekrefter

Kilde: Porter (2008).

skjer dette ved trusler om å sette opp prisene eller redusere kvaliteten på de varene og tjenestene som leveres.

Den fjerde konkurransekraften er knyttet til *potensielle nye aktører i bransjen* og den trussel etableringen av nye aktører medbringer for de etablerte aktører i bransjen. Muligheten for nyetablering i en bransje avhenger i stor grad av hvilke etableringshindre som finnes i bransjen.

Den siste konkurransekraften Porter trekker frem i sin modell er knyttet til det han kaller *substitutter*. Med substitutter menes i denne sammenheng et produkt som kommer fra en annen bransje, men som kan tilfredsstille tilsvarende behov. Eksempler Porter selv trekker frem er videokonferanse som et substitutt for reise, plastikk som et substitutt for aluminium, og e-post som et substitutt for brevpost. For mediebransjen innebærer substitutter at andre produkter tilfredsstiller tilsvarende behov som mediene i dag dekker hos publikum og annonsørene.

6.2 Tosidig marked

Mediene påvirkers i stor grad av at de opererer i et tosidig marked. Det betyr at de betjener to kundegrupper samtidig; mediebrukerne og annonsørene. Tosidigheten innebærer at mediene i sin forretningsmodell må se begge kundegruppenes behov og adferd i sammenheng. I noen tilfeller har mediebrukerne og annonsørene ensartede behov, i andre tilfeller ikke.

Forretningsmodellen som kombinerer mediebrukere og annonsører har eksistert siden avisenes vokste frem som det første massemediet for om lag 150 år siden. Avisenes tradisjonelle forretningsmodell bygger på koblingen av nyheter og annonser, kombinert med effektiv distribusjon. På den ene siden tilbyr avisene nyheter og annet redaksjonelt innhold som trekker lesere. På den andre siden tilbyr avisene spalteplass til næringsliv, offentlige myndigheter og privatpersoner som har behov for å meddele budskap av forskjellig art. I tillegg til denne effektive koblingen av lesere

og annonsører har det i de fleste avismarkedene utviklet seg noe som i praksis ligner et distribusjonsmonopol. Tradisjonelt har det eksistert få gode alternative distribusjonsmetoder for denne typen informasjon, og de markedsledende avisene har kunnet generere solide overskudd ved å utnytte denne markedsstrukturen.

Medier som opererer i markeder med to kundegrupper, kan hente inntekter fra begge kundegruppene, og når inntektene fra den ene påvirkers av den andre kundegruppen, vil dette påvirke hvordan medieaktøren velger å prissette sine produkter. Det er for eksempel en klar sammenheng mellom verdien av å annonsere ut fra antall brukere av et medieprodukt. Med mange brukere vil det være mer interessant å annonsere. Reklamefinansierte fjernsynskanaler og nettaviser gir for eksempel gratis tilgang for å sikre et høyt antall brukere som annonseringen kan rettes mot. Tradisjonelle papiraviser er også avhengig av annonseinntekter i tillegg til betaling fra brukerne. For slike medier kan det være forretningsmessig lønnsomt å ha lavere brukerpriser enn ellers for å få høye lesertall som igjen gir høyere annonseinntekter. Når annonsemarkedet er viktig, vil det være lønnsomt å sette en lav brukerpris. Dette gjør at slike medieaktører i prissettingen må ta hensyn til både marked og etterspørsel på begge markedene. I henhold til økonomisk teori vil den optimale strukturen for prisings i tosidige markeder kjennetegnes av at den marginale inntekstteffekten er lik i begge markeder. Med dette menes at prisen vil justeres til det punktet der en prisendring i det ene markedet vil ha like stor virkning på plattformens fortjeneste, som en prisendring i det andre markedet. Derfor vil aktøren sette en lavere pris enn ellers i den mest prisfølsomme av de to kundegruppene, for å øke pris og etterspørsel i det andre markedet.[133]

Mediebrukerne og annonsørene er altså gjensidig avhengig av hverandre, men forholdet mellom dem er ikke entydig. For annonsørenes del er nytteeffekten ganske klar: Jo flere av mediebrukerne innenfor målgruppen som blir eksponert for budskapet deres, desto større påvirkningskraft får annonsen. Når det gjelder mediebrukernes holdning til annonser, er bildet mer sammensatt, og varierer blant annet etter mengde og hvilket medium det er snakk om. Undersøkelser viser for eksempel at avislesere ofte er likegyldige eller positive til annonser, mens TV-seere generelt er mer negative til TV-reklame.[134] Ofte vil annonsenes relevans også spille inn på mediebrukernes holdning til dem, i tillegg til at det naturlig nok finnes individuelle forskjeller i holdninger til reklame.

Fortsatt er koblingen av mediebrukere og annonsører en sentral forretningsmodell innen avis, radio og fjernsyn. I tråd med fremveksten av digitale og nettbaserte medier er imidlertid forretningsmodellen blitt utfordret, både ved at brukervanene er i endring og at annonsemarkedet forandrer seg.

6.2.1 Utviklingstrekk i brukermarkedet

Figur 6.2 gir en oversikt over andel mennesker som har brukt ulike medier i løpet av en gjennomsnittsdag, mens figur 6.3 gir en oversikt over tid brukt på de ulike mediene i løpet av en gjennomsnittsdag.[135]

Særlig tre tendenser kan leses ut fra de to tabellene. For det første er det tydelig at *nye mediekanaler kommer inn og konkurrerer om publikums tidsbruk*. Internettbruken har økt markant fra 2000 til 2009, både målt i antall brukere (fra 27 prosent av befolkningen til 73 prosent) og i tid (fra 18 minutter til 73 minutter). Via Internett kan publikum i større utstrekning enn tidligere styre hva slags innhold de vil fylle tiden sin med, og ikke minst *når* de vil benytte seg av tilbudet. Særlig avisbransjen ser ut til å merke denne konkurransen. For avisbransjen var 2009 det niende året på rad med opplagsnedgang, og nedgangen i 2009 var den sterkeste til da.[136] Nedgangen var særlig sterk for løssalgsavisene VG og Dagbladet som opplevde en samlet nedgang på 9,8 prosent i 2009.[137]

På samme tid som nye mediekanaler kommer til, er det tydelig at det tar tid å endre etablerte brukervaner. Den andre hovedtendensen er derfor at *tradisjonelle massemedier fortsatt står sterkt* blant norske mediebrukere. Som de to tabellene viser, bruker fortsatt store deler av befolkningen de tradisjonelle mediene (avis, radio, TV) daglig.

---

[133] J. C. Rochet og J. Tirole (2002) «Cooperation Among Competitors: Some Economics of Payment Card Associations», *RAND Journal of Economics*, vol. 33; 549-570, J. C. Rochet og J. Tirole (2006) «Two-sided markets: a progress report», *RAND Journal of Economics*, vol. 35; 645–667.

[134] Randi Lavik (2009) «Noen reklamer ergrer mer enn andre. SIFO-survey hurtigstatistikk 2009». Prosjektnotat nr. 9-2009. Oslo: SIFO.

[135] SSBs statistikk for internettbruk inkluderer all bruk, det vil si både hjemme, på arbeid, skole og andre steder, samt alle typer gjøremål (alt fra e-post til å se nett-TV). Statistikken bygger på en representativ spørreundersøkelse om mediebruk.

[136] Høst, Sigurd (2010b) *Avisåret 2009*. Volda: Høgskulen i Volda.

[137] Høst (2010b).

Figur 6.2 Andel som har brukt ulike medier en gjennomsnittsdag, 2000 til 2009 (i prosent)
Kilde: SSB (2010).

Figur 6.3 Tid brukt på ulike medier en gjennomsnittsdag, 2000 til 2009 (i minutter)
Kilde: SSB (2010).

Figur 6.4 Rapporterte totale netto annonsetall fra bransjen, 2009 (i prosent)

Kilde: www.irm-media.no.

De to tabellene viser imidlertid også at det er forskjeller mellom ulike medier; mens radiolytting og TV-seing har forholdt seg relativt stabilt i den analyserte perioden, har avislesing gått ned (fra 77 prosent til 65 prosent).

I forlengelse av de to øvrige tendensene er en tredje tendens at *samlet mediebruk har økt*, særlig regnet i antall minutter brukt på ulike medier en gjennomsnittsdag. Dersom vi ser på tid brukt på avislesing, radiolytting, TV-seing og internettbruk samlet, har tiden økt fra 274 minutter i 2000 til 328 minutter i 2009.[138] Det er som skissert særlig internettbruken som har økt, og som dermed kommer i tillegg til øvrig mediebruk.

6.2.2 Utviklingstrekk i annonsemarkedet

Figur 6.4 gir en oversikt over rapporterte totale nettotall fra bransjen for 2009, mens tabell 6.1 gir en oversikt over det norske annonsemarkedet fordelt etter mediekanal i perioden 2000 til 2009, slik det tar form gjennom omsetning hos de store mediebyråene.[139]

Særlig fire tendenser kan leses ut fra tabellen. For det første illustrerer tabellen godt at *annonsemarkedet er konjunkturavhengig*. I motsetning til brukervaner som tross alt er relativt stabile, avhenger annonsemarkedet av andre markedsforhold for øvrig. Dersom vi ser på antall kroner brukt på annonsering i Norge fra 2000 til 2009, ser vi at beløpet varierer fra 4 809 millioner i bunnåret 2002 til 7 871 millioner i toppåret 2008, det vil si en differanse på hele 3 062 millioner.

Den andre hovedtendensen som kan lese ut fra tabellen, er at *nye mediekanaler kommer inn og konkurrerer om annonsekronene*. Særlig har internettannonsering økt markant i den analyserte perioden, fra 2 prosent i 2000 til 13 prosent i 2009, en økning som i nominelle kroner utgjør en forskjell på hele 768 millioner kroner.[140]

Samtidig er det ikke slik at internettannonsering har tatt over markedet fra de etablerte annonseringskanaler. En tredje hovedtendens er nemlig at *tradisjonelle massemedier fortsatt står sterkt som*

[138] Kilde: www.medienorge.no

[139] MiOs tall dekker ikke hele annonseomsetningen, men omsetningen hos de største mediebyråene. Tallene antas å representere rundt 65 prosent av medienes totale reklamemarked i Norge. Tallene dekker heller ikke internasjonale annonseomsetningstall. Tabellen er likevel fruktbar fordi den kan leses relasjonelt og vise utvikling over tid.

[140] Internettannonsering i 2000 utgjorde 97 millioner kroner mot 865 millioner kroner i 2009. Kilde: www.medienorge.no

Tabell 6.1 Annonsemarkedet fordelt etter mediekanal, 2000 til 2009 (i prosent)

Mediegruppe	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dagspresse	43	42	39	39	39	36	34	33	31	30
Ukepresse/-magasin	8	9	9	9	8	7	6	6	5	4
Fagpresse	2	2	2	2	2	1	2	1	1	1
Sum trykte medier	53	53	50	49	48	45	41	40	37	35
TV	33	34	37	36	35	35	34	32	31	31
Radio	5	5	4	4	5	5	4	4	4	4
Internett	2	2	2	3	4	5	9	11	12	13
Sum elektroniske medier	41	40	43	44	44	46	47	46	47	48
Kino	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Utendørs/trafikk-reklame	3	3	4	4	4	4	4	4	5	5
Direktereklame	-	-	-	-	-	3	6	8	9	10
Andre medier	2	2	2	2	2	1	1	1	2	2
Total medieomsetning (prosent)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Total medieomsetning (millioner kroner, nominell verdi)	5334	5155	4809	5044	5291	5885	6572	7386	7871	6709

Kilde: Mediebedriftenes Interesseorganisasjon (MiO), Medienorge.no.

annonsekanaler. Gjennomgangen over viser imidlertid at det er forskjeller mellom ulike medier, og igjen er det avisene som kommer dårligst ut. Mens annonsetallene for radio og TV opplevde en lav nedgang fra henholdsvis 5 til 4 prosent og 33 til 31 prosent, gikk avisannonsering ned fra 43 til 30 prosent i den analyserte perioden.

Denne tendensen motvirkes imidlertid av en fjerde tendens, nemlig at *det totale annonsemarkedet har økt i perioden* (fra 5 334 millioner i 2000 til 6 709 millioner i 2009). For papiravisenes del er den reelle nedgangen derfor en nedgang fra 2 290 millioner i 2000 til 2 006 millioner i 2009, det vil si en differanse på 284 millioner.[141] Det er imidlertid viktig å merke seg at statistikken fra MiO i hovedsak dekker merkevareannonsering, og dermed i liten grad avdekker avisenes inntektstap som følge av at rubrikkannonsering i stor grad har migrert fra papir til nett.

Med utgangspunkt i Porters modell for bransjeanalyse og utviklingstendensene i medienes to markeder, vil resten av kapitlet gi en nærmere redegjørelse av henholdsvis avisbransjen, radiobransjen, fjernsynsbransjen og bransjen for nettmedier.

6.3 Avisbransjen

Avisbransjen er en gammel bransje som i Norge kan spores tilbake til 1763 og førsteutgivelsen av Norges Intelligentz-Seddeler. Siden den gang har avismarkedet naturlig nok forandret seg mye. Ser vi på utviklingen av avisbransjen siden etterkrigstiden og frem til i dag, har denne perioden vært preget av store omveltninger, som avpolitisering av pressesystemet, overgangen til et mer markedsorientert – men også mer uavhengig og profesjonalisert – pressesystem, popularisering og konserndannelse.[142] Også den analyserte perioden fra 2000 til 2009 bærer preg av store endringer for avisbransjen.

[141] Kilde: www.medienorge.no

[142] Hans Fredrik Dahl og Guri Hjeltnes (red.) (2010) *Norsk Presses Historie 1660–2010. Bind 3. Imperiet vakler 1945-2010.* Oslo: Universitetsforlaget. Se også Svennik Høyer (1995) *Pressen mellom teknologi og samfunn. Norske og internasjonale perspektiver på pressehistorien fra Gutenberg til vår tid.* Oslo: Universitetsforlaget.

6.3.1 Direkte konkurrenter

Dersom vi starter med å se på den *direkte konkurransen* i avisbransjen, finner vi at konkurranseforholdene er nokså forskjellige for ulike avistyper. I 2009 ble det gitt ut 225 aviser på 185 steder i Norge.[143] Fem utgiversteder hadde det man vanligvis tenker på som aviskonkurranse, det vil si to eller flere konkurrerende dagsaviser. Ni steder hadde konkurranse mellom en dagsavis og en betalt fådagersavis, og seks steder hadde to konkurrerende fådagersaviser.[144] I noen markeder er altså konkurransen hard, i andre markeder er den ikke så hard.

Den såkalte paraplymodellen beskriver situasjonen. Modellen stammer opprinnelig fra amerikansk avisforskning,[145] og skiller mellom fire geografiske nivåer: Et nasjonalt nivå, et nivå for landsdelsaviser eller storbyaviser, et nivå for lokale dagsaviser og et nivå for helt lokale fådagersaviser (såkalt superlokale aviser). Figur 6.5 gir en modifisert versjon av paraplymodellen, tilpasset norske forhold av medieforsker Sigurd Høst. Figuren tar blant hensyn til at det i Norge finnes konkurrerende nummer en- og nummer to-aviser som dekker samme område. Dette er markert med doble buer. Det er også en del «hull» i strukturen, som symboliserer at bestemte områder mangler enten en lokal dagsavis eller en superlokal fådagersavis.

Av figur 5 går det frem at de lokale dagsavisene kan inngå i fire forskjellige lokale konkurranseforhold. For det første *tradisjonell dagsaviskonkurranse*. I modellen er den angitt ved doble buer, der de minste og tynneste buene representerer nummer to-avisene. For det andre kan de lokale dagsavisene inngå i *konkurranse med en superlokal fådagersavis*. Mange lokale dagsaviser har én eller flere helt lokale aviser som dekker deler av deres distrikt. På grunn av veksten for lokale fådagersaviser er denne formen for konkurranse blitt stadig mer utbredt.[146] For det tredje kan de lokale dagsavisene inngå i *konkurranse med en stor distrikts-, region- eller storbyavis*. Mens konkurransen med mer lokale aviser er konkurranse «nedover» i henhold til paraplymodellen, er dette konkurranse «oppover». De lokale dagsavisene kan også

Figur 6.5 Paraplymodellen tilpasset norsk avisbransje

Kilde: Høst og Severinsson (1997).

inngå i det som gjerne kalles «*grensekrig*», det vil si konkurranse med samme type avis med et annet utgiversted. Slik konkurranse blir ofte tatt svært alvorlig av avisene selv, som tradisjonelt har ønsket å utvide sitt eget distrikt og hindre at naboavisen gjør det samme. Erfaringen er vanligvis at grensene mellom avisdistriktene er svært stabile, og hvis det skjer forskyvninger, vil det oftere skyldes endringer i det lokale handels- og kommunikasjonsmønsteret enn avisenes egen innsats.

Ulike konkurranseforhold påvirker forutsetningene for fortjeneste. Figur 6.6 gir en oversikt over driftsmarginen til ulike avistyper i perioden 2000 til 2009.[147] Som figuren illustrerer, er driftsmarginen relativt god for løssalgsavisene og de ledende dagsavisene, mens den er dårligst for rikspredte meningsbærende aviser, nummer to-aviser og ukeaviser.

6.3.2 Kundenes forhandlingsmakt

Kundenes forhandlingskraft er i avisbransjen et spørsmål som både omfatter annonsørene og avisleserne. I begge tilfeller handler dette om pris, der annonsørene og avisleserne på hver sin side ønsker å betale minst mulig for avistilbudet.

Annonsørenes forhandlingskraft styrkes både av sentralisering og organisering. Som følge av økt kjededannelse i handelen og dermed økt sentralisering av annonsebeslutninger, svekkes sam-

[143] Høst (2010b).

[144] Høst (2010b).

[145] J.N Rosse og J. Dertouzos (1978) «Economic Issues in Mass Communication». Foredrag for Federal Trade Commission Media Symposium, Washington, D.C.

[146] Johann Roppen (1993) *Journalistikk i bygdeaviser. Ein innhaldsanalyse av Møre, Møre-Nytt, Vest-Avisa og Sulaposten 1965–1990.* Volda: Møre og Romsdal distriktshøgskule.

[147] Driftsmargin er et mål som indikerer driftsresultatets andel av driftsinntektene.

Figur 6.6 Driftsmargin etter avistype (før eventuell produksjonsstøtte), 2000 til 2009 (i prosent)

Kilde: Medietilsynet.

tidig avisenes forhandlingsposisjon. Profesjonelle annonsører bruker dessuten i stor grad mediebyråer for å forhandle med mediene. Siden mediebyråene representerer mange annonsører, er de i stand til å presse annonseprisene ned. Avisene på sin side organiserer annonsesamkjøringer.[148] For nettverk av lokalaviser innebærer dette en mulighet for å kunne konkurrere med riksmedia om annonsekampanjer. Ulempene for lokalavisene er at annonseprisen de oppnår gjennom samkjøringer er lavere enn ved tradisjonelt direktesalg til lokale annonsører. Grunnen er at samkjøringene må konkurrere med nasjonale medier som tradisjonelt har lavere kontaktpriser, i tillegg til at annonsørene ikke vil betale for dobbeltdekning der flere aviser i en samkjøring når samme leser med annonsen.

Leserne sentraliserer ikke sine kjøp på samme måte som annonsørene, og siden de fleste lokalmarkeder har en dominerende avis, vil lesernes forhandlingskraft være relativt lav. Priselastisitet i avismarkedet har vist seg å være lav på kort sikt, og det er en tendens til at avisene følger hverandre i prisdannelsen.[149] Priskrig mellom aviser er derfor ikke vanlig i det norske avismarkedet, og opplagsreglene som blant annet ligger til grunn for både annonsørbeslutninger og beregning av pressestøtte, er utformet på en måte som hindrer større aviser i å praktisere opportunistisk prisdumping i randsonene. Oppsummert kan vi si at avislesernes forhandlingskraft er relativt lav i avisbransjen, mens annonsørene styrker sin posisjon.

6.3.3 Leverandørenes forhandlingsmakt

I avisbransjen er spørsmålet om *leverandørenes forhandlingskraft* først og fremst et spørsmål om trykking og distribusjon, to virksomheter som er preget av høye faste kostnader. Avisbransjen har historisk hatt et nært forhold til trykkeriene; de første avisene ble etablert av boktrykkere som jo nettopp kontrollerte produksjonsapparatet. Også i moderne tid har kontroll og eierskap over trykke-

[148] Avisene hadde tidligere dispensasjon fra konkurranselovgivningen for å kunne drive prissamarbeid gjennom annonsesamkjøringer. Etter at ny lov trådte i kraft fra 2005 er det ikke lenger mulig å få dispensasjoner, og samkjøringene har tilpasset sin virksomhet innenfor den nye lovens rammer.

[149] Rolf Høyer (red.) (1998) *Det trykte ord – likhet for loven? Om konkurransesituasjonen mellom aviser og ukeblader.* Sandvika: Senter for medieøkonomi BI.

riene stått sentralt for avishusene, der den etablerte modellen har vært at avishusene alene eller i felleskap med andre avishus og konsern eier trykkeriene. Bakgrunnen har gjerne vært at avishusene ved å eie trykkeriene både opprettholder en direkte linje til sluttbrukeren, samtidig som de kan kontrollere pris og regularitet. Et nyere eksempel er Schibsted, som i 1999 åpnet Schibsted Trykk AS. Trykkeriet trykker i dag Schibsted-konsernets aviser (Aftenposten, Aften Aften og VG), i tillegg til Dagsavisen og trykksaker for andre eksterne kunder. Mediebedriftenes Landsforening kjøpte tidligere avispapir på vegne av alle norske aviser, og oppnådde dermed en forhandlingsposisjon som gjorde det mulig å oppnå lav pris og god kvalitet for alle aviser. Schibsted Trykk gikk ut fra 1.1.2006. Fra 1.1.2011 går Bergens Tidende, Fædrelandsvennen og Stavanger Aftenblad ut av det felles innkjøpssamarbeidet.

Oppsummert kan leverandørenes forhandlingskraft for store deler av avisbransjen betegnes som lav. For aviser uten kontroll over trykk og distribusjon er situasjonen imidlertid en helt annen. De rikksspredte meningsbærende avisene er i denne kategorien. I forbindelse med etableringen av Media Norge, påpekte også Konkurransetilsynet at Dagbladet ville komme i et sterkere avhengighetsforhold til sin hovedkonkurrent som følge av Media Norges evne til å begrense eller fjerne konkurrenters adgang til en nødvendig innsatsfaktor.[150]

6.3.4 Potensielle nye aktører i bransjen

Som følge av avisenes strategiske kontroll over tykking og distribusjon, har det tradisjonelt vært høye barrierer for *nye aktører* som ønsker å etablere nye aviser i markedet. Unntaket har vært de superlokale fådagersavisene som kan trykkes utenfor avisfabrikkene og postdistribueres. Dette kan være et mindre hinder i dag som en følge av at det normalt vil være kapasitet nok i eksisterende virksomheter som har profesjonalisert trykk- og distribusjonstjenestene, og tilbyr disse i markedet.

Tabell 6.2 gir en oversikt over antallet aviser etter type i den analyserte perioden fra 2000 til 2009. Som tabellen viser kom det ingen nye løssalgsaviser, storbyaviser eller nummer to-aviser i de store byene i perioden. I det hele tatt gikk antallet dagsaviser ned i perioden, mens det var økning i antall fådagersaviser. Oppsummert kan vi derfor si at også konkurransen fra nye aktører i bransjen betegnes som lav, særlig i markedet for dagsaviser.

6.3.5 Substitutter

Den siste faktoren i Porters modell for bransjeanalyse, er *substitutter*. Fordi avisbransjen opererer i et tosidig marked, snakker vi her både om substitutter som kan tilfredsstille lesernes nyhetsbehov og substitutter som kan tilfredsstille annonsørenes behov for å nå potensielle kunder.

Avisbransjen har et motstridende forhold til et substitutt som de selv aktivt har utviklet, nemlig nettavisene. De første nettavisene ble i Norge opprettet i 1995 og sprang alle ut fra eksisterende papiraviser. I 1996 ble Nettavisen etablert, som et særnorsk fenomen uten forankring i en eksisterende papiravis. Etableringen av Nettavisen varslet avisbransjen om at også andre aktører fant nyheter på nettet interessant, og førte til at norske aviser satset tidligere og tyngre på nettet enn det som var vanlig for papiraviser i mange andre land.[151] På slutten av 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet begynte norske aviser dessuten å presentere utvalgte nyhetssaker for mobilt mottak. I 2010 ble avisenes nett- og mobilsatsningsatsinger videreført gjennom ulike tiltak for å utvikle innhold for mottak på digitale leserbrett, deriblant til Apples iPad.

Kombinasjonen av høy pris på papirutgaven og gratistilbud for nett og mobil har bidratt til å forsterke papiravisenes utfordringer. Substituttproblematikken er imidlertid forskjellig for ulike aviskategorier. Allmenne løssalgsaviser ser ut til å være sterkest rammet av gratissubstitutter på nye plattformer, mens de små lokalavisene i vesentlig mindre grad er utfordret. Hovedsakelig skyldes dette at lokalavisene i stor grad har et unikt innhold.

I annonsemarkedet er det særlig tre typer av substitutter som utfordrer papiravisene. Den første er knyttet til rubrikkannonser på nettet. Rubrikkannonser har historisk vært en viktig inntektskilde for avisene, og forflytningen av rubrikkannonser fra papir til nett har derfor vært dramatisk for papiravisene. Schibsted og regionavisene har lyktes med å håndtere endringen i det norske markedet gjennom etableringen av Finn.no, men tilsvarende satsinger fra øvrige aviseiere har ikke

[150] Konkurransetilsynet (2007) *Vedtak V2007-13 – Media Norge ASA – Aftenposten AS – Bergens Tidende AS – Fædrelandsvennen AS – Fædrelandsvennens Trykkeri AS – Stavanger Aftenblad ASA – Konkurranselove § 16 – Inngrep mot foretakssammenslutning*, av 11. juni 2007.

[151] Arne H. Krumsvik (2006) «What Is the Strategic Role of Online Newspapers?», *Nordicom Reveiw*, vol. 27:2; 285–297.

lyktes. Selv om Finn.no er blitt en dominerende rubrikkannonseringsaktør både i det nasjonale og i mange lokale markeder med isolert sett gode resultater, har overgangen til nett gitt et betydelig inntektsbortfall også for Schibsted. Stilling ledig er den mest lønnsomme rubrikkategorien som fortsatt er tilbake i papiravisene, og denne kompenserte for nedgang i de fleste øvrige annonsekategorier og skapte rekordresultat i mange aviser i 2008. Finanskrisen første imidlertid til stopp i stillingsmarkedet i 2009, noe som rammet svært mange aviser hardt.

I tillegg til forflytning av rubrikkannonser fra papir til nett, har nett- og utendørsreklame vært de raskest voksende substituttene til merkevareannonsering i trykte medier de siste ti årene. Også her lider papiravisene av at annonsørene finner nye kanaler for sine annonser. Ett lyspunkt for avisene er imidlertid at deres største annonsørgruppe, dagligvarekjedene, så langt ikke i nevneverdig grad har tatt i bruk nettet som kommunikasjonskanal.

Konkurransen fra nettprodukter har ikke bare betydd en overflytting av annonsekroner, men også nye forventninger til dokumentasjon av annonsenes virkning. Dette har ført til en utvikling mot mer detaljert dokumentasjon fra avisbransjen, noe som i sterkere grad avdekker hvilke deler av avisproduktene som ikke har kommersiell appell, og som igjen legger premisser for utviklingen av det redaksjonelle innholdet.

En tredje substitutt for avisbransjen er gratisaviser, som gjennom fulldekning i sine nedslagsfelt, utfordrer de tradisjonelle avisene, særlig i annonsemarkedet. I en lang periode ble utgivere av gratisaviser holdt utenfor Norske Avisers Landsforbund (forløperen til Mediebedriftenes Landsforening), men i den senere tid ser vi at også tradisjonelle avisutgivere etablerer gratisaviser for å styrke sine annonsesamkjøringer.

For å oppsummere er det tydelig at forutsetningene for fortjeneste i avisbransjen mer enn noe annet utfordres av substitutter, og da først og fremst annonse- og nyhetstjenester på nettet. Presset fra substitutter i lesermarkedet rammer i størst grad de store allmenne avisene. Annonseprisene presses av både opplagsnedgang og substitutter i nye medier med vesentlig lavere annonsepriser.

6.4 Radiobransjen

I likhet med avisbransjen har også radiobransjen lange røtter i Norge. NRK ble etablert som radioselskap i 1933, og beholdt sin monopolsituasjon som riksdekkende radioselskap helt til 1993, da P4 ble etablert som en kommersiell riksdekkende

Tabell 6.2 Antall aviser etter type, 2000 til 2009

Type avis	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Endring
Løssalgsaviser	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	-
Storbyaviser	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	-
Nummer to-aviser, store byer	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	-
Rikspredte meningsbærende aviser	6	6	6	6	6	6	6	6	8	8	+2
Lokale dagsaviser, ledende	59	58	57	56	56	56	56	56	56	56	-3
Lokale dagsaviser, nummer to	6	4	5	2	2	2	2	2	2	2	-4
Lokale 2-/3 -dagersaviser	75	76	76	79	79	80	79	79	81	81	+6
Lokale ukeaviser	48	48	50	54	57	57	62	62	63	61	+13
Nasjonale fådagersaviser	15	16	16	16	16	15	14	13	8	7	-8
Aftenposten Aften	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	-
Dagsaviser totalt	81	78	76	74	75	74	74	74	76	75	-6
Fådagersaviser totalt	138	140	142	149	152	152	155	154	152	150	+12
Alle avistyper	219	218	218	223	226	226	229	228	228	225	+6

Kilde: Medienorge.no, basert på Høst (2010b).

Figur 6.7 Nasjonale radiokanalers markedsandeler, 2007 – 2009 (i prosent)

Kilde: TNS Gallup PPM, medienorge.no.

kanal med allmennkringkastingsforpliktelser. Også den analyserte perioden fra 2000 til 2009 bærer preg av endringer i radiomarkedet, ikke minst som følge av at Radio Norge (tidligere Kanal 24 og Kanal 4) i 2004 fikk konsesjon til å starte sine sendinger som riksdekkende kommersiell kanal med allmennkringkastingsforpliktelser.

6.4.1 Direkte konkurrenter

Den direkte konkurransen i radiomarkedet er i stor grad preget av regulering gjennom et statlig konsesjonssystem. De siste årene har det skjedd større endringer i lokalradiomarkedet på bakgrunn av konsesjonssystemet, der noen aktører har mistet sin konsesjon.

I 2009 eksisterte det fem riksdekkende radiokanaler (NRK P1, NRK P2, NRK P3, P4 og Radio Norge), 16 regionale kanaler og om lag 250 lokale kanaler.[152] Det eksisterer kun to riksdekkende reklamefinansierte kanaler, P4 og Radio Norge, begge regulert ved konsesjonsavtaler. Figur 6.7 viser fordelingen av de fem riksdekkende radiokanalenes markedsandeler (målt ved andel av total lyttetid) i perioden 2007 til 2009.[153]

I mars 2008 overtok SBS Radio AS eierskapet til daværende Kanal 24. I april samme år endret stasjonen navn, profil og sendeskjema. Den nye kanalen fikk navnet Radio Norge. Bortsett fra Radio Norges vekst er dagens bransjespesifikke konkurransesituasjon i all hovedsak preget av stabilitet. I lokalmarkedet forventes det at etableringen av lokalradiokjeder fra P4 og Radio Metro vil føre til økt konkurranse.

6.4.2 Kundenes forhandlingsmakt

I radiobransjen er kundenes forhandlingsmakt er spørsmål som omfatter både annonser og radiolyttere. I begge markedene har radiokanalenes oppslutning vist seg å være ganske robust. Figur 6.8 gir en oversikt over radiokanalenes lyttertid i den analyserte perioden.

[152] I 2009 kunne lyttere motta 18 kanaler via DAB-nettet, hvorav seks kanaler kun ble distribuert digitalt (DAB-nettet, digital-TV, Internett). Dette var NRK Super, NRK Gull, NRK Jazz, NRK Folkemusikk og NRK Båtvær. Kilde: www.digitalradio.no

[153] Radiokanalenes offisielle lyttertid måles av TNS Gallups PMM-undersøkelse, en elektronisk undersøkelse av radiolytting ved hjelp av et «Portable People Meter». PMM-målingene startet i 2006, og de første offisielle tallene er derfor fra 2007. Se for øvrig figur 8 for oversikt over lyttertall i den analyserte perioden.

Figur 6.8 Oversikt over radiokanalenes lyttertid, 2000–2009 (i minutter)

Kilde: TNS Gallup, medienorge.no.

En mulig forklaring på de stabile lyttertallene – og dermed også annonseringstallene – et at radiomediet dekker et særegent behov og at substituttene derfor ikke oppfattes som nære. For eksempel egner radio seg spesielt godt når brukerne er i bevegelse eller holder på med andre aktiviteter samtidig. Situasjonen vil trolig endre seg når distribusjonen av radio en gang i fremtiden blir heldigitalisert, og flere radiokanaler vil kjempe om de samme lytterne og annonsørene.

6.4.3 Leverandørenes forhandlingsmakt

Radio distribueres i dag både analogt og digitalt, hvorav førstnevnte er klart størst i omfang. Den analoge distribusjonen skjer i all hovedsak gjennom FM-nettet. Radiofrekvensene er et knapphetsgode, og tilgangen er som nevnt regulert gjennom et konsesjonssystem. Kanaler med konsesjon kan velge å sende signalene selv eller benytte en distributør. Per i dag er Telenor-eide Norkring dominerende som distributør. Mange lokalradioer velger å sende selv, mens større kanaler benytter Norkrings nett. Deler av driften til Norkring er regulert, blant annet er selskapet pålagt å sende allmennkringkasternes signaler. Om lag 80 prosent av Norges befolkning har i dag tilgang til digitale signaler fra DAB-nettet i tillegg til de analoge sendingene. Dette nettet er også konsesjonsbelagt. På grunn av lav penetrasjon av DAB-mottakere blant lytterne har Norkring hatt problemer med å selge ledig kapasitet.

En digital teknologi som øker betydelig i omfang, er streaming av nettradio. Lytterne benytter både stasjonære og mobile løsninger. NRK har blant annet lansert gratis applikasjoner som gjør det mulig å lytte til NRKs radiotilbud ved hjelp av smarttelefoner. I tillegg foregår mye av den digitale radiolyttingen via digital-TV.

6.4.4 Potensielle nye aktører i bransjen

I og med at radiomarkedet er regulert gjennom konsesjoner, har det vært høye etableringshindre i markedet. Nye radiostasjoner har vært avhengig av å få en konsesjon for å kunne etablere seg i markedet, og kun to slike konsesjoner eksisterer for det riksdekkende kommersielle radiomarkedet. DAB-nettet gir adgang til noen flere riksdekkende kanaler, men overgangen til et digitalt radionett har foreløpig gått langsomt. Etableringshindringene vil trolig bli lave når radiokanalene etter hvert kan nå lytterne gjennom forskjellige digitale plattformer, og konkurransen fra nye aktører kan forventes å øke.

6.4.5 Substitutter

Radiobransjen har flere potensielle substitutter. For det første finnes det ulike nettradiokanaler som representerer en mulig substitutt for radiobransjen. Det kreves ingen konsesjon for å etablere en nettradiokanal, og generelt er det lave etableringshindre forbundet med å opprette tilbud på nettet. Foreløpig er imidlertid nettradiomarkedet hovedsakelig preget av tilbud fra eksisterende radiokanaler, og nettradio utgjør per dags dato ikke et betydelig substitutt.

Videre representerer podkasting et mulig substitutt. Podkasting av radioprogrammer innebærer at hele sendinger overføres fra radiostasjonens servere til brukerens datamaskin eller mobiltelefon i form av en datafil. Brukerne kan abonnere på podkaster slik at de mottar programmene etter hvert som de blir tilgjengelige. NRK tilbyr mange av radioprogrammene sine som podkaster. I 2009 oppga 16 prosent at de ukentlig eller oftere lastet ned en podkast.[154] Også markedet for podkasting er imidlertid foreløpig preget av de etablerte radioaktørene og deres tilbud som er gjort tilgjengelig for en ny plattform.

Et tredje substitutt er tjenester som tilbyr streaming av musikk, som for eksempel Spotify eller Wimp. Brukerne av disse musikktjenestene kan få tilgang til store bibliotek av musikk, spillelister og kataloger, som kan brukes på ulike avspillere. Tjenestene finansieres hovedsakelig gjennom reklame eller ved at brukerne betaler en abonnementsavgift.

6.5 Fjernsynsbransjen

NRK Fjernsynet ble offisielt åpnet i Norge i 1960. Siden den gang har fjernsynsbransjen forandret seg radikalt. Utviklingen sorteres gjerne i ulike faser fra monopolfasen til flerkanalfasen og fragmenteringsfasen. Ulike typer kanaler har preget de ulike fasene; fra allmennkringkastingskanalene i monopolfasen, til kommersielle kanaler i flerkanalfasen og nisjekanaler i dagens fragmenteringsfase.[155] Også den analyserte perioden fra 2000 til 2009 bærer preg av store endringstendenser.

6.5.1 Direkte konkurrenter

Digitalisering av TV-bransjen har fått store følger for TV-kanalenes interne konkurransesituasjon. Overgangen fra analog til digital distribusjon har ført til omfattende endringer i fjernsynsvirksomhetenes hverdag, ikke minst gjelder dette overgangen til et digitalt bakkenett for fjernsyn. Det analoge bakkenettet la klare begrensninger på hvor mange TV-kanaler som kunne sendes, og kun NRK1 og TV 2 var å regne som riksdekkende. For TV 2s del betydde dette en klar annonseringsfordel, noe som ble gitt TV 2 i bytte mot at kanalen skulle tilfredsstille ulike allmennkringkastingsforpliktelser.

Lanseringen av det digitale bakkenettet for fjernsyn i 2007 endret konkurranseforholdene mellom de etablerte fjernsynskanalene på to måter. For det første ved at de to kommersielle kanalene TV 3 og TVNorge fikk økt sin dekningsgrad betraktelig – og dermed begynte å konkurrere med TV 2 i det riksdekkende TV-annonseringsmarkedet. Og for det andre ved at det digitale bakkenettet åpnet for et høyere antall kanaler. I tiden før og etter åpningen av det digitale bakkenettet lanserte etablerte TV-selskaper en rekke nisjekanaler rettet mot bestemte målgrupper.

Digitaliseringen førte samtidig til at en sentral del av inntektsmodellen til lokal-tv kollapset. TV Norge kjøpte tidligere analog distribusjon og nyhetsinnslag fra disse stasjonene. Med digital distribusjon og nedleggelse av nyhetssendingene fikk TV Norge redusert sine kostnader, samtidig som de lokale tv-stasjonene mistet en vesentlig inntektskilde. Halvparten av lokal-tv-kanalene ble lagt ned i 2008 og 2009.

Figur 6.9 gir en oversikt over de store TV-kanalenes seertid i den analyserte perioden. Som tabellen viser har NRK1 og TV 2 opplevd en svak nedgang i perioden, til fordel for andre kanaler. Som figuren viser har imidlertid bruken av NRK og TV 2s søsterkanaler (NRK3/Super, TV 2 Zebra, TV 2 Nyhetskanalen, TV 2 Filmkanalen, TV 2 Sport) økt. Hovedkanalene mister altså hovedsakelig TV-seere til egne nisjekanaler.

6.5.2 Kundenes forhandlingsmakt

Diskusjonen ovenfor viser at de etablerte TV-kanalene, og delvis TV-bransjen som helhet, har fått sin egen posisjon svekket i forholdet til seerne og annonsørene de siste årene. Bildet er imidlertid mer sammensatt enn som så.

Brede kanaler som NRK1 og TV 2 har mistet noen seere og fått sine markedsposisjoner svek-

[154] Andelen gjelder både for radio- og TV-podkast. Kilde: Synovate/NRK Analyse.

[155] Gunn Sara Enli, Hallvard Moe, Vilde Schanke Sundet og Trine Syvertsen (2010) *Tv – en innføring*. Oslo: Universitetsforlaget.

Figur 6.9 De store TV-kanalenes seertid, 2000–2009 (i minutter)

Kilde: TNS Gallup, medienorge.no.

ket. Hvis man derimot samler seertallene til virksomhetenes enkeltkanaler, er utviklingen vesentlig bedre. Opprettelsen av egne nisjekanaler har medført kannibalisering, men samtidig har NRK og TV 2 begrenset tapet til andre aktører. TV-virksomhetene til NRK og TV 2 har fortsatt en sterk posisjon blant publikum.

Figur 6.9 viste at den totale TV-seingen har økt de siste årene. Det økte tilbudet – særlig i nisjekanaler – er åpenbart en viktig forklaringsvariabel for veksten. Økningen i nisjetilbudet har også medført en økning i antall betalingskanaler. Når TV-kanalene blir tilpasset slik at de kan tilby til dels eksklusivt innhold for avgrensede målgrupper, er dette gjort for å øke publikums villighet til å betale for innholdet. Den nye digitale teknologien har dessuten gjort betalingsløsningene for TV-innhold enklere og mer fleksible. I flere land, som for eksempel Storbritannia, Frankrike og Sverige, har nå inntektene fra betal-TV gått forbi reklameinntektene.[156] Betal-TV øker også sin betydning i Norge. Det sterke fokuset på såkalt *premium innhold*, som for eksempel fotballsendinger, er et tydelig tegn på dette. Det samme er TV 2s overgang til å bli en betal-TV-kanal.

6.5.3 Leverandørenes forhandlingsmakt

Distribusjonen av fjernsyn frem til forbrukerne skjer hovedsakelig på fire måter: via satellitt, kabel, bakkenett og bredbånd. I tillegg kan TV distribueres over mobile nett, men dette er ikke særlig utbredt. Snart er samtlige av disse plattformene heldigitale. Digital distribusjon innebærer for det første at distribusjonskostnaden per kanal reduseres. For det andre blir det teknisk mulig for flere TV-kanaler å nå ut til hele befolkningen. Konsesjonsvilkårene til NTV, som er selskapet som fikk konsesjon til å bygge ut og drifte det digitale bakkenettet for fjernsyn, sikrer hele befolkningen tilgang til et digitalt fjernsynstilbud på minst én plattform, først og fremst via det digitale bakke-

[156] St.meld. nr. 30 (2006–2007).

nettet. Dette nettet åpnet etappevis i løpet av 2007 og 2008.

TV-stasjonene kan nå altså velge mellom flere leverandører og plattformer. Konkurransen mellom distributørene er dermed blitt hardere. I tillegg har digitaliseringen redusert de reelle kostnadene knyttet til distribusjon. Begge disse endringene kommer TV-kanalene til gode. Dette betyr imidlertid ikke at distributørene har mistet sin makt. For det første gir ulike nett ulik grad av dekningsgrad, og en kanal som ønsker å kalle seg riksdekkede, må derfor være tilstede på det digitale bakkenettet. En annen vesentlig faktor er knyttet til hvilken «pakke» kanalene blir gruppert i, der distributørenes grunnpakke helt klart er den mest fordelaktige. De etablerte kringkasterne med brede hovedkanaler står sterkere i disse forhandlingene enn andre aktører som ønsker å etablere nye kanaler.

Produksjonen av audiovisuelt innhold er også blitt digitalisert. Den viktigste følgen av dette er at produksjonskostnadene er blitt lavere, og at terskelen for å starte egen produksjon av innhold aldri har vært lavere. De fleste TV-stasjoner både produserer og kjøper inn audiovisuelt innhold. Den nye digitale teknologien har derfor styrket posisjonen til stasjonene.

6.5.4 Potensielle nye aktører i bransjen

Overgangen til digital distribusjon har redusert etableringshindringene i kringkastingsbransjen, først og fremst ved at TV-bransjen nå er fulldigitalisert. Det har derfor aldri vært så mange aktører som kjemper om de samme TV-annonsørene som i dag. Fra 2000 til 2009 økte antallet norske TV-kanaler fra seks til 16.[157]

Etableringsiveren ser ut til å ha stagnert noe, selv om ytterligere to kanaler ble lansert i 2010.[158] Overgangen til digital distribusjonsteknologi åpnet altså for nyetablering i bransjen, selv om mange av de nye kanalene ble lansert av etablerte TV-institusjoner.

6.5.5 Substitutter

TV-seere har tilgang til flere substitutter. Blant annet dekker TV-kanaler og radiostasjoner i en del tilfeller det samme behovet hos mediebrukerne, og kjemper således om oppmerksomheten til de samme mediebrukerne. Videre har trykte medier alltid vært en konkurrent til kringkastingsmediene. Internettmediene er relativt nye i markedet, men utgjør en stadig større trussel.

Tilbudet av nett-TV vokser raskt. Bruken er også blitt omfattende; nesten 2,1 millioner nordmenn så nett-TV månedlig eller oftere i 2009.[159] Ofte tilbyr fjernsynsstasjonene egne sendinger på nettet. Dette medfører naturligvis en del kannibalisering, men det er viktig for kanalene å posisjonere seg i nettmarkedet.

NRKs nett-TV tilbyr gratis streaming av programmer fra NRKs store arkiv. Dette er selskapet forpliktet til gjennom NRK-plakaten. Sumo er TV 2s nett-TV-tjeneste. Noe av Sumos innhold er fritt tilgjengelig, men i hovedsak er det en betalingstjeneste. Sumo tilbyr TV 2s betalingskanaler og tidligere sendte programmer, som kanalen har senderettigheter til. I tillegg tilbyr Sumo eksklusive sportssendinger. Ved å skille ut sportssendingene på denne måten utnytter TV 2 den store betalingsvilligheten som eksisterer blant seerne i markedet.

Aviser tilbyr også nett-TV. Sendingene utfyller ofte nettavisenes nyhetssaker, men i tillegg tilbys det kortere underholdningsklipp. Den største globale aktøren i nett-TV-markedet er YouTube. Nettstedet er reklamefinansiert og eies nå av Google. Det tilbyr et enormt utvalg av brukergenerert videoinnhold. Blant annet finner man filmklipp, TV-klipp og musikkvideoer, men også innhold skapt av amatører. Det er generelt lav teknisk kvalitet på klippene. Tjenesten viser dermed at lyd- og billedkvalitet ikke nødvendigvis er avgjørende for denne typen mediebruk. Samtidig er det liten tvil om at tekniske problemer med nettoverføring og serverkapasitet begrenser bruken av nett-TV på generell basis. Den slags problemer vil høyst sannsynlig forsvinne etter hvert som teknologien videreutvikles.

TV-kanaler, ikke minst filmkanaler, merker konkurransen fra andre filmleverandører; å kjøpe filmer og TV-serier på DVD og blu-ray er ikke særlig kostbart lenger. TV-distributører tilbyr filmer ved bruk av digitale dekodere. På Internett eksisterer også forskjellige leverandører av klikkefilm – både reklamefinansierte og betalingstjenester.

TV-kanalene og radiostasjonene kjemper delvis om de samme annonsørene. Begge mediene har muligheten til å nå mange brukere på én gang. Reklameplassen kan derfor være kostbar.

[157] De 16 norske TV-kanalene i 2009 var: NRK1, NRK2, NRK3/Super, TV 2, TV 2 Zebra, TV 2 Filmkanalen, TV 2 Nyhetskanalen, TV 2 Sport, TV3, Viasat 4, Viasat Sport, Viasat Fotball, TVNorge, Fem, MTV Norge, Frikanalen. Kilde: www.medienorge.no

[158] De to nye norske TV-kanalene i 2010 er Max og TV 2 Bliss.

[159] Kilde: Synovate/NRK Analyse.

Ofte er brukerne ganske uensartet, og målretting er således lite effektivt. Lokalradio og lokal-TV egner seg imidlertid for geografisk segmentering. Som diskutert ovenfor er TV-markedet i ferd med å bli mer fragmentert og nisjepreget. Det åpner også for at annonsørene i større grad kan segmentere markedene og målrette reklamen. PVR-teknologien som gjør at seerne kan spole over reklame, kan bidra til å svekke TV-kanalenes posisjon i forhold til andre medier blant annonsørene. Utstyr som muliggjør opptak av TV-programmer har for så vidt vært tilgjengelig i markedet helt siden VHS-spillerne kom på 80-talet, men PVR-ene er mye mer brukervennlige enn forgjengerne.

Nettmedier blir stadig viktigere substitutter for kringkastingsmediene. På nettet står annonsørene fritt til å velge reklamens form. De kan velge alt fra teksttunge, informative reklamer til audiovisuelle reklamer som spiller på seernes følelser. Nettets største ulempe i forhold til kringkastingsmediene er at nedslagsfeltet generelt er mindre.

6.6 Bransjen for nettmedier

Frem til nå har kapitlet omfattet en analyse av tre tradisjonsrike mediebransjer med røtter innen massekommunikasjon og massemedier. I kapitlet vil det nå bli redegjort for sentrale utviklingstrekk i et relativt nytt marked og en nyere bransje, nemlig bransjen for nettmedier. Teknologien for Internett ble utviklet allerede på 1970-tallet, men som kommersiell bransje har Internett en kortere historie. I Norge ble Internett først opprettet som en kommersiell arena på midten av 1990-tallet.[160] Siden den gang har Internett utviklet seg radikalt, og en rekke nye tjenester har kommet til. I internettbransjen selv har man av og til brukt begrepet web 2.0 for å signalisere «den nye webben» der brukerne produserer stadig mer av innholdet, som noe radikalt annerledes enn web 1.0.[161]

På Internett møtes ulike medier og aktører; nettet preges av tilbud fra både etablerte mediebedrifter med røtter innen presse, radio og fjernsyn, fra internasjonale medieaktører og fra nye nettselskaper, som Google, YouTube og Facebook. Fordi tilbudet på nettet er så enormt, vil vi i denne analysen fokusere på nettprodukter som har tilsvarende formål og funksjon som de tradisjonelle mediene (presse og kringkasting), som driver formidling av nyheter, aktualitet og samfunnsdebatt, og som har ansvarlig redaktør. Denne avgrensningen innebærer at avisenes nettutgaver (inkludert deres nett-TV-tilbud), samt nyhetstilbudet til NRK og TV 2 på nettet, er en del av samme internettbransje. For enkelhets skyld bruker vi samlebetegnelsen nettaviser så fremt ikke en nærmere presisering er nødvendig i den gitte sammenhengen.

6.6.1 Direkte konkurrenter

Bransjen for nettmedier er preget av en intens konkurranse om lesere og annonsører. Etablerte papiraviser var som allerede skissert raske med å opprette et tilbud på nettet. Også TV-kanalene har imidlertid vært tidlig ute med å lansere egne nettsider. NRK lanserte for eksempel sin nettside allerede i 1995. I år 2000 eksisterte det 156 nettaviser med utspring fra en papiravis (ikke inkludert gratisaviser). Antallet steg til 226 i 2008.[162] I tillegg til papiravisene og kringkasternes inntog er det blitt etablert rene nettaviser, slik som Nettavisen.

Som skissert tidligere har bruken av Internett økt radikalt i den analyserte perioden, og dette gjelder også for bruk av nettaviser. Ifølge TNS Gallup leste 40 prosent av befolkningen i 2009 en nettavis en gjennomsnittsdag, mot 10 prosent i 2001. Figur 6.10 viser veksten hos et utvalg store norske nettaviser målt i gjennomsnittlige daglige lesertall for perioden 2000 til 2009.[163]

Bruken av nett-TV er også omfattende. Nesten 2,1 millioner så nett-TV månedlig eller oftere i 2009.[164] Det er folk i alderen mellom 15 og 39 år som ser nett-TV mest. Figur 6.11 gir en oversikt over de mest populære nett-TV-tjenestene. Som tabellen viser er YouTube og NRK.no de mest populære nett-TV-tjenestene. I tillegg har TV-tilbudet på VG.no også en stor brukermasse.

Tabell 6.3 viser en oversikt over de 20 mest besøkte norske nettstedene i 2009. Det er verdt å understreke at vi her snakker om *norske* nettsteder, og ikke nettsteder generelt. Rangeringen bygger på antall unike brukere i løpet av én uke. Blant de ti øverste på listen er det fem nettaviser (inkludert NRK.no). VG Nett har klart flest lesere med

[160] Hendrik Spilker (2005) *Den store oppdragelsen: Utviklingen av kommersielle internettjenester i Norge ca 1997-2003.* Doktorgradsavhandling, NTNU.

[161] Tim O'Reilly (2005) «What Is Web 2.0? Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software», *O'Reilly Network*, 30. september 2005.

[162] Sigurd Høst (2009) *Avisåret 2008.* Høgskulen i Volda.

[163] I 2009 var de fem mest leste nettavisene målt i daglige lesertall ifølge TNS Gallup VG, Dagbladet, Aftenposten, Nettavisen og E24. Nettavisen og E24 mangler imidlertid tall for den analyserte perioden, og lesertall for de to neste på lista, Dagens Næringsliv og Bergens Tidende, er derfor inkludert isteden.

[164] Kilde: Synovate/NRK Analyse.

Figur 6.10 Gjennomsnittlig daglig lesertall for utvalgte norske nettaviser, 2000 til 2009

Kilde: TNS Gallup, medienorge.no.

Figur 6.11 Foretrukket nettsted for å se nett-TV, 2009 (i prosent)

Kilde: Synovate/NRK Analyse.

Tabell 6.3 Oversikt over de 20 mest besøkte norske nettstedene, 2009

	Nettsted	Brukere (1000)
1	VG Nett	2 828
2	MSN	2 053
3	Dagbladet.no	1 768
4	Startsiden	1 764
5	Finn.no	1 508
6	NRK.no	1 366
7	Gule sider	1 285
8	Nettavisen	1 036
9	Aftenposten.no	944
10	SOL	894
11	Kvasir	798
12	Sesam	625
13	Kjendis.no	546
14	E24.no	540
15	ABC Nyheter	516
16	Klikk.no	472
17	Seher.no	468
18	DinSide.no	458
19	TV 2.no	447
20	Opplysningen 1881	425

Kilde: TNS Gallup/Medienorge.no.

om lag 2,8 millioner unike brukere per uke. Likevel er Dagbladet.no en god nummer to med sine om lag 1,8 millioner brukere. Plass nummer fem innehar Aftenposten.no med om lag 0,9 million brukere.

Brukertallene viser at det er relativt stor forskjell mellom å være nummer én og nummer to på lista. Dette kan skyldes sterke nettverkseffekter[165], som forsterker tendensen til at «the winner takes it all». Denne teorien innebærer at brukerne vil foretrekke markedslederen fordi størrelse i seg selv er en sentral verdi. Markedet for rubrikkannonser på nettet og FINN.no er et eksempel på markeder der en slik markedsdynamikk er sentral.

Selv om Dagbladet ikke er så mye mindre enn VG på nett enn på papir, er det i stor grad de samme leserne som dekkes av de to nettavisene. Det betyr at en annonsør i stor grad kan nå både VG og Dagbladets nettbrukere ved bare å annonsere på vg.no. Siden annonseinntekter er den dominerende inntektsmodellen for nettaviser, vil VG dermed kunne oppnå en helt annen lønnsomhet enn konkurrenter som har høy dobbeltdekning. NRK.no fungerer på den ene siden som en nettavis med kontinuerlig oppdatering av nyhetsbildet. På den andre siden er det en plattform for bruk av NRKs nett-TV og nettradio og genererer mye trafikk gjennom disse tjenestene. NRK bruker også radio- og TV-opptak aktivt i nettavisdelen og gjør den således mer attraktiv. NRK har inntil nylig hatt reklame på nettet og på denne måten konkurrert med de andre aktørene om annonsekronene på nettet. Blant annet på grunn av dette har NRK fått mye kritikk fra andre aktører i bransjen. I mars 2010 besluttet NRKs styre å stoppe med slik reklame. Flere nettaviser bruker retten til å sitere andre avisers saker flittig (se kapittel 5). Ved å lage et sammendrag av saker som andre aviser har brukt mye ressurser på å lage, vil den siterende nettavisen kunne tilby innhold uten at det krever noen særlige kostnader. Flere aktører er blitt beskyldt for å utnytte systemet og bedrive såkalt «stofftyveri» eller «klipp og lim-journalistikk».

Lesernes preferanser for aviser varierer i stor grad – for eksempel etter stofftype, geografisk orientering, dybde i sakene og politiske holdninger. Nettaviser kan dekke etterspørselen etter mer nisjepreget innhold. Når det gjelder papiraviser er distribusjonen ofte en begrensende faktor for å dekke de mer spesielle behovene. Aviser har som kjent kort holdbarhetsdato. Ikke minst utenlandske aviser nyter nå godt av nettets hastighet.

Produksjonsstøtten gir ikke økonomisk incentiv til å bruke ressurser på andre publiseringsplattformer enn papir. Siden fordelingen av produksjonsstøtte bygger på godkjent papiropplag, opplever disse avisene dobbelt virkning når eksisterende lesere flytter fra papir til nett. Både opplagsinntekter og produksjonsstøtte faller bort. Siden disse avisene ofte også har svake posisjoner i annonsemarkedet, må den totale utbredelsen av produktet øke betydelig for at inntekter fra nettannonser skal kunne kompensere for inntektsbortfallet som følge av en svekket posisjon på papir.[166]

[165] Carl Shapiro og Hal R. Varian (1999) *Information Rules. A Strategic Guide to the Network Economy.* Boston, Mass.: Harvard Business School Press.

6.6.2 Kundenes forhandlingsmakt

Nettavisene har i all hovedsak vært gratis tilgjengelig for leserne siden de ble lansert. Det har vært noen forsøk på å kreve betaling av brukerne, men disse har stort sett vært mislykkede. Flere hevder at avisenes gratistilbud på nettet har vært sentrale i etableringen av en slags «gratiskultur» på nettet og at denne har ødelagt betalingsvilligheten for nettavisene. Denne påstanden blir imidlertid imøtegått av andre som viser til at iboende egenskaper ved nettmarkedet skaper denne prissettingen; det er små etableringshindre, og svært mange aktører kjemper om leserne. Videre er det lett å delvis kopiere hverandres produkter og lage nettaviser til lave kostnader.

Det er likevel stor aktivitet i alle avishus for å utvikle betalbare tjenester i nettmarkedet. Utviklingen av lesebretteknologi er et område som vies mye oppmerksomhet. Særlig har lanseringen av iPad skapt ny optimisme i bransjen. Mange mener at denne plattformen vil bedre leseropplevelsen betraktelig i forhold til tradisjonelle datamaskiner og at leserne derfor vil være villige til å betale for journalistikk tilpasset slike lesebrett.

Nisjeavisene har så langt vært unntaket når det gjelder brukerbetaling på nettet. For eksempel krever store internasjonale næringslivsaviser som Wall Street Journal og Financial Times betaling av leserne sine på nettet. En forklaring på at de lyktes med dette, er at det finnes få nære substitutter. I tillegg kan innholdet deres være svært verdifullt for leserne. Eksempelvis er god tilgang til informasjon av grunnleggende betydning i finansmarkedene.

Alle bransjeanalysene som hittil er presentert, viser at annonsørene har styrket sin posisjon overfor mediene. Det samme gjelder for nettavisene. Annonsørene har mange muligheter til å nå potensielle kunder. Flere av disse er nære substitutter til nettavisene. Det finnes imidlertid noen ledende nettaviser som til en viss grad kan bruke sin ledende markedsposisjon overfor annonsørene.

6.6.3 Leverandørenes forhandlingsmakt

Nettavisene benytter nyhetsbyråene som leverandører av blant annet standardisert nyhetsinnhold. Som tidligere nevnt har aldri tilbudet av medieinnhold vært så stort som i dag. Dette innebærer et press nedover når det gjelder prisingen av innholdet, ikke minst det standardiserte innholdet. På den andre siden er krysseierskapet i mediebransjen stort, og mange avishus er medeiere i nyhetsbyråene. Dette fører til at transaksjonene mellom nettavisene og nyhetsbyråene i stor grad er et null-sum-spill.

Kostnaden for distribusjon av nettaviser er relativt lav. Dette er annerledes innenfor lukkede systemer for lesebrett. Amazon har til nå krevd en solid andel av omsetningen av nettaviser gjennom Kindle. Tilsvarende tar Apple seg svært godt betalt for distribusjonen til iPad-plattformen. Det er imidlertid rimelig å anta at konkurransen i lesebrettmarkedet vil bli hardere etter hvert slik at leverandørene mister noe forhandlingsmakt og at prisene som en følge, vil falle.

6.6.4 Potensielle nye aktører i bransjen

Tradisjonelt har det krevd store investeringer å etablere nye virksomheter i mediemarkedene. For eksempel er en papiravis avhengig av å ha tilgang til et trykkeri og et distribusjonsnett, eventuelt en avtale med Posten. Denne typen aktiviteter innebærer høye faste kostnader og gjerne lite fleksibilitet. En slik kostnadsstruktur skaper store etableringshindre. Dette er ikke tilfellet for nettavisene, som har neglisjerbare distribusjonskostnader. Nettavisen er et historisk eksempel på dette.

Selv om det er lett å etablere seg, er det likevel ikke lett å nå frem til publikum. Mange kjemper om oppmerksomheten. En nykommer som står utenfor de større konsernnettverkene har en klar konkurranseulempe. Med andre ord opplever nyetablerte uavhengige aviser fortsatt et distribusjonshinder, men nå i en annen form. Store aktører som Schibsted drar nytte av sitt eierskap i mange aviser i distribusjonen på nettet. Gjennom redaksjonell distribusjon kan nye tjenester raskt oppnå store markedsandeler. En slik strategi har vært avgjørende i etableringen av økonominettstedet E24, som i 2006 ble opprettet gjennom et samarbeid mellom Aftenposten og VG, etter mønster av et tilsvarende samarbeid mellom Svenska Dagbladet og Aftonbladet. Både det norske og svenske økonominettstedet ble på kort tid markedsledere i sine segmenter.

Som følge av omstilling og nedbemanning i amerikanske nyhetsmedier, har det oppstått en ny type seriøse nettaviser som er finansiert gjennom donasjoner fra lesere og ideelle organisasjoner. Eksempler på slike aktører er ProPublica og

[166] Nettavisundersøkelsen viser også at brukere av nummer to-aviser gjennomgående er mindre fornøyde med deres nettutgaver enn brukere av nettstedene tilhørende nummer en- og aleneaviser. Det er heller ingen ting som tyder på at økt satsing på nett vil øke bruken av papirutgavene, til tross for at dette er en målsetting for mange norske medieledere.

Spot.Us. I Norge har vi imidlertid ikke noen tradisjon for store, filantropiske organisasjoner finansiert av velstående privatpersoner eller bedrifter.

6.6.5 Substitutter

Tradisjonelle medier er substitutter for både mediebrukere og annonsører. Konkurranseflaten mellom disse og nettavisene er imidlertid allerede diskutert i de foregående bransjeanalysene.

En annen viktig konkurrent til nettavisene er nyhetssamlere som Google Nyheter. Den samler nyhetssaker fra forskjellige nettaviser og plasserer dem i ulike kategorier, blant annet utenriks, innenriks, næringsliv, sport og underholdning. På én måte er Google Nyheter gunstig for nettavisene ved at den genererer trafikk til sidene deres. Men dette veier på ingen måte opp for det tapet de lider når leserne bruker Google Nyheter som utgangspunkt for avislesing, i stedet for deres egne nettsteder.

Bloggosfæren vokser stadig. Det finnes knapt et emne som ikke blir grundig behandlet i én eller flere blogger. Ved å følge blogger med forskjellige temaer kan brukerne få dekket deler av sitt behov for både seriøs tematikk og mer underholdningsorientert stoff. Dette krever imidlertid innsats fra brukerne, som til en viss grad må fungere som redaktører når de velger ut bloggene de ønsker å følge.

Andre sosiale medier, som Facebook og Twitter, kan også delvis fungere som substitutter for nettavisene. Blant annet er det mange brukere som benytter disse som diskusjonsforum for forskjellige temaer. Spesielt er det mange mediefolk som debatterer aktivt på Twitter. Brukerne av sosiale medier kan i stor grad styre hvem de ønsker å interagere med. I nettavisene kan man gjerne ikke gjøre det, og det er derfor ofte mer støy i disse forumene. Videre legges det ofte ut lenker til diverse saker i de sosiale mediene. I likhet med papiravisene møter nettavisene sterk konkurranse fra FINN og tilsvarende tjenester i kampen om annonsørenes budsjetter. Bannerannonsering på nettavisene kan ofte treffe mange lesere, men FINN muliggjør større grad av målretting.

6.7 Oppsummering

Bransjeanalysen viser at konkurransesituasjonen ikke er den samme for de ulike delmarkedene vi har analysert. For avisbransjen er det særlig substituttene som utgjør den største utfordringen. Papiravisenes to hovedprodukter – nyheter og annonser – blir utfordret ved at nye aktører har begynt å formidle det samme. Presset fra substitutter er særlig sterkt i lesermarkedet, og i størst grad for allmenne riksaviser. En svakere posisjon i lesermarkedet vil på sikt også svekke avisenes posisjon i annonsemarkedet, da disse to markedene henger tett sammen. Som følge av substitutter i nye medier, med gratis innhold og vesentlig lavere annonsepriser, vil prisene i avisbransjen presses ned.

Bransjeanalysen viser dessuten at når det gjelder lønnsomhet, er det store forskjeller innad i bransjen. Løssalgsaviser, ledende dagsaviser og fådagersaviser hadde i den analyserte perioden fra 2000–2009 samlet sett driftsoverskudd, mens ukeavisene, nummer to-avisene og rikspredte meningsbærende aviser gikk med et samlet driftsunderskudd.

Når det gjelder kringkastingsbransjen, er også den preget av substitutter, først og fremst radio- og TV-lignende tjenester på nettet. Den tydeligste endringen er imidlertid ikke trusselen fra substitutter, men fra økt nyetablering i bransjen som følge av digitaliseringen. Særlig innen TV-bransjen har en rekke nye TV-kanaler kommet til, ikke minst i forlengelsen av lanseringen av det digitale bakkenettet. Som en følge av et økt antall kanaler, er kanalene generelt blitt mer målgruppeorientert, rettet mot spesifikke nisjer. Fragmenteringen har svekket posisjonen til de ledende TV-kanalene både i seer- og annonsemarkedene, selv om TV-selskapene som står bak, har klart å opprettholde sin totale dekning gjennom å etablere porteføljer av kanaler. For lokal-TV-bransjen har digitaliseringsprosessen fått langt flere negative følger, og forretningsmodellen for lokal-TV har langt på vei kollapset som følge av digitaliseringen.

I nettmarkedet møtes aktører som representerer substitutter fra ulike bransjer, som direkte konkurrenter. Høy konkurranse som følge av lav etableringsterskel, stadig nye substitutter, lav lojalitet fra kunder, samt stor markedsmakt hos leverandører av betalingsløsninger, gjør at fortjenesten går mot null for de fleste aktørene. Det er en sterk tendens til at markedslederne oppnår en mer dominerende stilling og får bedre lønnsomhet enn det vi kjenner fra tradisjonelle mediekanaler, spesielt gjennom rene kommersielle eller teknologibaserte satsinger, mens situasjonen er den motsatte for øvrige aktører. Overfloden på tilbudssiden fører altså til både fragmentering og polarisering på samme tid.

Tabell 6.4 gir en oversikt over henholdsvis avisbransjen, kringkastingsbransjen og bransjen for nettmedier, analysert etter Porters fem konkurransefaktorer.

Tabell 6.4 Delmarkeder i norsk mediebransje analysert etter Porters bransjemodell

Bransje	Marked	Konkurranse	Kunder	Leverandører	Nyetablering	Substitutt
Avis	Publikum	Lav	Lav	Lav	Høy terskel	Høy
	Annonse	Lav	Økende			Økende
TV	Publikum	Høy	Høy	Lavere	Lavere terskel	Økende
	Annonse	Økende	Økende			Økende
Radio	Publikum	Økende	Høy	Høy	Høy terskel	Økende
	Annonse	Økende	Økende			Lav
Nett	Publikum	Høy	Høy	Lav	Lav terskel	Høy
	Annonse	Høy	Høy			Høy

Kapittel 7
Virkningen av støtteordningene

Med bakgrunn i mediestøtteordningenes mål og begrunnelse (kapittel 3), medienes funksjon i samfunnsdebatten (kapittel 5) og den økonomiske utviklingen i bransjen (kapittel 6), drøftes det i dette kapitlet hvilken effekt de etablerte støtteordningene (kapittel 4) har. Kapitlet tar utgangspunkt i tidligere evalueringer av støtteordningene, høringsuttalelser fra aktører i bransjen, og forskning på området.

Det foreligger en god del forskning og flere evalueringer av mediestøtteordninger (blant annet de tidligere dagspresseutvalgene), men disse har i hovedsak handlet om de direkte pressestøtteordningene og har ikke vært helhetlige studier. I tillegg til disse bygger kapitlet på internasjonal forskning om virkninger av ulike typer støtteordninger. I forbindelse med utvalgets arbeid har aktører fra bransjen evaluert dagens støtteordninger og kommet med innspill om virkninger av ordningene. Selv om dette samlet danner et utgangspunkt for å drøfte støtteordningenes effekt, vil det i fremtiden være ønskelig med mer kunnskap på feltet.

7.1 Sentrale spørsmål fra forskning på feltet

I internasjonal forskning på mediepolitikk og medieøkonomi står noen hovedspørsmål særlig sentralt. Av disse kan tre spenningsforhold fremheves som særlig relevante for denne utredningen.

Det første spenningsforholdet er knyttet til ønsket om å balansere det å fremme en demokratisk offentlighet med at staten ikke skal gripe utilbørlig inn i medielandskapet. Dette spenningsforholdet er sentralt i alle liberale demokratier, men forskning viser hvordan det er balansert ganske ulikt. I noen land, for eksempel USA, har hensynet til at staten skal holde avstand til mediene bidratt til en tilbakeholden mediepolitikk der de viktigste tiltakene har vært knyttet til regulering av konkurransevilkår og knappe ressurser. I andre land, særlig i Nord-Europa, har troen på markedet vært mindre og mediepolitikken mer aktivt innrettet på å fremme en demokratisk offentlighet med tiltak knyttet til regulering og finansiering av allmennkringkasting, eierskapslovgivning og ulike støtteordninger. Forholdet mellom slike ordninger og hensynet til at staten skal holde avstand og ikke gripe inn i innholdet, er stadig diskutert. Det gis det derfor som regel ikke direkte støtte til navngitte enkeltmedier. I stedet utformes kriterier for subsidier etter objektive kriterier som er egnet til å treffe dem man ønsker å støtte, noe som også er tilfellet i det norske systemet.

Det andre spenningsforholdet gjelder støtteordninger som er ment å fremme mangfold og kvalitet, men som kan virke bevarende for eksisterende mediestruktur og dermed stå i motsetning til et ønske om å stimulere nødvendig omstilling. På den ene siden antas det at støtteordninger er nødvendige for å realisere de mediepolitiske målsettingene. Markedet alene vil ikke ivareta et tilbud i små lokalmiljøer eller for smale mottakergrupper, rett og slett fordi markedsgrunnlaget vil være for lite.

Økonomiprofessor Jarle Møen peker videre på at markedet har en tendens til å underprodusere kvalitetsjournalistikk blant annet fordi den som utvikler en sak, ikke kan høste hele gevinsten da saker gjerne gjenbrukes av andre enn dem som har frembrakt saken.[167] For å fremme mangfold og kvalitet trengs derfor mediestøtte. På den andre siden peker økonomer som Robert Picard på at subsidier kan virke bevarende og dempe mottakernes incentiver til å gjøre nødvendige omstillinger for å oppnå lønnsomhet. I stedet for å få hjelp til å løse strukturelle problemer kan mottakerne bli avhengig av subsidier i den daglige driften.[168]

[167] Jarle Møen (2010a) «Mer enn mangfold», kronikk i Aftenposten, 26. april 2010, Jarle Møen (2010b) «Samfunnsøkonomiske perspektiver på pressestøtten». SNF arbeidsnotat 49/2010.

Det tredje spenningsforholdet gjelder forholdet mellom direkte og indirekte støtteordninger. Direkte støtteordninger er gjerne treffsikre, men kan samtidig gjøre mottakerne avhengig av subsidier. Indirekte støtteordninger er gjerne mindre treffsikre, men stimulerer i større grad til utvikling. Picard er for eksempel skeptisk til den samfunnsøkonomiske nytten av direkte og selektiv mediestøtte som han mener virker bevarende, mens han gjerne er mer positiv til indirekte og generelle støtteordninger som kan stimulere til mer utvikling.

Disse spørsmålene vil bli berørt i den følgende vurderingen av de ulike støtteformene. Med utgangspunkt i utvalgets mandat vil det vurderes om støtteordningene bidrar til å fremme de mediepolitiske hovedmålene ytringsfrihet, mangfold og kvalitet.

7.2 Produksjonstilskuddet

Produksjonstilskuddet er en direkte støtteordning der økonomisk støtte gis til bestemte aviskategorier. Dette er detaljert gjennomgått i kapittel 4.

Produksjonstilskuddet har vært gjenstand for flere evalueringer og studier.[169] I tillegg har bransjen selv i høringsrunden i forbindelse med arbeidet med denne utredningen presentert sine vurderinger av produksjonstilskuddet.

7.2.1 Utvikling i avisstruktur

Som nevnt i kapittel 3, har det ikke vært utviklet etterprøvbare resultatmål for produksjonstilskuddet, med den begrunnelse at staten skal bevare en armlengdes avstand til mediene. Målsettingen med produksjonstilskuddet er i stedet definert som å «bidra til å opprettholde et mangfold av avisutgivelser i hele landet, og stimulere til lokal aviskonkurranse».[170] Ordningen har særlig vært innrettet på å støtte kategorien av aviser som ellers ville vært i økonomiske vanskeligheter; rikspredte meningsbærende aviser, nummer to-aviser og lokalaviser. En vurdering av virkningen av produksjonstilskuddet kan derfor ta utgangspunkt i utviklingen i antall avistitler innen disse kategoriene.

Professor Helge Østbye har utarbeidet nettopp en slik oversikt over utvikling av antall avistitler innen de ulike kategoriene fra 1966 til 2008.[171] Mest vellykket har ifølge Østbye støtten til lokale fådagersaviser vært. I perioden 1966 til 2008 økte antallet lokalaviser fra 191 til 228. En stor del av økningen var blant fådagersavisene. Dette tyder på at det har vært gode vilkår for nyetableringer i lokale avismarkeder.

Også for de fem avisene i kategorien rikspredte meningsbærende aviser finner Østby at produksjonstilskuddet har vært vellykket. Vårt Land, Klassekampen, Dagsavisen, DagenMagazinet og Nationen bidrar til mangfold i norsk presse, og har vært avhengig av statlig støtte for å overleve. Produksjonsstøtten har, ifølge Østbye, i så måte lyktes med å opprettholde nasjonalt mangfold i samfunnssyn.

For den tredje kategorien aviser, de lokale nummer to-aviser, finner Østbye at støtten har vært mindre vellykket. Antallet utgiversteder med lokal konkurranse sank fra 32 til 11 prosent i perioden 1966–2008. Pressestøtten har dermed ikke lyktes med å opprettholde et lokalt politisk mangfold.

Disse funnene understøttes av studier gjort av medieforskerne Sigurd Høst og Ivar Andenæs. Høst peker på at kampen mot avisdød har vært sentral i begrunnelsen for produksjonstilskuddet. Det er derfor et paradoks å fastslå at ønsket om å opprettholde lokal aviskonkurranse er det eneste av de pressepolitiske målene som ikke er oppfylt. Andenæs understreker at trenden der lokale dagsaviser gikk inn mens nye fådagersaviser var i vekst, er en utvikling som har pågått i hele den 40-årige historien til produksjonstilskuddet.[172]

Parallelt med disse endringene i avismarkedets sammensetting har det, ifølge professor Eli Skogerbø, skjedd en dreining i produksjonstil-

[168] Robert G. Picard (2003) «Press Support and Company Performance», pp. 96–107 i Ulla Carlsson (red.) *Pennan, Penningen & Politiken*: *Medieföretag förr och nu*. Göteborg: Nordicom. Robert G. Picard og R. Grönlund (2003) "Development and Effects of Finnish Press Subsidies», *Journalism Studies* vol. 4:1; 105–119. Robert G. Picard (2006) «Issues and Challenges in the Provision of Press Subsidies», pp. 211–220 i Isabel Fernandez Alonso, Miquel de Moragas, Jose Joaquin Blasco Gil og Nuria Almiron (red.) *In Press Subsidies in Europe*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Robert G. Picard (2007) «Subsidies for Newspapers: Can the Nordic Model Remain Viable?», pp. 236–246 i Hans Bohrmann, Elisabeth Klaus og Marcel Machill (red.) *Media Industry, Journalism Culture, and Communication Policies in Europe*. Köln: Halem.

[169] Se for eksempel tidligere Dagspresseutvalg, Helge Østbye (2010) «Mediestøttens betydning for kvalitet, mangfold og utvikling i det norske medielandskapet», presentasjon for Mediestøtteutvalget, Universitetet i Bergen, 10. april 2010, Sigurd Høst (2009), Eli Skogerbø (1997) «The Press Subsidy System in Norway», *European Journal of Communication*, vol. 12:1; 99–118.

[170] St.prp. nr. 1 (2009–2010), kapittel 3.5.3.

[171] Østbye (2010).

[172] Sigurd Høst (2009), Ivar Andenæs (1988) *Pressestøtten og dens virkning*. Volda: Møre og Romsdal distrikthøgskule.

skuddets legitimitetsgrunnlag.[173] Hun konkluderer med at det er de nye lokale fådagersavisene som nå gir ordningen legitimitet. Dagspresseutvalget av 1999 argumenterte i tråd med dette for at;

> […] i 1969 var konkurransen mellom lokale dagsaviser med forskjellig politisk tilknytning den viktigste formen for aviskonkurranse. I dag skjer den viktigste lokale konkurransen mellom dagsavisene og lokale fådagersaviser.[174]

7.2.2 Produksjonstilskudd og mangfold

Det synes å være en felles oppfatning både blant forskere og andre som har evaluert produksjonstilskuddet, at det har bidratt til å holde liv i en rekke aviser som ellers ville blitt lagt ned.

I 2010 gikk om lag 71 prosent av det direkte produksjonstilskuddet til åtte aviser med sårbar økonomi. Dette er de fem avisene i kategorien rikspredte meningsbærende aviser (Dagsavisen, DagenMagazinet, Klassekampen, Nationen og Vårt Land) og tre aviser i kategorien nummer to-aviser: Bergensavisen, Rogalands Avis og Bladet Tromsø. Sigurd Høsts vurdering er at dersom det blir kutt eller bortfall av pressestøtten «er det ingen tvil om at mange av [dem] vil forsvinne».[175]

Medietilsynets undersøkelse av den økonomiske situasjonen i dagspressen viser at de 134 avisene i undersøkelsen som mottok produksjonstilskudd, hadde et samlet underskudd på 222 millioner kroner i 2008. Produksjonstilskuddet endret dette til et overskudd på 39 millioner kroner. Uten støtten ville trolig mange av disse avisene blitt lagt ned.[176]

Det dominerende synet i Norge, som også har legitimert ordningen, har vært at produksjonstilskuddet har vært et viktig redskap for å nå målet om mediemangfold. Dette er uttrykt i de offentlige dagspresseutredningene (se kapittel 4), og også Statskonsults evaluering av ordningen konkluderte i tråd med at dette at «pressestøtten er på mange måter et effektivt virkemiddel når det gjelder å ivareta pressepolitikkens mål om avismangfold».[177] Sigurd Høst argumenterer på tilsvarende måte:

> En omfattende avisdød blant de sårbare dagsavisene og de lokale fådagersavisene vil bety slutten på det avismangfoldet vi har i dag. Det norske avislandskapet får altså en helt annen karakter, med liten eller ingen lokal konkurranse og færre stemmer i den offentlige debatten.[178]

I utvalgets høring argumenterte mange bransjeaktører (deriblant A-pressen, APF, Edda Media, LLA, Mentor, NJ, Polaris Media og Schibsted) i tråd med et slikt syn. De viste til at produksjonstilskuddet hadde bidratt til et høyt antall aviser med stor geografisk spredning, og til å opprettholde meningsmangfold ved å støtte aviser med ulikt grunnsyn. Edda Media uttrykte for eksempel at dagens ordning har bidratt til å opprettholde et mangfold av lokale og til dels nasjonale institusjoner med nødvendig redaksjonell styrke og slagkraft til å ivareta pressens tradisjonelle samfunnsrolle og dermed borgernes rettigheter.

Det er imidlertid, slik både Sigurd Høst og Helge Østbye har hevdet, et dilemma at så mange av de lokale nummer to-avisene har gått inn. Professor Paul Murschetz ved Universitetet i Köln peker på at forutsigbarhet og omfang av støtten er viktige elementer for å forlenge livet til nummer to-aviser. Han fremhever særlig det svenske systemet som vellykket, mens det norske karakteriseres ved at det har for knappe ressurser til å hindre en omfattende reduksjon i antall lokale nummer to-aviser.[179]

I høringen la Norsk Journalistlag (NJ) vekt på dette forholdet og pekte på at støtteordningene ikke har hindret at en betydelig andel av nummer to-avisene har forsvunnet, noe som etter deres oppfatning rammer både mediemangfoldet i lokalmiljøet og konkurransen som i seg selv er drivende for det redaksjonelle arbeidet.

---

173 Skogerbø (1997).

174 NOU 2000:15.

175 I tillegg til disse utvider han gruppen av utsatte dagsaviser med Aftenposten Aften og Dagbladet.

176 Medietilsynet (2009) *Økonomi og eierskap i norske medievirksomheter 2004–2008*. Fredrikstad: Medietilsynet.

177 Statskonsult vurderte bare eksternt mangfold, det vil si antallet aviser innen ulike aviskategorier. Statskonsult (1998) *Om pressestøtten og statens annonseregelverk*. Rapport 1998:2. Oslo: Statskonsult.

178 Høst (2009: 23)..

179 Paul Murschetz (1998) «State Support for the Daily Press in Europe: A Critical Appraisal», *European Journal of Communication*, vol. 13:3; 291–313, Paul Murschetz (2009) «Examining Effects of Public Financial Subsidies to Daily Newspapers in Europe – Do They Avoid Market Failure?», i *Die österreichische Medienlandschaft im Umbruch*. Relation. Wien: Österr. Akademie der Wissenschaften. Se også Karl Erik Gustafsson (2004) «Stability and Change. Success and Failure of New Newspapers in Europe since the 1970s» i Robert G. Picard (red.) *Strategic Responses to Media Market Changes*. JIBS Research Reports 2004–2.

7.2.3 Produksjonstilskudd, omstilling og kvalitet

Dersom noen aviser blir avhengig av statsstøtte, kan det virke konserverende på avisstrukturen og svekke incentivene til innovasjon og nødvendig omstilling. Robert G. Picard har studert pressestøtteordninger i ulike Europeiske land, deriblant Sverige og Finland, og hevder pressestøtten virker livsforlengende for nummer to-aviser, samtidig som den virker konserverende. Ifølge Picard bidrar pressestøtten til at støttemottakerne ikke gjør de nødvendige omstillinger for igjen å bli lønnsomme. Han mener subsidier ikke fjerner de grunnleggende problemene som følge av markedssvikt i avisindustrien, og fremhever som et grunnleggende problem ved pressestøtten at den betaler for deler av avisenes variable kostnader, mens det er de høye faste kostnadene i denne industrien som fører til at antallet dagsaviser blir færre. I stedet for å få hjelp til å løse strukturelle problemer, blir mottakerne avhengig av subsidier i den daglige driften. Picard mener de beste resultatene av støtte derfor oppnås dersom mediebedriftene kan bruke ressursene fra pressestøtten til å forbedre sin kostnadsstruktur, markedsposisjon og gjøre nye investeringer som gjør bedriftene mer bærekraftige.[180]

Eli Skogerbø har pekt på at den teknologiske utviklingen ville være en faktor som kunne utfordre produksjonstilskuddets legitimitet. Det faktum at trykte aviser subsidieres, og ikke digitale aviser og tidsskrifter, kan undergrave hele ordningen.[181]

I utvalgets høring argumenterte flere aktører, også aktører som i utgangspunktet var positive til at produksjonstilskuddet fremmer mangfold, for at tilskuddet virker konserverende. Et sentralt ankepunkt mot produksjonstilskuddet var at produksjonstilskuddet er knyttet til aviser trykt på papir.

Arbeiderbevegelsens Presseforbund (APF) mente pressestøtten ikke har fulgt den teknologiske utviklingen, og derfor er kommet i utakt med leserne. På bakgrunn av dette kan man også si at pressestøtten har virket hemmende på endringen i media.

Edda Media mente dagens produksjonsstøtte sementerer gamle strukturer og honorerer stagnasjon snarere enn utvikling. En videreføring av pressestøtten forutsetter at ordningens begrunnelse endres og at støtten vurderes på nytt i lys av den faktiske mediesituasjonen, det faktiske mediemangfoldet og i lys av hvilket innholdsmangfold det er viktig å opprettholde. Det sentrale i ordningen må være innholdet og ikke kanalen det formidles i. Edda Media mente at ordningen i enkelte markeder virker direkte konkurransevridende på en måte som prinsipielt ikke lar seg forsvare.

Modern Times Group (MTG) kritiserte både den direkte og indirekte pressestøtten fordi dagspressen så å si mottar all offentlig støtte. MTG argumenterte for at denne ordningen ikke burde videreføres fordi den både er konkurransevridende, plattformpartisk og til hinder for å gjennomføre nødvendige omstillinger:

> Virkningene av konvergens i mediesektoren viser seg ikke minst i at mange av aktørene som mottar direkte eller indirekte pressestøtte også er meget aktive for eksempel på Internett i direkte konkurranse med aktører som ikke mottar noen tilsvarende støtte. Ettersom digitale medier blir en stadig viktigere del både av mediekonsumet og medieøkonomien, bør dagens støtteordning avvikles alene på grunn av dens konkurransevridende effekter.

Polaris Media og Norsk Journalistlag (NJ) mente på den andre siden at det er en styrke at støtteordningene har bidratt til å gi mediebedriftene økonomi til å satse på nye redaksjonelle plattformer, noe som har ført til at norske mediekonsern har en sentral posisjon også som eiere av ledende nettmedier. NJ mente dette var positivt ettersom mediebedriftene tar med seg de etablerte publisistiske tradisjonene inn på nye medieplattformer. NJ mente videre at dagens ordninger i vesentlig grad bidrar til å underbygge den redaksjonelle kvaliteten i norske medier:

> Redaksjonell kvalitet er en vanskelig målbar størrelse, et vesentlig kriterium er i hvilken grad mediene ivaretar samfunnsoppdraget. Tid og ressurser er avgjørende innsatsfaktorer, og støtteordningene har bidratt til å gi mediene romsligere rammer enn det markedsøkonomien gir.

Arbeiderbevegelsens Presseforbund (APF) påpeker også at det ikke er mulig å produsere kvalitet uten tilstrekkelige ressurser, og der har dagens ordning vært viktig for en del aviser. Fagpressen mener imidlertid at dagens støtteordning ikke

[180] Robert G. Picard (1991) «Competitive Effects of State Press Policies: An Analytical Framework for Policy Proposals», paper presentert på *The Economy and Future of Print Media Research Program*, University of Salzburg, 4. til 5. oktober 1991.

[181] Skogerbø (1997).

fremmer kvalitet fordi den ikke bygger på vurderinger av medienes innhold.

7.2.4 Utbytteforbudet

Aviser som mottar produksjonstilskudd, kan ikke betale ut utbytte til sine aksjonærer. Dette er en bestemmelse som skal hindre at statsstøtte trekkes ut av virksomheten og utbetales til eierne. Utbytteforbudet ble senest evaluert av Dagspresseutvalget av 1999 som mente bestemmelsen gjorde det vanskelig for avisene å tiltrekke seg kapital:

> Denne bestemmelsen gjør det vanskelig for aviser som mottar produksjonsstøtte, å skaffe seg ny egenkapital. Derimot kan avisene betale renter på lånt kapital. Aviser som nyter godt av momsfritaket, har ingen slik begrensning. Utvalget foreslår derfor at denne bestemmelsen opphører.[182]

I høringen la særlig A-pressen vekt på at utbytteforbudet gjorde det vanskelig for avisene å tiltrekke seg tilskuddskapital og risikokapital. Konkret mener A-pressen at utbytteforbudet hindrer eierne i å bidra til å utjevne konjunkturfall, noe som er spesielt aktuelt for små lokalaviser.

Landslaget for lokalaviser (LLA) uttalte i høringen at de mente dagens utbytteforbud ga for trange rammer:

> Ein aksjeeigar kan ikkje eingong ta ut utbyte for å betale rente på lån til aksjekapital han treng for å starte avis, heller ikkje utbyte for å betale formueskatten på aksjane sine. Etter å ha brukt livet sitt på å utvikle ei avis, er den einaste utvegen til å få litt økonomisk vinst å selja aksjane. Dette fører lett til eigarkonsentrasjonar.

For å unngå slike situasjoner ønsker LLA at det tillates å ta ut et mindre utbytte, for eksempel knyttet til konsumprisindeks.

7.2.5 Andre publikasjoner

Det gis også direkte tilskudd til en del andre typer publikasjoner. Tilskudd til samiske aviser omfatter støtte til aviser som har den samiske befolkning som hovedmålgruppe og omfattet i 2009 to publikasjoner. Ordningen er under evaluering (se kapittel 4).

Tilskudd til minoritetsspråklige publikasjoner omfatter støtte til minoritetsspråklige publikasjoner som gir informasjon om samfunnsforhold i Norge og i opprinnelig hjemland på eget språk. Ordningen er nylig evaluert av Medietilsynet som konkluderte med at ordningen ikke hadde fungert etter hensikten. I tillegg pekte Medietilsynet på at ordningen ble utfordret av endret mediebruk. Medietilsynet foreslo derfor en felles, plattformuavhengig støtteordning.[183]

Distribusjonstilskudd til avisene i Finnmark er begrunnet med høye distribusjonskostnader og utgjør totalt sett et lite beløp.

Støtten til periodiske publikasjoner omfatter støtte til ukes- og månedsaviser av ulik kulturell og samfunnsmessig betydning. Ordningen administreres av Norsk kulturråd der tildeling skjer etter en skjønnsmessig vurdering. I høringen uttrykte Norsk kulturråd at ordningen ikke fungerer tilfredsstillende, at den omfatter for mange ulike typer publikasjoner og at kriteriene for tildeling ikke er tydelige.

7.3 Støtte til lokalkringkasting

Tilskuddsordningen for lokalkringkasting har som hovedmål å stimulere til et kvalitetsorientert og økonomisk livskraftig lokalkringkastingsmiljø som når et stort publikum. Med dette som bakgrunn fordeler Medietilsynet årlig støtte til særskilte programproduksjoner, kompetansehevende tiltak, utviklingsprosjekter, samt driftsstøtte til radio rettet mot etniske og språklige minoriteter. Tilskuddsordningen er ikke å regne som en generell produksjonsstøtte, men en støtteordning knyttet til direkte utgifter, enten i form av en produksjon, et tiltak eller et prosjekt. Per 2008 var støtten på 13 millioner, fordelt med 6 millioner til lokalradio og 7 millioner til lokal-TV,[184] og utgjorde således en liten andel av lokalkringkastingsbransjens samlede omsetning.

Det finnes generelt lite forskning av nyere dato om lokalradio og lokal-TV i Norge, og naturlig nok enda mindre forskning om virkningen av støtteordningen. Sigrid Aas har skrevet masteroppgave om lokal-TV, og finner at lokal-TV har bidratt til økt mangfold, styrking av norsk språk, særpreg, produksjon og innhold, samt til å kvalitetssikre fjernsynstilbudet.[185] Hun peker samtidig

[182] NOU 2000:15, kapittel 7.6.1.

[183] Medietilsynet (2010a).

[184] Store deler av støtten går til programproduksjon (1,5 millioner til lokalradio, 4,6 millioner til lokal-TV), til bransjeorganisasjonene Norsk Lokalradioforbund (2 millioner) og Lokal-TV gruppen i MBL (2 millioner), og til kompetansehevende tiltakk (1,4 millioner til lokalradio, 0,4 millioner til lokal-TV). Se mer kapittel 4.

på at lokal-TV-bransjen opererer under vanskelige økonomiske forhold, på grunn av lite kommersiell slagkraft, høye produksjonskostnader og lav offentlig støtte. Lokal-tv bransjens utgifter står derfor ikke i stil med deres kostnader:

> Uten betydelig statlig støtte i ryggen, er lokalstasjoner avhengig av reklamekroner for å opprettholde produksjonen. Men inntektene står ikke i stil til kostnadene ved fjernsynsproduksjon og driftsoverskudd er nærmest et fremmedord i bransjen.[186]

Det er vanskelig å si om tilskuddsordningen for lokalkringkasting har vesentlig betydning for lokalradio og lokal-tv-bransjens overordnede økonomi, siden den er relativt beskjeden sammenlignet med bransjens totale omsetning. Ordningen er imidlertid utvilsomt viktig for de prosjektene, produksjonene og tiltakene som mottar støtte, og den bidrar til at lokalkringkastingsbransjen kan skape programmer som ellers trolig ikke ville blitt produsert. Støtteordningen vil derfor kunne fremme mangfold og kvalitet i en bransje som ellers opererer under til dels vanskelige forhold.

7.4 Støtte til etterutdanning og anvendt medieforskning

Støtten til etterutdanning fordeles av Medietilsynet til Institutt for Journalistikk (IJ), Mediebedriftenes Landsforbund (MBL) og Landslaget for lokalaviser (LLA). I en mediebransje der publiseringsplattformer, arbeidsmetoder, sjangre og brukernes involvering i journalistikken er i rask endring, er behovet stort for å stimulere til kvalitet i mediene. Etterutdanningstilbudet organisert av IJ, MBL og LLA spiller her en vesentlig rolle. IJs tilbud har i utgangspunktet vært rettet mot pressen, men dette har endret seg de senere år slik at IJ nå både tar opp tematikk på tvers av plattformer og har spesialtilbud for kringkasting.

Støtten til anvendt medieforskning fordeles av Medietilsynet etter innstilling fra Rådet for anvendt medieforskning (RAM). Medienes rammebetingelser, utvikling av journalistikk og genre, etiske problemstillinger og endringer i mediebruk er eksempler på områder der bransjen trenger økt kunnskap. I denne utredningen er det videre påpekt at det er behov for mer kunnskap om støtteordningenes virkninger. Støtten til anvendt medieforskning gir viktig forskning som kommer mediene til gode for forholdsvis beskjedne summer.

7.5 Merverdiavgiften

Nullsatsen på merverdiavgift gjelder dagsaviser (og noen tidsskrifter) og er et fritak for merverdiavgift i siste ledd, det vil si for sluttbrukeren. Som redegjort for i kapittel 4 har hensikten blant annet vært å opprettholde en differensiert dagspresse. Nullsatsen er dermed en indirekte støtteordning der en gjennom nullsats til brukerne har ønsket å realisere målsettinger knyttet til dagspressetilbudet.

Det finnes lite uavhengig forskning på hvilke virkninger nullsatsen har hatt for dagspressen. De tidligere dagspresseutvalgene har primært konsentrert seg om produksjonstilskuddet og ikke fritaket for merverdiavgift. Selv om spørsmålet om merverdiavgift er berørt, er det ikke gjort noen grundige analyser. Skatteutvalget (Skauge-utvalget) vurderte merverdiavgiftsspørsmålet generelt ut fra et skattefaglig synspunkt, men gjorde heller ingen analyse av virkningene for dagspressetilbudet ut fra mediepolitiske målsettinger.[187]

Det finnes imidlertid kunnskap om indirekte støtteordninger generelt, det finnes internasjonale studier av hvordan endringer i merverdiavgift har påvirket markedet, og det finnes både norske og internasjonale studier av priselastisitet i mediemarkedene. I tillegg har aktører i den norske mediebransjen bidratt med vurderinger av nullsatsens virkninger.

7.5.1 Mulige virkninger av nullsatsen

Selv om effekten av nullsats ikke lar seg måle direkte, kan det skisseres fire hovedsynspunkter på hvordan nullsatsen påvirker dagspressen.

Det første synspunktet tar utgangspunkt i at nullsatsen har kommet avisleserne til gode i form av lavere avispriser, noe som bidrar til høyt avisforbruk. Dette er økonomisk gunstig for avisene fordi økt opplag gir større salgsinntekter, og fordi annonseprisene kan økes. Dermed styrkes avisenes økonomi, de kan bruke mer midler på journalistikk og innovasjon, og flere aviser kan overleve i

[185] Sigrid Aas (2009) *Lokal-TVs nye virkelighet. Hvordan påvirkes lokal-TV bransjen av digitaliseringen av bakkenettet?* Masteroppgave, Institutt ved medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo.

[186] Aas (2009).

[187] NOU 2003:9.

markedet. På den måten bidrar nullsatsen til mangfold og kvalitet. I utvalgets høring argumenterte flere bransjeaktører for et slikt syn.

Det andre synspunktet tar utgangspunkt i at nullsatsen har kommet avisene til gode ved at de har kunnet holde høyere priser enn de ellers ville ha gjort. Høyere salgsinntekter styrker avisenes økonomi, de kan bruke mer midler på journalistikk og innovasjon, og flere aviser kan overleve i markedet. Også innenfor dette synspunktet bidrar altså nullsatsen til mangfold og kvalitet.

Det tredje synspunktet tar også utgangspunkt i at nullsatsen har styrket avisenes økonomi gjennom høyere forbruk og/eller høyere prisinntekter. Styrket avisøkonomi gir rikere avishus og høyere avkastning, men ikke nødvendigvis høyere kvalitet og mer mangfold. Dette understrekes av at det er de største og sterkeste avisene som nyter godt av størstedelen av verdien av fritaket for merverdiavgiften. Nullsatsen er dermed en kostbar og lite treffsikker støtteordning.

Det fjerde synspunktet tar utgangspunkt i at mange ulike satser for merverdiavgift i mediemarkedet, er en ulempe. Aviser og bøker har nullsats, kringkastingsavgiften og kinobilletter har lavsats (8 prosent) og ukeblader, kringkasting og digitale tjenester har full sats (25 prosent). I et konvergerende medielandskap er det uheldig at ulike typer tjenester – som i prinsippet kan distribueres på mange av de samme plattformene – skattelegges ulikt. Dette kan skape uheldige konkurranseforhold og bremse innovasjon i mediebransjen.

I virkeligheten vil få argumentere helt i tråd med ett av disse stiliserte synspunktene. De som forsvarer nullsatsen vil ofte argumentere ut fra en kombinasjon av de to første synspunktene der vektleggingen vil variere noe ut fra hvordan de vurderer prisfastsettelsen på aviser. De som er kritiske til nullsatsen, vil ofte argumentere ut fra det tredje synspunktet. Det fjerde synspunktet finner vi igjen, helt eller delvis, hos både forsvarere og kritikere av nullsatsen.

Det er tre nøkkelspørsmål som skiller de ulike synspunktene. Det ene er knyttet til hvordan merverdiavgiften påvirker pris og opplag. Det andre er knyttet til i hvilken grad en styrket avisøkonomi som følge av nullsatsen, har hatt betydning for mangfold og kvalitet. Det tredje handler om følgen av ulike satser for merverdiavgift.

7.5.2 Priser og opplag

Å vurdere hvordan nullsatsen på merverdiavgift har påvirket prisene i avismarkedet er komplisert og kan ikke avklares med noenlunde sikkerhet uten at man faktisk innfører merverdiavgift. Det er derfor nyttig å se på empiriske eksempler på hvordan endringer i merverdiavgift har slått ut i andre sammenhenger.

Copenhagen Economics har sett på flere slike eksempler fra Europa og konkluderer med at endringer i merverdiavgiftssats i stor grad gjenspeiles i økte priser til forbrukeren. I Italia medførte en økning i merverdiavgift på 10 prosentpoeng for ukeblader i 2002 en prisøkning på 14 prosent, altså mer enn full overveltning. Det vises også til en reduksjon i satsen på merverdiavgift på bøker i Sverige fra 25 til 6 prosent i 2001.[188]

Undersøkelser fra blant annet Statistiska Centralbyrån viser at avgiftsreduksjonen på kort sikt slo fullt ut i prisene. Noe av prisreduksjonen ble tatt igjen i løpet av de neste par årene ved en noe større realprisvekst for bøker enn for andre varer, slik at reduksjonen på lang sikt var nær 80 prosent. Myndighetene hadde imidlertid tett oppfølging av prisene for å legge press på at avgiftslettelsen skulle slå fullt ut i prisen. Omsetningen økte også 16 prosent i året etter merverdiavgiftsendringen, noe som tyder på at bokmarkedet er følsomt for pris (priselastisitet).[189] Disse funnene tyder på at lav merverdiavgift generelt gir lavere pris og at lavere pris gir høyere forbruk.

Dette er imidlertid ikke noe entydig funn. I studier av det norske mediemarkedet finner medieøkonom Rolf Høyer at det er vanskelig å påvise noen direkte sammenheng mellom pris og opplagsutvikling, i hvert fall så lenge prisvariasjonene er moderate.[190] Statistisk sentralbyrås konsummodell gir indikasjoner på at etterspørselen etter aviser og ukeblader er lite prisfølsom (uelastisk). Avisene vil likevel være tilbakeholdne med prisjusteringer som følge av at de opererer i et dobbelt marked, der de betjener både publikum og annonsører. Sistnevnte er interessert i at flest mulig av mediebrukerne blir eksponert for budskapet deres, noe som gjør at avisene er særlig opptatt av å unngå opplagsnedgang (se kapittel 6).

En ny norsk studie som tar utgangspunkt i teorier om tosidige markeder peker på at tiltak som lavere merverdiavgift i brukermarkedet kan føre til høyere priser, overetablering, for stor differen-

---

[188] Copenhagen Economics (2007) *Taxation Papers – Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union*. Working Paper No 13 2007. European Commision.

[189] Svenska Bokhandlarförening (2004) «Kulturmoms på böcker – En utvärdering av de tre første åren». Rapport från Svenska Bokhandlerföreninen och Svenska Förleggareforeningen.

[190] Høyer (red.) (1998).

siering og underforsyning av annonsering. Ved kun å fokusere på analyser av ensidige markeder kan man altså ende opp med tiltak som virker i motsatt retning av det som er ønskelig. En tosidig analyse (som i kapittel 6) vil dermed være svært viktig når myndighetene bestemmer beskatning og regulering av mediemarkeder.[191]

I en studie av prisutviklingen i det norske avismarkedet finner Sigurd Høst derimot at avismarkedet er følsomt for endringer i pris. Han deler prisutviklingen fra 1990 til 2006 inn i tre forskjellige faser. Først årene fra 1990 til 1995, da prisene steg relativt mye, så en periode fra 1996 til 2001 med moderat prisstigning, og så en ny periode med sterkere prisstigning etter 2001. For dagsaviser som kom ut seks og syv dager per uke, økte prisene med 55 prosent fra 1990 til 2007, målt i faste kroner.[192] Høst konkluderer med at det er svært sannsynlig at den høye abonnementsprisen er én av årsakene til at de norske avisene går tilbake. Tilsvarende konkluderer også den svenske medieforskeren Karl Erik Gustafsson etter en analyse av det svenske avismarkedet.[193]

De norske avisprisene har altså steget vesentlig mer enn den generelle prisstigningen de siste 20 årene. Dette kan skyldes flere forhold, deriblant økning i utgifter til redaksjonell virksomhet og distribusjon, et ønske om å kompensere for reduserte annonseinntekter, og eiernes forventninger om avkastning. Når opplaget samtidig har sunket, kan det synes som om mange aviser har tatt ut det de kan på pris, slik at en eventuell innføring av merverdiavgift ikke vil kunne tas ut i økte priser alene.

I sum taler disse undersøkelsene for at nullsatsen kommer både avisleserne og avisene til gode, det vil si en kombinasjon av de to første argumentene ovenfor. Generelt vil utsalgsprisene i et regime med nullsats sannsynligvis være lavere enn de ville være med merverdiavgift, og dette vil gi økt omsetning. Samtidig har nullsatsen gitt større spillerom for avisene til å øke sine priser. Begge disse mekanismene innebærer at avisene tjener på nullsatsen, selv om det er vanskelig å si nøyaktig hvor mye.

7.5.3 Betydningen for mangfold og kvalitet

En antakelse i norsk mediepolitikk har vært at nullsatsen bedrer avisenes økonomi og at dette er en viktig forutsetning for en mangfoldig presse. Denne antakelsen er lagt til grunn i de offentlige utredningene som har berørt nullsatsen, ved Statskonsults gjennomgang, og i mediepolitiske stortingsmeldinger som typisk argumenterer for at nullsatsen bidrar til mediemangfold og til at mediene kan fylle sin demokratiske funksjon.

Professor Helge Østbye støtter en slik forståelse og legger til grunn at nullsatsen sammen med produksjonstilskuddet har vært grunnleggende for avisenes økonomi og dermed for at vi har en såpass differensiert dagspresse.[194]

Bedret avisøkonomi trenger imidlertid ikke å bidra til mangfold og kvalitet. I tidligere utredninger har det for eksempel flere ganger vært et mindretall som har gått inn for å fjerne nullsatsen for noen avistyper. For eksempel gikk mindretallet i Eierstrukturutvalget inn for å fjerne nullsatsen for løssalgsaviser fordi de mente disse avisene økonomisk sett kom for godt ut av avgiftsfritaket. Skatteutvalget (Skauge-utvalget) gikk inn for å oppheve alle nullsatser og på sikt utvikle en felles sats på merverdiavgift for alle varer og tjenester.[195]

Man kan få en pekepinn på i hvilken grad mediemangfoldet er påvirket av nullsatsen ved å vurdere om aviser ville bli truet dersom merverdiavgift ble innført. Det finnes relativt lite forsking på dette. Professor Hans Jarle Kind fra NHH argumenterer ut fra en økonomisk forståelse for at en eventuell merverdiavgift vil ha mindre betydning for avisene enn hva man kan forvente i tradisjonelle markeder. Imidlertid vil det øke den relative betydningen av annonsemarkedet og dermed blir det mer lønnsomt for avisene å sikte seg inn mot massemarkedet, noe som kan svekke mangfoldet.[196] Det finnes ingen uavhengige studier av dette. Medieøkonom Erik Wilberg har på oppdrag fra Mediebedriftenes Landsforening (MBL) laget en utredning om spørsmålet.[197] Han konkluderer med at innføring av full sats (25 prosent) ville medført krise for avisbransjen. Etter hans beregninger ville det rene tapet for avisene være på 1,1 milliard, og følgeeffekten knyttet til tilbakegang i

[191] Ørjan Robstad og Øyvind Hagen (2010) *Optimal merverdibeskatning av mediemarkeder: En tosidig analyse*. Arbeidsnotat nr. 32/10 SNF-Bergen.

[192] Økningen for de 34 avisene var 24 prosent i de seks årene fra 1990 til 1996, 6 prosent i de fem årene fra 1996 til 2001, og 12 prosent fra 2001 til 2007.

[193] Karl Erik Gustafsson, Henrik Örnebring og David A. Levy (2009) *Press Subsidies and Local News: The Swedish Case*. Working paper. Reuters Institute for the Study of Journalism. University of Oxford.

[194] Østbye (2010).

[195] NOU 2003:9.

[196] Hans Jarle Kind (2010) «Kommentar til utredning av den fremtidige offentlige mediestøtte», presentasjon for Mediestøtteutvalget, 8. april 2010.

[197] Erik Wilberg (2010) *Økonomisk konsekvensanalyse for aviser 2010–2015. Analyse og beregninger.* Rapport skrevet på oppdrag av MBL. Oslo: Wilberg Management AS.

opplag på grunn av høyere priser ville vært på ytterligere 700 millioner. Wilberg har også beregnet følgene av en eventuell lav sats (8 prosent), som vil øke bransjens sårbarhet betydelig (særlig utsatte aviser). Wilberg har videre beregnet at lavere inntekter vil medføre kostnadskutt og innebære at mellom 90 og 520 journaliststillinger vil bli borte.

MBL peker i sin mediepolitiske utredning på at avisene som mottok pressestøtte i 2008, hadde et samlet overskudd på seks millioner kroner etter produksjonsstøtte.[198] Innføringen av merverdiavgift vil ifølge MBL sette flere av disse avisene i direkte fare. Dessuten vil store kostnadskutt få omfattende følger for den redaksjonelle virksomhet og slagkraft. I utvalgets høring argumenterte flere av bransjeaktørene (blant annet Schibsted, A-pressen, Edda Media, Polaris Media, LLA, NJ) med at nullsatsen har vært vesentlig for å fremme avismangfold og redaksjonell kvalitet.

Selv om det er usikkerhet knyttet til den nøyaktige virkningen nullsatsen har for mediemangfoldet, er det grunn til å tro at ordningen gir økonomisk grunnlag for flere avistitler enn det vi ellers ville hatt. Samtidig er det åpenbart at en stor andel av denne indirekte støtteordningen, kommer de største og sterkeste avisene til gode. Kapittel 4 viste at de ti store avisene mottar nær 60 prosent av verdien av mva-fritaket. Selv om aviser i en svak markedsposisjon også vil rammes ved en eventuell innføring av merverdiavgift, er det de sterkeste aktørene i bransjen som i størst grad blir påvirket. I de offentlige utredningene der et mindretall i utvalget har foreslått å avvikle nullsatsen helt eller delvis, har dette mindretallet typisk pekt på at de mest utsatte aktørene nås bedre på andre måter enn gjennom fritak for merverdiavgift.

I utvalgets høring påpekte Modern Times Group det problematiske i at en stor del av den indirekte støtten går til løssalgsavisene. Norsk Lokalradioforbund argumenterte tilsvarende for at den generelle nullsatsen er mindre treffsikker i å sikre mangfold enn produksjonstilskuddet som går til medier med vanskelig økonomi. Fagpressen argumenterte for at merverdiavgiftsfritaket ikke fremmer kvalitet fordi det gis til alle og ikke er rettet mot på medier med vesentlig innhold.

En fordel med indirekte støtteordninger er at myndighetene holder avstand til medienes innhold, og det finnes ikke noe som tyder på at nullsatsen innebærer at staten driver utilbørlig styring av mediene. Samtidig er det vanskelig å fastslå hvor treffsikker ordningen er. Det gjelder både hvordan den påvirker avisøkonomien, og hvordan avisøkonomien i sin tur påvirker mangfold og kvalitet.

7.5.4 Differensiert merverdiavgift

Den mediepolitiske debatten om ulik merverdiavgift for ulike publiseringsformer har vært ført lenge, og den har fått ny styrke med fremveksten av digitale medier. I det følgende skal vi særlig se på forholdet mellom nullsatsen for aviser og fagtidsskrifter og den fulle satsen for ukeblader og digitale tjenester.

Også når det gjelder konsekvenser av ulike mva-satser, mangler det uavhengige analyser. Fra utvalgets høring kan vi imidlertid avlede tre hovedsynspunkter. Det ene legger til grunn at ulike satser prinsipielt får uheldige følger. Det er urimelig at satsene er ulike fordi det kan bety at samme innhold skattlegges ulikt avhengig av distribusjonskanal. Ukepressen har lenge argumentert for at nyhets- og aktualitetsstoff også finnes i ukebladene og at de derfor burde sidestilles med avisene. Avishusene argumenterer for at nettavisene publiserer betydningsfull journalistikk i likhet med papiravisene og at disse derfor burde behandles likt. Dette er argumenter som ble fremmet av et flertall av aktørene i utvalgets høring, og de fleste av disse konkluderte med et ønske om å utvide nullsatsen til å omfatte ukepressen og/eller digitale tjenester. MBL, som opprinnelig stod for dette synspunktet, endret imidlertid sitt standpunkt i løpet av 2010 til at det viktige ikke var å fjerne forskjellene, men å redusere betydningen av dem ved å innføre lav sats (8 prosent) for ukepressen og digitale tjenester.

Det andre hovedsynet er et konkurranseargument der det vises til at ulike satser på merverdiavgift har en konkurransevridende virkning. I utvalgets høring la Aller og Hjemmet Mortensen vekt på at nullsatsen har konkurransemessig uheldige følger. Avisenes magasiner på avispapir omfattes av nullsatsen og har dermed en konkurransefordel sammenliknet med ukepressens publikasjoner som har full sats. Videre gir nullsatsen avisene økonomisk styrke til å bygge opp nettsatsinger med samme type innhold som ukepressen. For Aller og Hjemmet Mortensen er dette argumenter for å inkludere ukepressen i nullsatsen, subsidiært å innføre en felles lav sats for både dagspresse og ukepresse. Etter at høringen fant

[198] MBL (2010a) *Helt i sin tid – en mediepolitikk for morgendagen*. Mediepolitisk utvalg. Mediebedriftenes landsforening. Se også MBL (2010b) *Vedlegg til Helt i sin tid – en mediepolitikk for morgendagen*. Mediepolitisk utvalg. Mediebedriftenes landsforening.

sted har ukepressen endret sitt standpunkt i tråd med MBL (se over). Modern Times Group fremmer lignende argumenter. De ser nullsatsen og produksjonstilskuddet i sammenheng og viser til at aktørene som nyter godt av disse støtteordningene, også er meget aktive på Internett i direkte konkurranse med aktører som ikke mottar støtte. Dette har konkurransevridende virkninger, og MTG ønsker derfor å avvikle nullsatsen.

I det siste argumentet legges det vekt på at ulike satser hemmer innovasjon og omstilling. MTG argumenterte med at både de direkte og indirekte støtteordningene kan bidra til å hindre eller forsinke omstillinger hos støttemottakerne, som er nødvendige på grunn av den teknologiske utviklingen og endringene i publikums mediekonsum. Det samme argumentet ble også brukt av aktører som ønsket å inkludere digitale tjenester i nullsatsen. A-pressen la eksempelvis vekt på at ulike satser hindrer innovasjon og utvikling blant annet på grunn av ulik praksis ved sammenknytning («bundling») av e-avis og papiravisabonnementer.

7.6 Konsesjonsprivilegiet for kringkasting

Formålet med konsesjonsordningene på kringkastingsfeltet er å oppnå en best mulig fordeling av begrensede frekvensressurser og å sikre et bredt og mangfoldig medietilbud. Som redegjort for i kapittel 4, kan konsesjonsinstituttet forstås som et bytteforhold mellom staten og konsesjonsinnehaveren, der konsesjonsinnehaveren får visse rettigheter i bytte mot visse forpliktelser. I prinsippet er virkningen av denne formen for regulering relativt enkel å vurdere fordi kriteriene som skal oppfylles, er klart uttrykt i den enkelte konsesjonsavtale.

I Norge er konsesjonsprinsippet brukt både for lokalkringkasting og rikskringkasting. Medietilsynet vurderer årlig hvorvidt de konsesjonsregulerte rikskringkasterne (P4, Radio Norge, og TV 2 til og med 2009) oppfyller sine forpliktelser, og utgir årlig såkalte allmennkringkastingsrapporter.[199] Rapportene, som i stor grad bygger på programstatistikk innrapportert av kringkasterne selv, gir dermed en viss pekepinn på virkningen av kringkastingsreguleringen. Rapportene bygger i stor grad på programstatistikk, innrapportert av kringkasterne selv. Bruk av statistiske indikatorer for å måle radio- eller TV-stasjoners produksjon er ifølge professor Trine Syvertsen i tråd med idealene om «new public management», ved at resultater skal redegjøres for på en nøytral og objektiv måte. Dette er like fullt en målemetode med klare begrensninger, og ulike måter å rapportere statistikk på, programformater, sjangerblanding og eksperimentering gjør resultatet upresist. Programstatistikken kan heller ikke si noe om programmenes kvalitet.[200]

I allmennkringkastingsrapporten for 2008 oppsummerer Medietilsynet på hvilke områder de finner at allmennkringkasterne har oppfylt sine allmennkringkastingsforpliktelser. Selv om rapporten viser til flere områder der kringkasterne bryter konsesjonsvilkårene, eller har rom for forbedringer, er hovedinntrykket at allmennkringkasterne i stor grad oppfyller sine forpliktelser. For eksempel konkluderer rapporten med at TV 2 oppfyller sine konsesjonsvilkår for alle forhold som er skissert i konsesjonsavtalen (nyhetsdekning, aktualitetsdekning, tilbudet til barn, ungdomstilbud, norskspråklig drama, samisk tilbud, tilbud til etniske minoriteter, livssynsprogrammer, bruk av målformer, teksting for hørselshemmede samt andelen norskspråklige sendinger), med unntak av «egne programmer som gjenspeiler mangfoldet i norsk og internasjonalt kulturliv».[201] Det er verdt å understreke at de fire allmennkringkasterne har ulike allmennkringkastingsforpliktelser, og dermed blir vurdert etter ulike vilkår.

Digitaliseringen av bakkenettet for fjernsyn har endret betydningen av de nasjonale og lokale konsesjonsordningene. TV 2s konsesjonsforpliktelser var knyttet til TV 2s enerett til å sende riksdekkende reklamefinansiert fjernsyn. Med det digitale bakkenettet har flere kanaler blitt riksdekkende og TV 2 har ikke lenger en slik enerett. Da TV 2s konsesjon utløp 31.12.2009, ble denne ikke fornyet. En ny konsesjon med mindre omfattende forpliktelser – da under benevnelsen avtale om formidlingspliktig allmennkringkaster – ble senere lyst ut med TV 2 som eneste søker. Avtalen ble inngått 3. desember 2010.

For lokalfjernsyn ble også betingelsene endret. Mange lokalfjernsynskanaler hadde avtale

---

199 Fra 1996 til 2003 ble vurderingen av kanalenes allmennkringkastingsforpliktelser gjort av et uavhengig oppnevnt Allmennkringkastingsråd. Dette rådet ble oppnevnt i 1996 for å vurdere om selskapene som hadde status som allmennkringkastere oppfylte sine programforpliktelser. Rådet ble oppnevnt etter at det i flere år hadde kommet kritikk mot særlig de private selskapenes programprofil, uten at denne så ut til å ha særlig virkning. Fra 2004 har Medietilsynet ført tilsyn med kanalenes Allmennkringkastingsforpliktelser.

200 Syvertsen (2004: 184).

201 Medietilsynet (2010e) *Allmennkringkastingsrapporter. Kringkastingsåret 2008*. Fredrikstad: Medietilsynet.

med TVNorge om å la TVNorge få bruke sine frekvensrettigheter lokalt mot å få plassert sitt innhold i TVNorges sendeskjema, samt en økonomisk godtgjørelse. På det digitale bakkenettet har TVNorge nå riksdekning og har derfor ikke ønsket å videreføre avtalene med lokalfjernsynskanalene. Dette, sammen med nedgang i annonsemarkedet i 2009, har svekket økonomien i lokalfjernsynsmarkedet og ført til at en lang rekke lokalfjernsynskanaler er blitt lagt ned.

7.7 Statens annonsepolitikk

Statens annonsepolitikk er formelt sett ikke lenger en del av mediestøtteordningene. På ett område har annonsepolitikken imidlertid en indirekte negativ effekt. Statskonsult (nå Difi) har utarbeidet en liste over hvilke medier staten kan annonsere i. På denne listen står ingen ukeaviser. Dermed kan ikke en statlig virksomhet annonsere i en lokal ukeavis, selv om virksomheten selv skulle finne det formålstjenelig.

7.8 Oppsummering

I dette kapitlet er det drøftet hvilke virkninger de ulike støtteordningene har hatt, som samlet sett har vært positive med tanke på målsettinger om ytringsfrihet, mangfold og kvalitet. Produksjonstilskuddet bidrar til å opprettholde et mangfold av aviser , hvorav flere neppe hadde overlevd uten statlige støtteordninger. Dette gjelder særlig små lokalaviser og noen riksdekkende aviser. Produksjonstilskuddet har imidlertid i liten grad fremmet lokal konkurranse. Støtten til lokalkringkasting bidrar til å opprettholde programproduksjon, kompetansehevende tiltak og utviklingsprosjekter for lokale kringkastere under vanskelige forhold. Støtten til forskning og etterutdanning gir positive ringvirkninger i form av økt kunnskap om medienes virkefelt og økt journalistisk kompetanse i mediebransjen. Fritaket for merverdiavgift gir avisene et verdifullt økonomisk handlingsrom som også kommer leserne til gode. Konsesjonsprivilegiet for kringkasting gir publikum visse typer programinnhold som markedet ikke i tilstrekkelig grad etterspør.

Samtidig som støtteordningene har klart positive virkninger, har de også til dels problematiske sider. Et hovedankepunkt mot både produksjonstilskuddet og fritaket for merverdiavgift er at støtten er knyttet til publisering på papir. Videre vurderes virkningene av nullsatsen ulikt både av forskere og blant aktører i bransjen. Mens noen mener nullsatsen gir mangfold og kvalitet i avismarkedet, mener andre at det er et lite treffsikkert virkemiddel som favoriserer aktører som allerede er sterke. Slike ulikheter i vurderinger vil også gi seg uttrykk som uenigheter om hvordan fremtidens støtteordninger bør være innrettet.

Kapittel 8
Alternativer for fremtidig mediestøtte

Det er bred enighet om de overordnede målene for den statlige mediepolitikken, forankret i infrastrukturkravet i Grunnlovens § 100. Dette er det nærmere redegjort for i kapittel 3 og 4. Med utgangspunkt i analysene av medienes funksjon i nyhets- og debattformidlingen (kapittel 5), utviklingen i mediebransjen (kapittel 6) og støtteordningene effekt (kapittel 7) som er gjennomført i denne utredningen, diskuteres det i dette kapitlet alternative virkemidler for på best mulig måte å nå de overordnede målene i fremtiden. Kapitlet gir først en kort oversikt over de ulike økonomiske virkemidlene, før to helhetlige alternativer for fremtidig mediestøtte presenteres. Det første, kalt *flermedialitetsalternativet,* er en modernisering av mediestøttesystemet som innrettes slik at det støtter innholdet uavhengig av formidlingsteknologi. To versjoner av dette alternativet blir drøftet, et som innebærer økt støttebeløp og et uten økt ressursbruk. Det andre, kalt *omfordelingsalternativet,* viser hvordan en større omfordeling i retning av målrettede støtteordninger kan gjennomføres innenfor en ramme av uendret ressursbruk på området (se tabell 8.19 for en mer detaljert oversikt).

8.1 De ulike virkemidlene

Før vi går over til å presentere de to alternativene for en fremtidig mediestøtte vil vi her gi en kort oversikt over de ulike virkemidlene som foreslås; redusert merverdiavgift, produksjonstilskudd, prosjektstøtte, støtte til redaksjonell virksomhet, arbeidsstipender, lettelse i regulering og støtte til forskning og etterutdanning. De eksisterende ordningene er grundig presentert i kapittel 4. I den påfølgende drøftelsen vil utvalget legge vekt på endringene som foreslås og begrunnelsen for disse.

8.1.1 Merverdiavgift

Utvalget finner at dagens ordning har bidratt til å opprettholde en differensiert pressestruktur. Nullsatsen har bidratt til et høyt aviskonsum og økonomisk handlingsrom for redaksjonene til å utvikle gode redaksjonelle produkter.

Det store skillet i mva-sats mellom papiravisene og tilsvarende digitale redaksjonelle tjenester skaper imidlertid unødvendige hindre for utvikling og omstilling (se utfyllende diskusjon i kapittel 7). På bakgrunn av dette er det ønskelig å harmonisere eller redusere ulikhetene i satsene for formidling av nyheter og samfunnsdebatt, uavhengig av distribusjonskanal.

Utvalget har avdekket at ulike merverdiavgiftssatser for papiraviser og elektroniske aviser skaper administrative byrder for en del virksomheter når slike selges samlet. En utjamning av forskjellene vil medføre at papir som distribusjonsmåte i mindre grad favoriseres fremfor alternativ distribusjon i elektronisk form.

I begge alternativene foreslås det lav sats på 8 prosent for nyhetsmedier i elektronisk form. Flermedialitetsalternativet foreslår å beholde nullsatsen på papiraviser. I omfordelingsalternativet legges det opp til å ha lik lavavgiftssats for papiraviser og digitale nyhetsmedier, noe som vil likestille de ulike distribusjonsmåtene. Det vises forøvrig til særmerknad i kapittel 8.5.

Innføring av lavsats på digitale redaksjonelle tjenester vil medføre nye avgrensningsproblemer for digitale medier, knyttet til en nærmere definisjon av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt. Det vil bli utfordrende å skille mellom støtteberettiget innhold og aktører som kun tilbyr ren underholdning eller annen informasjon som ikke har krav på støtte gjennom redusert sats.

Et utgangspunkt for en slik avgrensning kan være medier som ved redaksjonell innsats regelmessig frembringer nyheter, aktualitetsstoff og debatt rettet mot allmennheten, og som er redaksjonelt uavhengige og har en ansvarlig redaktør i samsvar med Redaktørplakaten.

Ukepressen og bransjeorganisasjonene har påpekt at forskjellsbehandlingen med hensyn til mva-sats mellom dagsaviser og ukepresse er urimelig. Begrunnelsen er blant annet at også ukepressen bidrar med nyhets- og aktualitetsjournalistikk og er viktig for norsk språk og kultur (se kapittel 7). Utvalget har ikke gått nærmere inn i dette ut fra de føringene mandatet gir om begrenset ressursbruk. En endring i mva-sats for ukepressen må eventuelt vurderes særskilt.

Videre diskusjon om mva er lagt inn under presentasjonene av de to hovedalternativene senere i dette kapitlet.

8.1.2 Produksjonstilskudd

Produksjonstilskuddet utgjør nær 90 prosent av den direkte pressestøtten og skal tilgodese økonomisk vanskeligstilte aviser og aviser med små opplag. Utvalget har vurdert tre grupper mottakere av dagens produksjonstilskudd:

1. Nummer to-aviser, inkludert riksspredte meningsbærende aviser.
2. Små lokalaviser
3. Periodiske publikasjoner

8.1.2.1 Nummer to-aviser

Dagens tildelingskriterier for produksjonstilskuddet motvirker omstilling til digital publisering. Mens alle aviser opplever inntektstap når leserne velger nett i stedet for papir, blir dette forsterket for aviser som mottar produksjonstilskudd fordi støtten etter nåværende praksis bare gis for opplaget av papiravisen. Dermed vil inntektsfallet som følge av lavere avissalg forsterkes ved at også grunnlaget for beregning av avisens produksjonstilskudd blir redusert. Produksjonstilskuddet slik det nå er utformet, virker dermed hemmende for utvikling av attraktive digitale produkter for leserne.

Utvalget foreslår nye kriterier som vil redusere bivirkningene ved dagens fordelingsnøkkel og bidra til å fremme mangfold og kvalitet. Vilkårene for å bli omfattet av ordningen foreslås i det vesentlige uendret. Støtten skal fortsatt gå til økonomisk vanskeligstilte aviser med dagspressekarakter, samtidig som det åpnes for at frekvensen på papirdistribusjon kan reduseres.

Det første fordelingskriteriet er *brukerbetaling*, det vil si total omsetning fra abonnement, løssalg og andre former for brukerbetaling som måtte utvikles i porteføljen som inngår i støttegrunnlaget. Dette delkriteriet er en forlengelse av det nåværende opplagskriteriet, som i realiteten er en størrelse beregnet med utgangspunkt i brukerbetaling dividert med normalpris på abonnement. Å løsrive beregningsmåten fra papirproduktet vil virke fremmende på utviklingen av nye betalbare produkter i porteføljen. Betalingsvilje er også et uttrykk for mottakerdefinert kvalitet, og medieprodukter som forbrukere betaler for har de i større grad tilbøyelighet til å bruke.

Det andre kriteriet er *redaksjonell bemanning*. Et sentralt formål med mediestøtten er å sikre produksjon av kvalitetsinnhold i mediene. Redaksjonell bemanning er en indikasjon på produksjon av originaljournalistikk. Støtte til dette, uavhengig av distribusjonsform, vil gi et incentiv til å vektlegge innholdsproduksjon. Regneeksemplene som gjengis i denne utredningen tar utgangspunkt i antall medlemmer i Norsk Journalistlag i den enkelte redaksjon. For å få et bedre uttrykk for den totale redaksjonelle innsatsen, inkludert redaktører, frilansere og andre bidragsytere, vil det være nødvendig å utvikle en definisjon av den relevante redaksjonelle bemanningen som skal inngå i et slikt delkriterium.

Det siste kriteriet er *nettodekning*. Leser- og seermålinger er allerede etablert i mediebransjen, og fungerer som medienes valuta i forhandlinger med mediebyråer og annonsører. Nettodekning kan være utsatt for manipulasjon gjennom spekulative produkter og tjenester som kan tenkes å tiltrekke et stort antall tilfeldige brukere. Men belønning av utbredelse er samtidig en forlengelse av den etablerte tradisjonen for opplagsmåling, og det er et måltall som gir et incentiv for at redaksjonene skal distribuere sitt innhold på nettet. Nettodekning som kriterium gir ikke uttelling for å nå samme bruker på flere plattformer, men det kompenseres delvis i kombinasjonen med brukerbetaling. En bruker som betaler for flere produkter og tjenester utløser også mer støtte.

Markedets logikk gjør at produkter som har brukerbetaling som en sentral del av inntektsmodellen blir mer forskjellige fra sine konkurrenter enn produkter som i hovedsak er annonsefinansierte.[202] Differensieringen utnytter den potensielle betalingsvilligheten blant publikum. Videre er brukerbetaling en indikasjon på mottakerdefinert kvalitet. Det gjør at en relativt tung vekting av brukerbetaling bidrar til å fremme kvalitet og innholdsmangfold. Brukerbetaling er i begge alternativer et nødvendig kriterium for å utløse støtte.

Bransjeanalysen i kapittel 6 viser at betalingsviljen i overskuelig fremtid vil være knyttet til papirutgivelser. Samtidig bidrar de mer plattfor-

[202] Shapiro og Varian (1999).

Tabell 8.1 Produksjonstilskudd til lokale medier

Opplag under 6000	Dagens ordning	Justert modell
Ukeaviser	Fast tilskudd	Fast tilskudd. Krav om betalende abonnement, men ikke krav om utgivelse på papir.
Ekstra utgivelsesdager	Ekstra tilskudd per dag	Ekstra tilskudd per dag kan også oppnås gjennom publisering i ulike kanaler.
Aviser i Nordland, Troms og Finnmark	Dobbelt tilskudd	Uforandret
Opplag mellom 1 000 og 4 000	Ekstra tilskudd	Uforandret. Tilskuddet trappes ned over tre år for medier som kommer over grensen.

muavhengige kriteriene *redaksjonell bemanning* og *nettodekning* til å redusere dagens regulatoriske hindringer for utvikling av nye produkter, tjenester, og distribusjonsformer.

I flermedialitetsalternativet brukes en fordelingsnøkkel med 70 prosent brukerbetaling, 20 prosent redaksjonell bemanning og 10 prosent nettodekning. Omfordelingsalternativet inkluderer en ny støtteordning basert på redaksjonelle kostnader, og produksjonstilskuddet fordeles derfor etter de to øvrige kriteriene, med 70 prosent vekt på brukerbetaling og 30 prosent vekt på nettodekning.

8.1.2.2 Små lokalaviser

For kategorien små lokalaviser (opplag under 6 000) som ikke kommer inn under kategorien nummer to-avis, foreslås en justering av dagens fordelingsnøkler slik at tilskuddet støtter produksjon av kvalitetsinnhold og ikke en bestemt type distribusjon. En indikasjon på kvalitet er at brukerne er villige til å betale for innholdet. Støtteordningen knyttes derfor fortsatt til brukerbetaling. På grunn av få redaksjonelle årsverk (og dermed stor prosentvis variasjon), samt manglende data for total dekning, vil kombinasjonen av kriterier som er brukt for nummer to-avisene ikke være egnet for de små lokalavisene. En portefølje av produkter på flere plattformer, som alle har en vesentlig andel egenproduksjon, må kunne inngå i støttegrunnlaget.

Hovedvariablene i dagens ordning er opplag og utgivelsesfrekvens. Ved å åpne for at andre mediekanaler enn papir kan inngå i frekvensvurderingen, vil en lokal ukeavis kunne motta støtte tilsvarende en flerdagersavis uten å øke kostnadene til trykk og distribusjon av flere papirutgaver. Den økte støtten vil kunne gå mer målrettet til produksjon av innhold.

Utvalget har også identifisert en utfordring ved brått bortfall av støtte for aviser som kommer over terskelen på 4 000 i opplag, og foreslår at ekstra tilskudd trappes ned over tre år for medier som kommer over grensen (se tabell 8.1 og 8.2).

8.1.2.3 Administrative forhold

Innføring av de nye kriteriene for tildeling av flermedial direktestøtte vil ta tid. Utvalget vil anmode Kulturdepartementet om at dagens produksjonstilskudd fra og med 2011 skal benytte mediebransjens plattformuavhengige definisjon av bekreftet opplag ved beregning av produksjonstilskuddet. Denne endringen i administrativ praksis krever ingen endring i forskriftene.

Utvalget peker også på at ordningen bør gjøres så administrativt forutsigbar som mulig, ved at avisene får melding om årets tilskudd tidligst mulig.

8.1.2.4 Periodiske publikasjoner

Støtten til periodiske publikasjoner ble i 2007 overført til Norsk kulturråd, og det ble etablert et eget utvalg for kvalitativ vurdering av søknader fra denne pressegruppen. Første tildeling etter ny modell ble gitt i 2009. Både mediebransjen og Kulturrådet har i høringsuttalelser om ordningen gitt uttrykk for at den ikke fungerer tilfredsstillende. Flytting av tildelingen til Medietilsynet og etablering av objektive kriterier for tildeling er alterna-

Tabell 8.2 Kriterier for tildeling av produksjonstilskudd til lokale medier

Dagens ordning	Justert modell[1]
Lokale nummer en- og aleneaviser med mellom 1 000 og 6 000 i opplag får faste tilskuddsbeløp etter hvor ofte de kommer ut i uken.	*Lokale medier* med mellom 1 000 og 6 000 *betalende abonnenter* og en *vesentlig andel egenproduksjon* får faste tilskuddbeløp etter hvor ofte de kommer ut i uken.
Ukeavisene får et fast tilskudd, så legges det til et beløp for hver utgave utover ukentlig utgivelse.	*Ukemedier* får et fast tilskudd, så legges det til et beløp for hver dag utover ukentlig utgivelse, *uavhengig av publiseringsplattform*. Kravet er at det redaksjonelle innholdet i hovedsak er egenprodusert.[2]
Aviser med små opplag i Nordland, Troms og Finnmark får dobbelt tilskudd.	*Medier med få abonnenter* i Nordland, Troms og Finnmark får dobbelt tilskudd.
I tillegg settes det av et ekstra tilskudd til aviser med et opplag mellom 1 000 og 4 000.	I tillegg settes det av et ekstra tilskudd til *medier* med mellom 1 000 og 4 000 abonnenter. *Tilskuddet trappes ned over tre år for medier som kommer over grensen*.
Det utbetales ikke høyere tilskudd per abonnement enn det gjennomsnittsprisen var for abonnementene i året før tilskuddsåret.	*En portefølje av produkter og abonnementstyper kan inngå i støttegrunnlaget*. Regelen om at det ikke utbetales høyere tilskudd per abonnement enn det gjennomsnittsprisen var for abonnementene i året før tilskuddsåret opprettholdes.

1 Viktige endringer er *kursivert*.
2 Baseres på egenrapportering fra virksomhetenes publiseringssystemer og stikkprøvekontroll.

tive løsninger som er antydet av flere i den aktuelle debatten.

Utvalget finner det imidlertid for tidlig å foreslå endringer i den nye ordningen etter bare to tildelinger, og anbefaler en evaluering når man har mer kunnskap om følgene av dagens organisering. På sikt kan det vurderes om støtte til enkelte periodiske publikasjoner kan samordnes med dagens nummer to-aviser og administreres av Medietilsynet.

8.1.3 Prosjektstøtte

Dagens prosjektstøtte retter seg mot lokalkringkasting, og har som formål å bidra til produksjon av programmer med høy teknisk og innholdsmessig kvalitet, videreutvikling av den enkelte stasjons egenart, kompetanseutvikling og samarbeid mellom de ulike stasjonene (se tabell 4.6 for oversikt).

Utvalget anbefaler at ordningen blir justert og utvidet for å sikre omstilling og satsinger som markedet ikke finansierer. Forslagene i omfordelingsalternativet er inspirert av blant annet den nederlandske modellen for mediestøtte. Den nye modellen for prosjektstøtte vil altså ikke bare være forbeholdt lokal kringkasting. Tabell 8.3 gir en oversikt over ordningen for prosjektstøtte i henholdsvis flermedialitetsalternativet og omfordelingsalternativet.

8.1.3.1 Programproduksjon

I den eksisterende støtteordningen for lokalkringkasting kan det søkes om støtte til alle typer programmer. Det er også mulig for uavhengige produsenter å søke støtte i samarbeid med en lokalkringkastingskonsesjonær. Utvalget anbefaler at denne ordningen utvides til å bli plattformuavhengig støtte til nyhets- og aktualitetspregede lyd- og bildeproduksjoner som markedet ikke finansierer, og at den kan søkes også av andre enn kringkastere. I flermedialitetsalternativet avgrenses ordningen til å gjelde lokale og regionale medier.

8.1.3.2 Utviklingsprosjekter

Denne delen av prosjektstøtten vil i flermedialitetsalternativets vekstmodell endres til å støtte utvi-

Tabell 8.3 Oversikt over ny prosjektstøtte

Virkemiddel	Flermedialitetsalternativet	Omfordelingsalternativet
Programproduksjon	Utvides fra lokal kringkasting til å gjelde nyhets- og aktualitetspregede lyd- og bildeproduksjoner på alle p lattformer *i lokale og regionale medier*.	Utvides fra lokal kringkasting til å gjelde nyhets- og aktualitetspregede lyd- og bildeproduksjoner på alle plattformer (inkludert nett, uke- og fagpresse).
Utviklingsprosjekter	Dagens ordning endres i flermedialitetsalternativets vekstmodell til å støtte utviklingsprosjekter der større deler av mediebransjen samarbeider. Alle medier som omfattes av *Lov om redaksjonell fridom* (inkludert nett, uke- og fagpresse) inkluderes i ordningen.	Dagens ordning for lokal kringkasting utvides til å inkludere støtte til omstilling og utviking for alle medier som omfattes av *Lov om redaksjonell fridom* (inkludert nett, uke- og fagpresse).
Etableringsstøtte	-	Ny støtte til etablering av ny virksomhet (inkludert nett, uke- og fagpresse).

klingsprosjekter som er samarbeidsprosjekter i bransjen, det vil si der flere i bransjen går sammen om utviklingsprosjekter knyttet til for eksempel nye publiseringsplattformer. Alle medier som omfattes av *Lov om redaksjonell fridom* (inkludert nett, uke- og fagpresse) inkluderes i ordningen.

I omfordelingsalternativet vil utviklingsstøtten inkludere støtte til omstilling og utviking for alle medier som omfattes av *Lov om redaksjonell fridom* (inkludert nett, uke- og fagpresse).

8.1.3.3 Etableringsstøtte

Bransjeanalysen i kapittel 6 viser at det er høy terskel for å etablere seg i flere av mediemarkedene. Støtten til små lokalaviser har gjort det lettere å opprette aviser i små lokalsamfunn, og dobbelt tilskudd første støtteår fungerer som etableringsstøtte. I omfordelingsalternativet bli det foreslått å etablere «såkornsmidler» for etablering av nye medievirksomheter, som kan gis i form av lån, garantier eller tilskudd til alle medietyper.

8.1.3.4 Kompetansehevende tiltak

Dagens støtte til kurs, seminar, konferanser, studieturer og lignende som kan bidra til å utvikle radio- og tv-arbeidere og stasjonene generelt, foreslås samordnet med støtten til Institutt for Journalistikk.

8.1.4 Ny støtteordning basert på redaksjonelle kostnader

En ny støtteordning som retter seg direkte mot redaksjonell produksjon inngår i omfordelingsalternativet. Innføring av 8 prosent mva på aviser og fagpresse gir rom for en mediestøtteordning som rettes direkte inn mot det redaksjonelle arbeidet.

Kostnader til lønn for egne redaksjonelle medarbeidere og innkjøp av redaksjonelle tjenester fra frilansere og byråer utgjør støttegrunnlaget. Mens produksjonstilskuddet er forbeholdt aviser, vil denne ordningen omfatte alle medier som får lav mva-sats på brukerbetaling i omfordelingsalternativet. Dette gjelder både aviser, fagpresse og rene digitale virksomheter med brukerbetaling (dersom det skulle lykkes å utvikle forretningsmodeller basert på betalt innhold).

Ordningen kan innføres som en rettighetsbasert tilskuddsordning eller som et fradrag i utliknet skatt etter modell fra Skattefunn-ordningen.[203] Skattefunn er en rettighetsbasert ordning som gir opp til 20 prosent fradrag i skatt for godkjente kostnader til forskning og utvikling (FoU-fradrag), med et maksimalbeløp på 11 millioner kroner i 2009. Den ble innført fra 1. januar 2002 for små og mellomstore bedrifter (SMB), og fra 1. januar 2003 for alle bedrifter. Formålet med ordningen er å bidra til økte FoU-investeringer i næringslivet. Både kostnader knyttet til egenut-

[203] Se også Møen (2010b).

ført FoU og innkjøp fra godkjente FoU-institusjoner er omfattet av ordningen. Skattefunn har et betydelig omfang, og skatteutgiften – i form av tapte skatteinntekter – anslås til i størrelsesorden 1 milliard kroner i 2007. Statistisk sentralbyrå (SSB) har på oppdrag fra Norges forskningsråd gjennomført en bred evaluering av Skattefunn, og fant at Skattefunn i stor grad fungerer som en tilskuddsordning ved at om lag 75 prosent av støttebeløpet blir utbetalt til foretakene (det vil si der Skattefunn-fradraget overstiger utlignet skatt).[204]

Skattefradrag medfører også at betalingen kommer etter at kostnadene er påløpt (mens tilskudd utbetales fortløpende). På bakgrunn av dette anbefaler SSB at det på nytt vurderes å legge ordningen om til en tilskuddsordning. Forslag til endringer i skattefunnordningen er høsten 2010 ute på høring.

En ren tilskuddsordning basert på redaksjonelle kostnader vil kunne baseres på enkel innrapportering av informasjon en gang i året og utbetalingen kan skje raskere enn gjennom skatteordningen og vil være likviditetsmessig fordelaktig for mottakerne. Ordningen kan være rettighetsbasert gjennom egen lov eller ved en rammestyrt ordning slik som dagens produksjonstilskudd.

Som en rettighetsbasert tilskuddsordning vil den støtteberettigede virksomhet på samme måte som ved en skatteordning få redusert sine redaksjonelle kostnader med 20 prosent. Virksomheten vil kunne påvirke sitt tilskudd direkte ved å øke sine redaksjonelle kostnader. Alternativt vil en rammestyrt tilskuddsordning innebære at alle tilskuddsberettigede virksomheter står overfor en felles støtteramme og hver enkelt virksomhet kan øke sitt tilskudd når den øker sine redaksjonelle kostnader relativt til de andre støttemottakerne. En rammestyrt ordning vil være forutsigbar for myndighetene ved at kostnadene på statsbudsjettet er gitt i motsetning til en rettighetsbasert ordning hvor kostnadene ikke er gitt. På den andre siden er en rettighetsbasert ordning mer forutsigbar for mottakerne av støtten, og det er en slik modell som ligger til grunn for forslaget.

8.1.5 Arbeidsstipend til kritikere og journalister

Utvalget foreslår å innføre en ny ordning med arbeidsstipender. I flermedialitetsalternativets vekstmodell rettes denne stipendordningen mot journalister som jobber hovedsaklig med nettjournalistikk og som ikke har tilknytning til en redaksjon. Formålet er å stimulere den kritiske og undersøkende journalistikken. I omfordelingsalternativet er ordningen mer omfattende, og rettes inn mot uavhengige skribenter, journalister og kritikere, uavhengig av publiseringsplattform.

8.1.6 Lettelse i regulering

Unntak fra bestemmelser i markedsføringsloven foreslås videreført i begge alternativene. Det er en trend i retning av at avisene må selge en stadig større andel av totalopplaget på nytt for hvert år. Begrenset mulighet for telefonsalg vil kunne få dramatiske følger for abonnementsavisene. Muligheten til å distribuere reklameinnstikk som en del av avisproduktet er også en inntektskilde som øker i betydning for avisene.

8.1.7 Avvikling av utbytteforbudet

Etter gjeldende ordning kan ikke en avis ha betalt utbytte til aksjonærene i tilskuddsåret dersom den skal være kvalifisert til å motta produksjonstilskuddet. Denne bestemmelsen gjør det vanskelig for aviser med svak økonomi å skaffe seg ny egenkapital. Derimot kan avisene betale renter på lånt kapital. Aviser som nyter godt av mva-fritaket, har ingen slik begrensning (se også diskusjonen i kapittel 7). Utvalgets flertall foreslår derfor at denne bestemmelsen opphører.

To medlemmer (Brimi og Roppen) er enige i at utbytteforbudet bør avvikles, men understreker at det må vurderes om det parallelt bør innføres en begrensing i størrelsen på utbyttet. Begrensingen kan knyttes opp mot risikofri rente, eventuelt også mot størrelsen på overskudd og egenkapital.

Ett annet medlem (Floberghagen) mener dagens bestemmelser mot å hente utbytte og konsernoverføring fra mediebedrifter som mottar støtte er viktig for ordningens legitimitet. Direktestøtte fra staten må ha som mål å støtte redaksjonell innholdsproduksjon i mediene, og midlene bør derfor bli i disse bedriftene.

8.1.8 Forskning og etterutdanning

For å øke kvaliteten på norsk journalistikk ønsker utvalget å styrke målrettede tiltak for kompetanseheving og anvendt medieforskning. Dette inkluderer støtte til Institutt for Journalistikk (IJ), Landslaget for lokalaviser (LLA) og Rådet for anvendt medieforskning (RAM). IJ spiller en helt sentral

[204] Skattefradrag medfører også at betalingen kommer etter at kostnadene er påløpt (mens tilskudd utbetales fortløpende). På bakgrunn av dette anbefaler SSB at det på nytt vurderes å legge ordningen om til en tilskuddsordning.

rolle for etterutdanning i bransjen, noe som blir stadig viktigere når endringene går fort. Samtidig øker behovet for kunnskap om bransjen, utvikling av journalistikk og støtteordningenes effekt. RAM finansierer i dag viktig anvendt forskning om og for mediene.

Det foreslås en samordning med dagens støtte til kompetansehevende tiltak i lokal kringkasting.

Midlene til anvendt medieforskning dekker også et kunnskapsbehov som ikke blir ivaretatt av andre finansieringskilder for forskning. I arbeidet med denne utredningen er det blant annet avdekket et særlig behov for økt kunnskap om mediestøtteordningenes virkninger (se kapittel 7).

8.1.9 Andre ordninger

Utvalget ønsker å opprettholde direktestøtten til samiske og minoritetsspråklige aviser, samt et ekstra distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark. Andre utvalg har jobbet særskilt med støtteordninger for disse mediegruppene, derfor utdypes ikke forslaget her.

Statens annonsepolitikk har i dag en indirekte uheldig virkning ved at det gjennom listen til Direktoratet for forvaltning og IKT legges begrensinger på hvor staten kan annonsere. Ukeavisene er ikke listeført og kan ikke motta statsannonser. Det foreslås at slike begrensninger oppheves.

Fire medlemmer (Bergo, Brimi, Floberghagen og Roppen) vil påpeke at selv om statens annonsepolitikk ikke forvaltes av Kulturdepartementet, er den likevel en del av mediepolitikken og må forvaltes i tråd med Grunnlovens § 100, 6. ledd.

I omfordelingsalternativet er det også tatt inn en ikke uttømmende liste over flere nye støtteordninger som bør vurderes.

8.2 Alternativ 1: Flermedialitet

Mediepolitikken er rettet mot den demokratiske funksjon mediene har i et moderne samfunn. Mediepolitikken skal ivareta og legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale (jf. infrastrukturkravet i grunnlovens § 100, se kapittel 3). Hovedmålet med denne utredningen er å fremme et mediemangfold som sikrer befolkningen bred tilgang til nyheter- og samfunnsdebatt av høy kvalitet og med høy redaksjonell standard.

Flermedialitetsalternativet bygger videre på det mediemangfold og den kvalitet norske medier samlet utgjør, og ønsker å modernisere mediestøtteordningene slik at de fremmer de mediepolitiske målene når stadig mer av nyhets- og aktualitetsformidlingen skjer digitalt. Flermedialitetsalternativet er innrettet mot å støtte innholdet uavhengig av formidlingsteknologien.

Utgangspunktet er at dagens mediestøtte i vesentlig grad har bidratt til å fremme de mediepolitiske målsettingene. Nullsatsen på merverdiavgift for aviser har medvirket til at flere kjøper og leser aviser. Den har gjennom dette fungert som en stabil, indirekte støtteordning som har lagt til rette for høy redaksjonell kvalitet og stort mangfold, innholdsmessig og geografisk. Produksjonstilskuddet har gitt lokalt mangfold gjennom direkte støtte til små lokalaviser, meningsmangfold gjennom direkte støtte til rikssprede meningsbærende aviser og direkte konkurranse i noen avismarkeder gjennom støtte til nummer to-aviser. Mediestøtten til lokal kringkasting har bidratt til programmer og produksjoner som ellers ikke ville blitt realisert.

Dagens mediestøtteordninger ble imidlertid utformet i en tid der avisenes innhold utelukkende ble publisert på papir og radio og fjernsyn ble kringkastet. Fremtidens mediestøtte må legge til rette for økt innovasjon og utvikling av redaksjonelt innhold på flere teknologiske plattformer. Dette vil føre til at mediestøtten blir tilpasset brukernes behov og i størst mulig grad følger det faktiske konsumet av journalistisk innhold knyttet til nyheter, samfunnsinformasjon og debatt.

Flermedialitetsalternativet søker å modernisere mediestøtteordningene ved en tredelt tilnærming. For det første gjøres tildelingskriteriene for produksjonstilskuddet plattformuavhengig slik at de legger til rette for overgang til digital distribusjon. For det andre reduseres ulikhetene i mva-satsene mellom papir og digitalt innhold. Nullsatsen på papir videreføres, og det innføres en ny lavsats (8 prosent) for digitale redaksjonelle nyhets- og aktualitetstjenester. For det tredje gjøres øvrige støtteordninger plattformnøytrale.

Fem av utvalgets medlemmer slutter seg til flermedialitetsalternativet: Bergo, Brimi, Floberghagen, Nedreberg og Storsul.

To typer flermedialitetsalternativer er skissert; hovedforslaget forutsetter 44 millioner i økt støttebeløp. I tillegg er det vist et alternativ med uendret ressursbruk. De to flermedialitetsalternativene er oppsummert i tabell 8.4.

Under vil de enkelte virkemidlene bli gjennomgått.

Tabell 8.4 Oversikt over endringene i flermedialitetsalternativet

Virkemidler	Hovedforslag (forutsetter økt støttebeløp)	Alternativ med uendret ressursbruk
Indirekte støtte	Fortsatt nullsats på papir. Ny lavsats (8 prosent) på digitale redaksjonelle tjenester	
Produksjonstilskudd	+ 28 millioner kroner (10 prosent økning)	Ingen endring.
Prosjektstøtte	Plattformuavhengig støtte til programproduksjon i lokale og regionale medier.	
	Støtte til utvikling gis til samarbeidsprosjekter i bransjen.	
Forskning og etterutdanning	Forskning og etterutdanning økes	Forskning og etterutdanning videreføres
Andre tiltak	Arbeidsstipend til nettjournalister	

8.2.1 Merverdiavgift: Nullsats på papiraviser og digital lavsats

Flermedialitetsalternativet legger til grunn at nullsatsen for papiraviser og størstedelen av fagpressen videreføres.[205] Flermedialitetsalternativet foreslår innføring av 8 prosent mva på sammenlignbare digitale redaksjonelle tjenester.

Nullsatsen for aviser har bidratt til et mangfoldig mediesystem. Den er en indirekte støtteordning som har bidratt til at Norge utmerker seg internasjonalt med et høyt aviskonsum, som kjennetegnes med at det utgis et stort antall avistitler spredt over hele landet. Mange lesere gjør også at annonseplassen får større verdi. Gjennom nullsatsen har den enkelte avisleser fått tilgang til rimeligere nyhetsprodukter, noe som indirekte bidrar til å gi mediebedriftene mer forutsigbare og stabile økonomiske rammebetingelser. Dette har bidratt til en differensiert dagspresse, og til at bransjen har hatt handlingsrom til å utvikle og publisere i nye digitale kanaler. Nullsatsen har dermed, selv om den er en indirekte støtteordning, vært relativt treffsikker i å fremme de mediepolitiske målsettingene. Dette er en del av bakgrunnen for at nullsatsen har vært gjenstand for mindre politisk debatt enn produksjonstilskuddet. Nullsatsen har fungert etter hensikten, og det har vært mindre politisk kontroversielt med støtteformer der staten har beholdt en armlengdes avstand til mediene, sammenliknet med produksjonstilskudd til bestemte publikasjoner. Spørsmålet om mva-fritakets funksjon har vært reist i flere sammenhenger, men det har likevel skapt lite politisk debatt. Den tverrpolitiske enigheten om mva-fritaket har vært stor og den politiske kritikken har fokusert på om fritaket bør utvides, ikke om det bør videreføres.[206]

I flermedialitetsalternativet er det lagt til grunn at en differensiert og variert presse med mulighet til å ivareta sine funksjoner er minst like viktig som tidligere. Det er dessuten sentralt at nullsatsen er en indirekte støtteordning som opprettholder prinsippet om armlengdes avstand mellom staten og mediene og dermed ikke skaper tvil om medienes uavhengighet.

Det er avisenes betydning for demokrati, ytringsfrihet og kultur som er hovedbegrunnelsen for å opprettholde nullsatsen, og den sikrer at lokomotivene i norsk nyhetsproduksjon opprettholder sin sterke stilling. I kapittel 5 ser vi at det er avisene som i hovedsak produserer originaljournalistikk, mens kringkasting og nettmedier i stor grad bringer disse nyhetene videre. Dette underbygges av kunnskap om hvor journalistene jobber. Bransjeanalysen i kapittel 6 viser også at avisenes inntekter forventes å være den viktigste finansieringskilden for nyhetsjournalistikken i lang tid fremover.

Store deler av mediebransjen advarer mot enhver form for eksperimentering med medienes rammebetingelser og særlig med mva-ordningen.

[205] Det betales ikke mva-avgift av tidsskrifter som hovedsakelig (minst 80 prosent) omsettes til faste abonnenter eller deles ut til foreningsmedlemmer.

[206] Innst. S. nr. 142 (2001–2002).

De argumenterer med at innføring av mva på avissalg vil gi staten marginale merinntekter, samtidig som det kan få store konsekvenser for avisenes mulighet til å oppfylle sin samfunnsrolle, både på papir og i elektroniske formater. De henviser også til det prinsipielle spørsmålet om man skal avgiftsbelegge ytringsfriheten. Det bærende prinsippet har gjennom 40 år vært at nyheter, samfunnsinformasjon og debatt ikke skal avgiftsbelegges fordi en avgift vil kunne bidra til å svekke de demokratiske prosesser og deltakerdemokratiet. Førsteamanuensis Erik Wilberg har på oppdrag av Mediebedriftenes landsforening (MBL) laget en rapport, som beskriver hvordan innføring av mva – høy eller lav – vil påvirke avisbransjens økonomi negativt.[207] Rapporten viser at avisenes økonomiske handlingsrom vil svekkes betydelig i løpet av få år som følge av et strukturelt opplagsfall, og at en eventuell lavsats på 8 prosent i løpet av få år vil kunne få store konsekvenser for avisene. I Wilbergs beregning anslås det at opplagsinntektene i 2015 kan bli 1,7 milliarder lavere enn i 2009, i et scenario med 8 prosent mva som delvis dekkes gjennom prisøkning i markedet og delvis tas på bunnlinjen. På toppen av dette ville det også komme et fall i annonseinntektene, som ikke er beregnet. Rapporten peker i dette scenarioet på at totalopplaget i 2015 blir kraftig redusert som en direkte konsekvens av 8 prosent mva, med 300 000 eksemplarer i forhold til et scenario uten mva. Dette tilsvarer 11,8 prosent av dagens totalopplag. Med gjennomsnittelig tre lesere pr aviseksemplar, tilsvarer tilbakegangen på 300 000 i avisopplag i størrelsesorden 900 000 daglige avislesere.[208]

Analyser gjennomført av de store aviskonsernene tyder på at en lavsats på 8 prosent kan få store negative konsekvenser for avisopplagene, med forventet opplagsfall på mellom 4,5 og 10 prosent for løssalgsavisene VG og Dagbladet – avhengig av avis og salgsdag.

For abonnementsaviser viser tallene at abonnenter er blitt vesentlig mer prisfølsomme enn for få år siden. Undersøkelser viser at andelen som oppgir at abonnementsprisen er høy har økt kraftig de siste årene. En avis som Aftenposten antas å miste 9 prosent av abonnentene dersom mva på 8 prosent innføres.

Aviser i en svak markedsposisjon opplever enda høyere prisfølsomhet. Dette er nummer to-aviser, rikspredte meningsbærende aviser og andre konkurranseutsatte lokalaviser som medie-

[207] Wilberg (2010).

[208] Tall fra Mediebedriftene/TNS Gallup: http://mediebedriftene.no/novus/upload/Helge/Lesertall%20per%20eks.pdf

politikken er innrettet mot, på grunn av deres betydning for mangfold og konkurranse.

Fagpressen bidrar med dybdejournalistikk innen svært mange samfunnsområder, og tidsskrifter som har minst 80 prosent abonnementsandel er fritatt for merverdiavgift. Det samme gjelder tidsskrifter med overveiende politisk, litterært eller religiøst innhold. Flermedialitetsalternativet vil opprettholde denne ordningen.

Som en følge av den prinsipielle tilnærmingen ovenfor, vil det ideelle utfallet av en plattformnøytral harmonisering innebære nullsats også for tilsvarende digitale redaksjonelle tjenester. På grunn av både politiske og juridiske utfordringer ved å etablere nye omsetningsområder utenfor standardsatsene i merverdiavgiftsloven, er det i dette forslaget pragmatisk lagt til grunn at den laveste mva-satsen (8 prosent) innføres for tilsvarende digitale redaksjonelle tjenester. Det vil innebære en vesentlig forbedring i forutsetningene for utvikling og omstilling sammenlignet med dagens situasjon, der alle digitale redaksjonelle tjenester har full sats. Det vil være behov for en avgrensning av hvilke digitale redaksjonelle tjenester som skal omfattes av lav sats, der publiseringsregularitet og betydning for formidling av nyheter, samfunnsdebatt og kultur bør stå sentralt.

8.2.1.1 Oppsummering merverdiavgift

Flermedialitetsalternativet legger til grunn videreføring av nullsatsen for aviser og en rekke tidsskrifter, samt lavsats på digitalt redaksjonelt innhold. Innføring av merverdiavgift kan få alvorlige konsekvenser for en rekke aviser. Opplaget er synkende for mange aviser, og aviser som er viktige for å ivareta lokalt og riksdekkende mangfold er allerede i en svært sårbar økonomisk situasjon. Det vil være en betydelig risiko for et stort opplagsfall med sviktende inntekter til følge, og dermed for evnen til å opprettholde kvalitetsjournalistikken dersom nullsatsen fjernes.

Videre ønsker dette alternativet å stimulere innovasjon og utvikling av redaksjonelt innhold på digitale plattformer. En innføring av lav mva-sats på digitale nyhets- og aktualitetstjenester vil bidra til dette.

8.2.2 Produksjonstilskudd

Produksjonstilskuddet har bidratt til mediemangfold og originaljournalistikk i hele landet og på flere samfunnsområder. Flermedialitetsalternativet ønsker å gjøre direktestøtten plattformnøytral, slik at den omfatter redaksjonelt innhold i alle publiseringskanaler og dermed muliggjør en

utvikling i retning av mer digital publisering og nye produkt- og distribusjonsstrategier for aviser som mottar direkte støtte. For å oppnå dette er det nødvendig å finne andre fordelingskriterier enn opplag og frekvens på papirutgaven.

Alternativet har identifisert tre plattformnøytrale kriterier som i kombinasjon vil være egnet som nytt fordelingskriterium for direktestøtten (vekting i parentes):

- Brukerbetaling (70 prosent)
- Redaksjonell bemanning (20 prosent)
- Nettodekning (10 prosent)

Disse tre kriteriene vil representere en forenkling av dagens ordninger.

Det legges til grunn at vilkårene for å være inkludert i ordningen bygger på dagens vilkår for å få produksjonstilskudd, slik at det er de samme som omfattes av dagens ordning som inkluderes i den nye ordningen. Flermedialitetsalternativet vil imidlertid presisere at ordningen er ment å legge til rette for eventuell overgang til digital distribusjon. Det innebærer at støtte ikke vil bortfalle dersom en publikasjon velger kun å publisere digitalt. Forutsetningen er at publikasjonen er basert på brukerbetaling og opprettholder redaksjonell bemanning. Videre vil flermedialitetsalternativet vise til utvalgets felles merknad om at det anbefales en ny vurdering av hvem som skal tilhøre ordningen ved en senere anledning.

Flermedialitetsalternativet vil videre bygge på de etablerte hovedkategoriene av publikasjoner, nemlig de rikspredte meningsbærende avisene, nummer to-avisene og de små lokalavisene. Beregningene som er gjort har tatt utgangspunkt i at støttenivået totalt for hver kategori beholdes, slik at omfordeling i henhold til nye kriterier skjer mellom avisene innen kategorien. På sikt kan man godt tenke seg en utvikling i retning av å slå sammen kategoriene for de rikspredte meningsbærende avisene og nummer to-avisene til en samlet modell. Dette vil imidlertid kreve nærmere utredninger og vurdering i forhold til mediepolitiske mål. En rask overgang til en samlet modell vil gi uforholdsmessig mye vekst for noen aviser, og svært sterk tilbakegang for andre. Det er ikke

Tabell 8.5 Rikspredte meningsbærende aviser med ny fordelingsmodell før eventuell endring i total støtte

Medium	Dagens tilskudd	Ny fordeling	Differanse
Dagsavisen	38 667 074	41 740 923	3 073 849
Vårt land	35 633 935	36 129 510	495 575
Nationen	24 800 560	19 969 877	-4 830 683
Klassekampen	21 047 705	22 836 346	1 788 641
DagenMagazinet	12 997 320	12 469 938	-527 382
Sum	133 146 594	133 146 594	-0

Tabell 8.6 Nummer to-aviser med ny fordelingsmodell før eventuell endring i total støtte

Medium	Dagens tilskudd	Ny fordeling	Differanse
Bergensavisen	33 088 690	31 131 341	-1 957 349
Rogalands avis	12 375 313	11 804 940	-570 373
iTromsø	8 456 962	9 774 846	1 317 884
Fiskeribladet Fiskaren	6 537 695	8 197 004	1 659 309
Demokraten	3 397 282	2 648 767	-748 515
Porsgrunns dagblad	3 275 974	3 183 786	-92 188
Bygdanytt	1 932 553	1 926 514	-6 039
Sandnesposten	1 317 624	1 714 893	397 269
Sum	70 382 093	70 382 093	0

gitt at det bidrar positivt til å realisere de mediepolitiske målene.

Tabell 8.5 og 8.6 viser hvordan en vektet fordeling (som nevnt ovenfor) blir for de rikssprede meningsbærende avisene og nummer to-avisene.

En slik forenkling, uten de ulike terskelverdier som er utviklet gjennom årtier av regeljusteringer, særkompensasjoner og tilpasning, vil på kort sikt føre til noen vinnere og tapere. Dette gjør det nødvendig med overgangsordninger, særlig om en slik forenkling gjennomføres uten økning i det totale støttebeløpet.

Tabell 8.7 og 8.8 viser hvordan fordelingen vil bli dersom det totale støttebeløpet økes med 5, 10 og 15 prosent.

Flermedialitetsalternativet foreslår en økning i den flermediale direktestøtten på 10 prosent sammenliknet med dagens produksjonstilskudd. Den foreslåtte økningen kompenserer bare i noen grad for årelang stagnasjon i utviklingen av støttens nivå i forhold til den generelle prisutviklingen, og får uheldige utslag for enkelte aviser som følge av omleggingen til et forenklet og mer fremtidsrettet system. Det vil være behov for solide overgangsordninger over en femårsperiode, slik at virksomhetene kan tilpasse seg de nye rammevilkårene.

Flermedialitetsalternativet tar utgangspunkt i at støtten gis de grupper som er innenfor dagens ordning: Små lokalaviser, nummer to-aviser og rikssprede meningsbærende aviser. De nye fordelingskriteriene benyttes for de to siste gruppene, mens lokalavisene får støtte ut fra andre kriterier.

Det foreslås en mindre justering av dagens kriterier for tildeling av støtte til lokalaviser. De nye kriteriene skal støtte kvalitetsinnhold og ikke en bestemt type distribusjon. Støtten knyttes derfor til brukerbetaling, der betaling på alle publiseringskanaler teller med. Det kreves at produktet i hovedsak er basert på originaljournalistikk for å komme inn under ordningen.

Tabell 8.9 viser noen eksempler på hvordan dette vil slå ut for lokalaviser med 10 eller 15 prosent økning i støttebeløpet. Flermedialitetsalter-

Tabell 8.7 Rikssprede meningsbærende aviser med ny modell for fordeling av støtte, og økning i totalbeløpet

Medium	5 %	Differanse	10 %	Differanse	15 %	Differanse
Dagsavisen	43 827 969	5 160 895	45 915 015	7 247 941	48 002 061	9 334 987
Vårt land	37 935 985	2 302 050	39 742 461	4 108 526	41 548 936	5 915 001
Nationen	20 968 371	-3 832 189	21 966 865	-2 833 695	22 965 358	-1 835 202
Klassekampen	23 978 164	2 930 459	25 119 981	4 072 276	26 261 798	5 214 093
DagenMagazinet	13 093 435	96 115	13 716 932	719 612	14 340 429	1 343 109
Sum	139 803 924	6 657 330	146 461 253	13 314 659	153 118 583	19 971 989

Tabell 8.8 Nummer to-aviser med ny modell for fordeling av støtte, og økning i totalbeløpet

Medium	5 %	Differanse	10 %	Differanse	15 %	Differanse
Bergensavisen	32 687 909	-400 781	34 244 476	1 155 786	35 801 043	2 712 353
Rogalands avis	12 395 188	19 875	12 985 435	610 122	13 575 682	1 200 369
iTromsø	10 263 589	1 806 627	10 752 331	2 295 369	11 241 073	2 784 111
Fiskeribladet Fiskaren	8 606 855	2 069 160	9 016 705	2 479 010	9 426 555	2 888 860
Demokraten	2 781 205	-616 077	2 913 644	-483 638	3 046 082	-351 200
Porsgrunns dagblad	3 342 976	67 002	3 502 165	226 191	3 661 354	385 380
Bygdanytt	2 022 840	90 287	2 119 166	186 613	2 215 491	282 938
Sandnesposten	1 800 637	483 013	1 886 382	568 758	1 972 127	654 503
Sum	73 901 198	3 519 105	77 420 302	7 038 209	80 939 407	10 557 314

Tabell 8.9 Effekt av endring i totalt støttebeløp for noen små aviser

	Nettoopplag	Tilskudd 2010	10 % økning	15 % økning	Kommentar
En utgave i uken					
Drangedalsposten	1 954	418 353	460 188	481 106	Under 4000
Våganavisa	2 036	676 296	743 926	777 740	Under 4000 og Nord-Norge
Dølen	4 239	257 943	283 737	296 634	Over 4000
To utgaver i uken					
Haramsnytt	2 780	480 353	528 388	552 406	Under 4000
Strandbuen	4 398	319 943	351 937	367 934	Over 4000
Lofot-tidende	4 643	639 886	703 875	735 869	Over 4000 og Nord-Norge
Åsane tidende	2 391	480 353	528 388	552 406	Under 4000 og bydel
Fanaposten	4 806	819 943	901 937	942 934	Over 4000, bydel og annonsekomp.
Akers avis Groruddalen	13 850	319 943	351 937	367 934	Over 4000 og bydel
Tre utgaver i uken					
Fjordabladet	2 797	542 353	596 588	623 706	Under 4000
Andøyposten	1 853	924 296	1 016 726	1 062 940	Under 4000 og Nord-Norge
Fjordingen	4 236	381 943	420 137	439 234	Over 4000
Framtid i nord	5 120	763 886	840 275	878 469	Over 4000 og Nord-Norge

nativet anbefaler 10 prosent økning i sitt vekstalternativ også her, med samme begrunnelse som i forhold til nummer to-aviser.

Flermedialitetsalternativet ønsker å videreføre støtten til de periodiske publikasjonene som i dag ligger under Kulturrådet. I vekstmodellen legges det til grunn 10 prosent økning. Videre vil vi peke på utfordringene i ordningen, og ber om at det vurderes å innføre mer objektive kriterier for støtte, og å flytte tildelingene over til Medietilsynet.

Totalt vil økningen i den flermediale direktestøtten, inkludert små lokalaviser og periodiske publikasjoner, bli på 28 millioner kroner i flermedialitetsalternativets vekstmodell, mens den vil være null i modellen med uendret ressursbruk.

8.2.3 Prosjektstøtte

Flermedialitetsalternativet rommer to typer prosjektstøtte. For det første vil støtten til programproduksjon endres til å bli en plattformuavhengig støtte til nyhets- og aktualitetspregede lyd- og bildeproduksjoner i lokale og regionale medier, uavhengig av distribusjonsmåte. Også andre enn lokalkringkasterne kan søke støtte. Dette innebærer at formålet med denne støtteformen videreføres som støtte til lokal og regional programproduksjon som markedet ellers ikke finansierer, men at programproduksjonstilskuddet gjøres plattformnøytralt.

For det andre utvides støtten til utviklingsprosjekter samtidig som støtteformen vris til samarbeidsprosjekt i bransjen. Støtten gis med andre ord ikke til enkeltmedier, men til utvikling av for eksempel nye publiseringsmetoder for større

Tabell 8.10 Oversikt over prosjektstøtteordninger innen flermedialitetsalternativet

Virkemiddel	Flermedialitetsalternativet
Programproduksjon	Utvides fra lokal kringkasting til å gjelde nyhets- og aktualitetspregede lyd- og bildeproduksjoner på alle plattformer *i lokale og regionale medier.*
Utviklingsprosjekter	Dagens ordning endres i flermedialitetsalternativets vekstmodell til å støtte utviklingsprosjekter der større deler av mediebransjen samarbeider. Alle medier som omfattes av *Lov om redaksjonell fridom* (inkludert nett, uke- og fagpresse) inkluderes i ordningen.

deler av mediebransjen. I flermedialitetsalternativets vekstmodell foreslås 5 millioner kroner til slike utviklingsprosjekter i bransjen.

Flermedialitetsalternativet foreslår ingen ny etableringsstøtte. Prinsippet om at staten skal holde en armlengdes avstand til mediene innebærer at staten skal være varsom med å påvirke hvilke medier som skal etableres. Tabell 8.10 gir en oversikt over prosjektstøtteordningen innen flermedialitetsalternativet.

8.2.4 Arbeidsstipend til nettjournalister

Flermedialitetsalternativet legger til grunn at kostnadspress, svekket konkurranse og nedbemanning fører til et økende antall frilansjournalister og et økende press på den kritiske og undersøkende journalistikken. Samtidig er det behov for å styrke nettjournalistikken og legge til rette for nytenkning og kompetanseutvikling innenfor dette området.

Det foreslås derfor i vekstmodellen at det opprettes 10 arbeidsstipend for journalister som jobber hovedsaklig med nettjournalistikk og ikke har tilknytning til en spesiell redaksjon. Det foreslås 3 millioner kroner til dette som en prøveordning.

8.2.5 Forskning og etterutdanning

For å øke kvaliteten på norsk journalistikk vil flermedialitetsalternativet styrke målrettede tiltak for kompetanseheving og anvendt medieforskning. I vekstmodellen økes støtten til forskning og etterutdanning fra 12 til 20 millioner kroner, en økning på åtte millioner. I den ressursnøytrale modellen foreslås støtten til forskning og etterutdanning uforandret.

8.2.6 Økonomiske konsekvenser av flermedialitetsalternativet

Tabell 8.11 gir en oversikt over de økonomiske konsekvensene av flermedialitetsalternativet.

Effekten av 8 prosent mva på digitale redaksjonelle tjenester er ikke beregnet. Medienes inntekter for digitalt innhold er i dag svært lav og redusert merverdiavgift vil dermed ikke gi noe stort inntektstap for staten. Sammenliknet med dagens situasjon er det tvert imot å anta at økt omsetning

Tabell 8.11 Økonomiske konsekvenser av flermedialitetsalternativet

	Hovedforslag (forutsetter økt støttebeløp) (i millioner kroner)	Alternativ med uendret ressursbruk
Nullsats	0	0
Produksjonstilskudd	+ 28 (+ 10 prosent)	0
Programproduksjon	0	0
Utviklingsprosjekter	+ 5	0
Forskning og etterutdanning	+ 8	0
Arbeidsstipend til nettjournalister	+ 3	0
Sum	+ 44	0

av digitale betaltjenester vil gi økte inntekter, selv om økningen i statens inntekter ikke vil bli like store som den ville blitt med full sats. I tillegg vil forventet overgang fra en situasjon der avisenes inntekt fra leserne i hovedsak er knyttet til den avgiftsfrie papirutgivelsen, til en situasjon der avisenes inntekt fra leserne i hovedsak er fra salg av avgiftsbelagt digitalt innhold, gi økt inntekt for staten.

Flermedialitetsalternativet inkluderer ikke en ny støtteordning basert på redaksjonelle kostnader. Utvalgsmedlemmene som støtter flermedialitetsalternativet mener at det vil være høyst usikkert om en slik støtteordning vil være treffsikker i forhold til å fremme mangfold og kvalitet i mediene. Grunnlaget for støtten er kostnader og den er ikke knyttet til bruken av mediene. Ved å gå fra mva-fritak til direkte støtte/skatt flyttes støtten fra brukerne og indirekte bedriften, til å bli en ren bedriftsstøtte. Med dette minsker også avstanden mellom myndighetene og mediene. Dersom ordningen utformes som et skattefradrag vil effekten for redaksjonell satsing være begrenset i og med at medievirksomheter typisk vurderes på resultat før skatt. Utformes ordningen som en rammebasert tilskuddsordning, er det risiko for at den vil være lite robust over tid og at støttebeløpet vil endres fra budsjettår til budsjettår. Utformes den som en rettighetsbasert ordning kan den ha en uoversiktlig kostnadsdrivende effekt. Disse utvalgsmedlemmene vurderer derfor en slik støtteordning som forbundet med stor usikkerhet og sannsynligvis lite målrettet.

8.3 Alternativ 2: Omfordeling

Det er to hovedgrunner bak omfordelingsforslaget; mer målrettet støtte til medier som legger til rette for mangfold og samfunnsdebatt – og at støtten også skal stimulere nye distribusjonsplattformer.

Norge er et lite språk- og kultursamfunn som er under press, noe som forsvarer at staten legger til rette for et omfattende norsk medietilbud. Den direkte pressestøtten har vært viktig for å realisere målet om avismangfold. Som vi ser i kapittel 5 er det avisene som i hovedsak har produsert originaljournalistikk, noe pressepolitikken nettopp har lagt til rette for. Men nye medier og teknologi har utfordret papiravisenes særstilling i forhold til nyhetsformidling, samfunnsdebatt og som plattform for det frie ord. Intensjonen med omfordelingsalternativet er å målrette midler i form av ordninger som opprettholder og styrker et differensiert og variert mediemangfold uavhengig av plattform.

I informasjonssamfunnet er det ikke mangel på informasjon eller muligheten for å komme til orde som er utfordringen. Fremveksten av nye medier, og dermed nye kanaler for informasjon, har senket terskelen for deltakelse i samfunnsdebatten. I tillegg har tilveksten av uavhengige nettsteder bidratt til et stort mangfold av nyheter, kommentarer og ikke minst en fri og åpen meningsutveksling. Likevel er behovet for redigerte medier for å sikre kvalitet i formidling av nyheter og samfunnsdebatt, uavhengig av plattform, like stort som tidligere.

Omfordelingsalternativet ønsker å stimulere til utvikling og nyskaping gjennom en omfordeling av støtten til redaksjonelt innhold og journalistisk produksjon, ikke å sementere det eksisterende medielandskapet ved å tilgodese en bestemt produksjonsplattform gjennom generelt merverdiavgiftsfritak kun for papirpublikasjoner.

Utvalget har i kapittel 4 beskrevet en utvikling i den samlede støtten til aviser siden 1970 hvor den direkte og målrettede støtten gjennom produksjonstilskuddet har fått stadig mindre betydning sammenliknet med verdien av merverdiavgiftsfritaket. I dag utgjør den direkte støtten kun 16 prosent av det samlede støttebeløpet (se figur 4.2). Mens produksjonstilskuddet har som målsetting å bidra til å opprettholde et mangfold av avisutgivelser i hele landet og stimulere til lokal aviskonkurranse, er målet med merverdiavgiftsfritaket mindre klart definert. Merverdiavgiftsfritaket omfatter alle papiraviser, og siden støtten avhenger av omsetningsverdi, vil ordningen gi mest støtte til aviser med stor omsetning og stort opplag. De ti største avisene mottar 60 prosent av den totale støtten som gis gjennom merverdiavgiftsfritaket. Støtten fremstår som lite målrettet.

Utvikingen har medført et klart behov for en ny og endret innretning av den samlede støtten. Omfordelingsalternativet innebærer at støtten omfordeles ved at verdien av den indirekte støtten reduseres og at en bruker midlene mer målrettet i form av direkte støtteordninger. I dette ligger også en samfunnsøkonomisk forankring for utviklingen av fremtidens mediestøtte. Hovedbegrunnelsen for å subsidiere kunnskapsproduksjon er at den som frembringer ny kunnskap sjelden får hele gevinsten, og det er grunn til å tro at den samfunnsøkonomiske avkastningen på undersøkende journalistikk er høy. Derfor bør mediestøtten rettes direkte mot redaksjonell produksjon.[209]

[209] Møen (2010b).

Tabell 8.12 Oversikt over omfordelingsalternativet

Virkemidler	Omfordelingsalternativet
Indirekte støtte	Endret mva: lavsats på både papir og digitale tjenester. Tilskudd eller fradrag i utlignet skatt beregnet etter redaksjonelle kostnader
Produksjons-tilskudd	Plattformuavhengige kriterier for tildeling (brukerbetaling og nettodekning)
Prosjektstøtte	Plattformuavhengig prosjektstøtte
Andre tiltak	Stipend til uavhengige skribenter, kritikere og journalister, og diverse nye tiltak.

I omfordelingsalternativet innføres det mva med 8 prosent på papiraviser (og fagblader), noe som gir rom for en betydelig omlegging i retning av mer målrettet støtte. Dette vil gi om lag 700 millioner kroner til omfordeling. Mesteparten av de frigjorte midlene, 576 millioner kroner, tilbakeføres bransjen gjennom en ny ordning hvor støtten rettes inn mot journalistisk produksjon og redaksjonelt innhold.

Denne mediestøtteordningen basert på redaksjonelle kostnader kan gjennomføres som en rettighetsbasert tilskuddsordning eller som et skattfradrag etter modell fra Skattefunn. Ved at støtten gis for redaksjonell ressursbruk og ikke etter omsetningens størrelse, vil den nye indirekte støtteordningen være langt mer målrettet enn merverdiavgiftsfritaket. Det legges opp til skattefradrag eller tilskudd for 20 prosent av de redaksjonelle kostnadene, med et tak som medfører at støtten til hver virksomhet ikke overstiger 30 millioner kroner.

Omfordelingsalternativet innebærer i all hovedsak en omfordeling av støtten og ikke en endring i omfang. Samlet sett vil omleggingen dermed ikke gi grunnlag for prisendringer på aviser. Støtten vil øke for de aller fleste aviser, mens den for et fåtall store aviser blir redusert. Støtten gir et langt sterkere incentiv for avisvirksomhetene til å bruke ressurser på redaksjonelt innhold enn dagens ordning.

Utvalget har avdekket at ulike merverdiavgiftssatser for papiraviser og elektroniske aviser skaper administrative byrder for en del virksomheter når slike selges samlet. Merverdiavgiften bør i utgangspunktet være nøytral mellom distribusjonsformer. En likestilling av satsene vil gjøre at regelverket ikke lenger favoriserer papir fremfor alternativ distribusjon i elektronisk form. Omfordelingsalternativet er oppsummert i tabell 8.12.

Utvalgsmedlemmene Andreassen, Lunde, Roppen og Slettholm slutter seg til omfordelingsalternativet. Utvalgsmedlem Vassnes støtter i utgangspunktet ingen av alternativene, men i valget mellom de to fremstår omfordelingsalternativet som det klart beste og dette medlem kan gi sin subsidiære støtte til dette med de forbehold som fremkommer i medlemmets særmerknad nedenfor.

8.3.1 8 prosent mva og ny støtteordning

Lavsats på 8 prosent mva er i dag gjennomført for andre aktører på medieområdet: NRK (fra 2003), kino (fra 2005) og dessuten på en del andre områder på kulturfeltet (2010). Lavsats er innført på papiraviser i mange europeiske land (se kapittel 4).

I hvilken grad endret merverdiavgiftsregime vil slå ut i prisene til forbruker avhenger blant annet av markedsstruktur og etterspørselens prisfølsomhet, samt etablering av alternative støtteordninger som helt eller delvis kompenserer for endringen i avgiftssats. Det vil også ha betydning hvordan forbrukerne tilpasser seg ved å endre etterspørselen av varen ved prisendringer.

I beregningene som er brukt i denne utredningen er det i utgangspunktet lagt til grunn at avgiftsendringer er fullt ut overveltet i forbrukerprisene. Dette innebærer at selgeren ikke tar noe av byrden eller gevinsten av avgiftsendringen selv, men overfører alt til kunden. Et slikt resultat er i henhold til økonomisk teori mest i tråd med en situasjon med perfekt konkurranse. Hvis en i det aktuelle markedet er lengre unna en situasjon med perfekt konkurranse, tilsier teorien at avgiftsendringer i mindre grad overveltes. Hvis etterspørselen er lite prisfølsom (uelastisk) kan graden av overveltning forventes å være større enn når etterspørselen er svært prisfølsom (elastisk). Dette avhenger av det aktuelle markedet.

I beregningene i denne utredningen er det lagt til grunn at forbrukerne ikke endrer sin etterspørsel etter varen, selv om prisene endres. Dette vil i

praksis innebære at det blir solgt like mange aviser selv om prisen på aviser øker. Dette kalles uelastisk etterspørsel og kan karakteriseres som en ekstrem situasjon, siden en normalt ville forventet en lavere etterspørsel etter varen ved økt pris. Professor Rolf Høyer gir en oversikt over ulike studier av priselastisiteten for aviser og kommer frem til at det er vanskelig å påvise noen direkte sammenheng mellom pris- og opplagsutvikling, i hvert fall så lenge prisvariasjonene er moderate.[210] Dette tilsier at etterspørselen etter aviser kan være lite prisfølsom (uelastisk). Statistisk sentralbyrås konsummodell gir indikasjoner på at etterspørselen etter aviser og ukeblader er uelastisk.

Avisene vil være tilbakeholdne med prisjusteringer som følge av at de opererer i et tosidig marked, der de betjener både publikum og annonsører. Annonsørene ønsker at flest mulig mediebrukere blir eksponert for annonsene, noe som gjør at avisene ønsker å unngå opplagsnedgang (se kapittel 6). På grunn av denne tosidigheten i markedet kan prisøkningen ved økt merverdiavgift bli lavere enn i tradisjonelle markeder.

Når innføring av merverdiavgift tilnærmet kompenseres gjennom en ny og mer målrettet støtteordning, vil det være enda mindre grunnlag for å øke prisene til forbruker.

Omfordelingsalternativet forutsetter en lik mva-sats (8 prosent lavsats) på alle produkter og tjenester som i hovedsak består av nyhets- og aktualitetsinnhold (på papiraviser, nettaviser, m.v.). Tabell 8.13 gir oversikt over estimert effekt for aviser med store redaksjoner ved innføring av lav mva-sats og samtidig etablering av ordningen med skattefradrag og/eller tilskudd tilsvarende 20 prosent av de redaksjonelle kostnadene og med et tak på 30 millioner kroner. Støttegrunnlaget er estimert på grunnlag av NJs medlems- og lønnsstatistikk med et tillegg på 40 prosent for sosiale kostnader og innkjøp av redaksjonelt stoff fra eksterne.

Provenyeffekten ved å innføre 8 prosent mva på papiraviser og deler av fagpressen som i dag er omfattet av nullsats, er beregnet til 725 millioner kroner dersom hele beløpet legges på prisene og dette ikke fører til opplagsnedgang, og 670 millioner dersom prisene ikke endres. Det er samtidig beregnet at 576 millioner kroner tilbakeføres gjennom den nye støtteordningen.

[210] Høyer (red.) (1998).

8.3.2 Produksjonstilskudd

Siden redaksjonelle kostnader ligger til grunn for den nye støtteordningen, er dette kriteriet tatt ut av modellen for produksjonstilskudd til nummer to-aviser i omfordelingsalternativet. Brukerbetaling (70 prosent) og nettodekning (30 prosent) utgjør grunnlaget for fordelingen. Dette er nærmere redegjort for i kapittel 8.1.2.1.

Mens det i flermedialitetsalternativet (kapittel 8.2) legges til grunn en videreføring av et høyere støttenivå for riksspredte meningsbærende aviser, innebærer omfordelingsalternativet en forenkling ved at alle nummer to-avisene inngår i samme kategori. Dette medfører en styrking av virkemidlene overfor de lokale nummer to-avisene. Dette begrunnes i at virkemiddelbruken rettet mot denne typen aviser historisk ikke har vært omfattende nok til å hindre nedleggelser (se kapittel 7).

Det foreslås i omfordelingsalternativet en økning i totalbeløpet på 15 prosent, det vil si 31 millioner kroner, for nummer to-avisene. Økningen kompenserer både for årelang stagnasjon i utviklingen av støttens nivå, og for de mest uheldige utslagene for enkelte aviser som følge av omleggingen til et forenklet og mer fremtidsrettet system. Tabell 8.14 gir en oversikt over nummer to-avisenes produksjonstilskudd.

Med 15 prosent økning også til små lokalaviser og periodiske publikasjoner, vil produksjonstilskuddet øke med totalt om lag 42 millioner kroner i omfordelingsalternativet. Se for øvrig tabell 8.9.

8.3.3 Prosjektstøtte

Prosjektstøtten økes fra 15 til 40 millioner kroner i omfordelingsalternativet, og rettes mot omstilling, nyetablering, og satsinger som markedet ikke finansierer. Denne støtteordningen vil omfatte alle medievirksomheter som kommer inn under *Lov om redaksjonell fridom*, inkludert kommersiell kringkasting, digitale medier, fag- og ukepresse og dessuten medier som drives på frivillig basis. Tabell 8.15 oppsummerer de foreslåtte endringene.

8.3.3.1 Programproduksjon

I den eksisterende ordningen for lokal kringkasting kan det søkes om støtte til alle typer programmer. Ordningen utvides til å omfatte plattformuavhengig støtte til lyd- og bildeproduksjoner med nyhets- og aktualitetspreg som markedet ikke finansierer, og den kan også søkes av andre enn kringkastere (inkludert nett-, uke- og fagpresse).

Tabell 8.13 Effekt av 8 prosent mva og ny støtteordning for aviser med store redaksjoner

Medium	8 prosent mva	Estimerte redaksjonelle kostnader	20 prosent	Fradrag/ tilskudd	Differanse
VG	98 892 880	225 950 200	45 190 040	30 000 000	-68 892 880
Aftenposten	63 860 488	215 791 800	43 158 360	30 000 000	-33 860 488
Bergens Tidende	18 602 800	135 945 600	27 189 120	27 189 120	8 586 320
Adresseavisen	15 384 880	122 147 200	24 429 440	24 429 440	9 044 560
Dagbladet	49 096 720	113 162 000	22 632 400	22 632 400	-26 464 320
Stavanger aftenblad	12 542 960	101 729 600	20 345 920	20 345 920	7 802 960
Dagens næringsliv	24 617 520	93 391 200	18 678 240	18 678 240	-5 939 280
Fædrelandsvennen	7 012 480	66 367 000	13 273 400	13 273 400	6 260 920
Drammens tidende	7 146 480	37 920 400	7 584 080	7 584 080	437 600
Romerikes blad	6 957 840	35 057 400	7 011 480	7 011 480	53 640
Sunnmørsposten	6 191 360	32 844 000	6 568 800	6 568 800	377 440
Budstikka (Asker og Bærum)	4 727 600	32 462 412	6 492 482	6 492 482	1 764 882
Haugesunds avis	5 579 120	30 184 000	6 036 800	6 036 800	457 680
Tønsbergs blad	5 171 040	29 946 000	5 989 200	5 989 200	818 160
Trønder-avisa	4 163 680	29 691 200	5 938 240	5 938 240	1 774 560
Nordlys	5 511 760	28 672 000	5 734 400	5 734 400	222 640
Vårt Land	5 213 680	27 342 000	5 468 400	5 468 400	254 720
Dagsavisen	6 136 720	27 090 000	5 418 000	5 418 000	-718 720
Varden	4 437 920	26 376 000	5 275 200	5 275 200	837 280
Agderposten	3 891 360	25 376 400	5 075 280	5 075 280	1 183 920
Bergensavisen (BA)	6 262 187	25 198 600	5 039 720	5 039 720	-1 222 467
Telemarksavisa	3 808 480	24 225 600	4 845 120	4 845 120	1 036 640
Gudbrandsdølen Dagningen	4 841 920	24 087 000	4 817 400	4 817 400	-24 520
Fredriksstad blad	4 149 600	23 086 000	4 617 200	4 617 200	467 600
Oppland arbeiderblad	5 253 032	22 990 800	4 598 160	4 598 160	-654 872
Hamar arbeiderblad	5 102 880	22 442 000	4 488 400	4 488 400	-614 480
Avisa Nordland	4 630 720	21 145 600	4 229 120	4 229 120	-401 600
Østlendingen	3 875 840	20 160 000	4 032 000	4 032 000	156 160
Klassekampen	3 220 240	19 874 946	3 974 989	3 974 989	754 749
Romsdals budstikke	3 168 000	17 799 600	3 559 920	3 559 920	391 920
Østlandets blad	2 339 204	17 350 200	3 470 040	3 470 040	1 130 836
Sandefjords blad	2 605 360	16 345 000	3 269 000	3 269 000	663 640
Moss avis	2 544 560	15 400 000	3 080 000	3 080 000	535 440
Nationen	2 853 600	14 481 600	2 896 320	2 896 320	42 720
Sarpsborg arbeiderblad	2 518 880	14 196 000	2 839 200	2 839 200	320 320
Glåmdalen	3 612 320	13 890 800	2 778 160	2 778 160	-834 160
Rogalands avis	2 107 840	13 708 800	2 741 760	2 741 760	633 920

Tabell 8.14 Nummer to-aviser med ny modell og 15 prosent økning i produksjonstilskuddet

Medium	Dagens tilskudd	Vektet 70/30	Differanse
Dagsavisen	38 667 074	44 703 197	6 036 123
Vårt land	35 633 935	35 738 902	104 967
Nationen	24 800 560	20 431 906	-4 368 654
Klassekampen	21 047 705	22 489 684	1 441 979
DagenMagazinet	12 997 320	12 329 051	-668 269
Bergensavisen	33 088 690	44 963 965	11 875 275
Rogalands avis	12 375 313	15 767 721	3 392 408
iTromsø	8 456 962	12 991 586	4 534 624
Fiskeribladet Fiskaren	6 537 695	10 786 246	4 248 551
Demokraten	3 397 282	4 021 964	624 682
Porsgrunns dagblad	3 275 974	4 355 394	1 079 420
Bygdanytt	1 932 553	2 762 543	829 990
Sandnesposten	1 317 624	2 715 832	1 398 208
Sum	203 528 687	234 057 990	30 529 303

Merknad: Redaksjonell bemanning inngår ikke som beregningsgrunnlag for produksjonstilskuddet i omfordelingsalternativet, fordi dette kriteriet er brukt til fordeling av den nye støtteordningen for redaksjonell virksomhet.

Slik støtte kan også søkes av aktører innenfor «den tredje mediesektoren», det vil si enkeltpersoner og organisasjoner som ønsker å lage programmer for kringkasting i åpne kanaler.

8.3.3.2 Utviklingsprosjekter

Støtten til utviklingsprosjekter inkluderer støtte til omstilling og utvikling for alle medier som omfattes av *Lov om redaksjonell fridom* (inkludert nett-, uke- og fagpresse).

I tillegg til (1) omstilling av virksomheter for å oppnå lønnsom drift, kan også (2) strukturelle forbedringer i enkeltbedrifter, (3) samarbeidsprosjekter for å bedre driftsresultatet for de involverte virksomhetene, (4) utvikling av digitale produkter og (5) andre innovative prosjekter kvalifisere for støtte, som kan gis i form av lån, garantier eller tilskudd.

Støtten må i hovedsak kunne søkes og behandles fortløpende, etter som det oppstår behov.

8.3.3.3 Etableringsstøtte

Bransjeanalysen i kapittel 6 viser at det er høy terskel for å etablere seg i flere av mediemarkedene. Støtten til små lokalaviser har gjort det lettere å etablere aviser i små lokalsamfunn, og dobbelt tilskudd første støtteår fungerer som etableringsstøtte. Her foreslås det å etablere «såkornsmidler» for etablering av nye medievirksomheter. Støtten kan gis i form av lån, garantier eller tilskudd.

Tabell 8.15 Prosjektstøtte i omfordelingsalternativet

Programproduksjon	Utvides fra lokal kringkasting til å gjelde nyhets- og aktualitetspregede lyd- og bildeproduksjoner på alle plattformer.
Utviklingsprosjekter	Dagens ordning for lokal kringkasting utvides til å inkludere støtte til omstilling og utvikling for alle medier som omfattes av *Lov om redaksjonell fridom*.
Etableringsstøtte	Ny støtte til etablering av ny virksomhet.

8.3.4 Arbeidsstipend til uavhengige skribenter, kritikere og journalister

I omfordelingsalternativet foreslås det å etablere 30 nye arbeidsstipender til uavhengige skribenter, kritikere og journalister som produserer artikler, kommentarer og meninger som er viktige for debatt og meningsdannelse i samfunnet. Stipendmottakerne vil i stor grad være aktive både på Internett og i tradisjonelle kanaler, og det er et krav at de i utgangspunktet er frilansere.

En stor del av premissleverandørene i den offentlige debatten er fast tilknyttet ulike institusjoner, ikke bare innenfor medier, men også akademia og organisasjoner. For meningsdannelsen i et demokratisk samfunn er det av stor betydning også å legge til rette for stemmer og aktører som kan kritisere og kommentere samfunnsmessige forhold fra et uavhengig ståsted, og i dag eksisterer det få støtte- eller stipendordninger for slike premissleverandører.

Med tanke på de store ressursene staten bruker til å støtte kunst, er kritikernes profesjonelle vurdering av kunstneriske uttrykk et vesentlig bidrag til den åpne og opplyste offentlige samtalen som mediestøtten skal sikre. Men dette stoffområdet er under press, noe Norsk kritikerlag viser til i sin høringsuttalelse. Tegn tyder på at den frie kunstkritikken svekkes, og dette forslaget skal bidra til å motvirke en slik utvikling.

Som en følge av den senere tids omfattende nedbemanning i tradisjonelle redaksjoner, og dermed mindre ressurser til undersøkende journalistikk, har direkte støtte til uavhengige journalister også vært et aktuelt tema i den seneres tids debatt om fremtidig mediestøtte, både i Norge og i utlandet. Formålet med stipender til journalister er å sikre uavhengig kvalitetsjournalistikk.

En årlig ramme på anslagsvis ti millioner kroner vil kunne finansiere totalt 30 nye arbeidsstipender.

8.3.5 Forskning og etterutdanning

Tilskuddet til forskning og etterutdanning økes fra 12 til 30 millioner kroner med sikte på å stimulere til økt satsing på etterutdanning for å bedre kvalitet i journalistikken og å øke kunnskapen om mediestøtteordningenes effekt.

8.3.6 Øvrige virkemidler

I tillegg er det innenfor omfordelingsalternativet avsatt en ramme på 10 millioner kroner til andre tiltak som kan bidra til å nå de overordnede målene i mediepolitikken. Følgende (ikke uttømmende) liste gir indikasjoner på mulige virkemidler, som i utgangspunktet kan utprøves som forsøksordninger:

- Støtte til abonnement på aviser og relevante digitale tjenester for ungdom.
- Støtte til debattfora på digitale plattformer som stimulerer til innsikt og engasjement blant unge.
- Prosjektstipend til undersøkende journalistikk.
- Støtte til nasjonale nyhetsleverandører.
- Finansiering av bloggpriser, debattpriser o.l.
- Prosjekter innenfor den tredje mediesektoren.

Kulturdepartementet bevilger i dag direkte støtte til Frikanalen, som er en TV-kanal for frivillige organisasjoner og enkeltpersoner som ønsker å la de svake stemmene i samfunnet komme til orde. Når aktørene som lager innhold til slike sendinger får mulighet til å søke prosjektmidler til drift og programproduksjon, synes det naturlig at dette prosjektet kommer inn under mediesektoren.

8.3.7 Økonomiske konsekvenser av omfordelingsalternativet

Tabell 8.16 gir en oversikt over økonomiske endringer som følger av omfordelingsalternativet.

Estimert samlet effekt av den nye fordelingsnøkkelen for produksjonstilskudd, innføring av mva og ny journalistikk-støtte for nummer to-avisene er skissert i tabell 8.17. Tabellen viser at noen aviser får redusert sin totale støtte, noe som gjør det nødvendig med gode og langsiktige overgangsordninger.

Tabell 8.18 viser at det er de fire største avisene som i størst grad får redusert støtte som følge av omfordelingsalternativet. Totalt blir endringen på drøyt 130 millioner kroner årlig for disse, et betydelig beløp som vil gjøre det nødvendig med overgangsordninger. Til tross for endringen vil disse fire avisene fortsatt være de som har størst fordel av mediestøtten også i fremtiden.

Konsekvensen for fagpressen er ikke beregnet individuelt på grunn av at utvalget har hatt begrenset tilgang til data.[211] Disse virksomhetene vil også bli omfattet av den nye støtteordningen basert på redaksjonelle kostnader og av prosjekt-

[211] Det er stor variasjon i publikasjonene innenfor fagpressen. I Finansdepartementets estimat av total indirekte støtte ligger det til grunn en forutseting om 50 kroner som gjennomsnittlig verdi per eksemplar. Innføring av 8 prosent mva vil da gi et estimert gjennomsnittlig påslag på fire kroner, dersom man ser bort fra den nye støtteordningen basert på redaksjonelle kostnader.

Tabell 8.16 Økonomiske endringer som følge av omfordelingsalternativet

Virkemiddel	Sum (i millioner kroner)	Endring
8 prosent mva	-700[1]	Ny
Støtte basert på redaksjonelle kostnader	+576	Ny
Produksjonstilskudd	+42	+15 prosent
Prosjektstøtte	+25	Ny
Stipender	+10	Ny
Andre nye ordninger	+10	Ny
Forskning og etterutdanning	+18	+16 millioner kroner
Netto effekt	Ingen økt ressursbruk på området	

[1] Effekten ved å innføre 8 prosent mva på papiraviser og deler av fagpressen som i dag er omfattet av nullsats, er beregnet til 725 millioner kroner dersom hele beløpet legges på prisene og dette ikke fører til opplagsnedgang, tilsvarende 670 millioner dersom prisene ikke endres. Det er tatt høyde for et provenytap som følge av lav sats på digitale tjenester.

støtteordningene. Oppsummert tar omfordelingsalternativet sikte på å fremme utvikling av nye produkter og tjenester og stimulere til omstilling og utvikling i bransjen. Alternativet innebærer både en mer balansert fordeling mellom direkte og indirekte støtte og langt større treffsikkerhet og målretting av de økonomiske virkemidlene sett i lys av de overordnede mediepolitiske målsettingene.

Utvalgsmedlemmene som støtter omfordelingsalternativet mener at mva-fritaket i for stor grad favoriserer de store avisene og at det over tid har utviklet seg en skjev fordeling som neppe har vært tilsiktet eller ønsket. Innføring av 8 prosent mva er et moderat virkemiddel som blant annet

Tabell 8.17 Totale økonomiske endringer for nummer to-avisene som følge av omfordelingsalternativet (jf. tabell 8.13 og 8.14)

Medium	Endring i produksjonstilskudd	8 prosent mva	Fradrag/tilskudd	Sum endring
Dagsavisen	6 036 123	6 136 720	5 418 000	5 317 403
Vårt land	104 967	5 213 680	5 468 400	359 687
Nationen	-4 368 654	2 853 600	2 896 320	-4 325 934
Klassekampen	1 441 979	3 220 240	3 974 989	2 196 728
DagenMagazinet	-668 269	1 885 200	1 458 240	-1 095 229
Bergensavisen	11 875 275	6 262 187	5 039 720	10 652 808
Rogalands avis	3 392 408	2 107 840	2 741 760	4 026 328
iTromsø	4 534 624	1 833 760	2 378 880	5 079 744
Fiskeribladet Fiskaren	4 248 551	1 551 040	1 987 495	4 685 005
Demokraten	624 682	360 720	821 240	1 085 202
Porsgrunns dagblad	1 079 420	536 480	721 280	1 264 220
Bygdanytt	829 990	280 080	564 200	1 114 110
Sandnesposten	1 398 208	247 712	408 800	1 559 296

Tabell 8.18 Endringer i støtte for de ti største avisene som følge av omfordelingsalternativet

Medium	Verdi mva-fritak	8 prosent mva	Indirekte støtte – lav mva-sats	Fradrag/ tilskudd	Differanse	Ny samlet støtte
VG	309 040 250	98 892 880	210 147 370	30 000 000	-68 892 880	240 147 370
Aftenposten	199 564 025	63 860 488	135 703 537	30 000 000	-33 860 488	165 703 537
Dagbladet	153 427 250	49 096 720	104 330 530	22 632 400	-26 464 320	126 962 930
Dagens næringsliv	76 929 750	24 617 520	52 312 230	18 678 240	-5 939 280	70 990 470
Bergens tidende	58 133 750	18 602 800	39 530 950	27 189 120	8 586 320	66 720 070
Adresseavisen	48 077 750	15 384 880	32 692 870	24 429 440	9 044 560	57 122 310
Stavanger aftenblad	39 196 750	12 542 960	26 653 790	20 345 920	7 802 960	46 999 710
Drammens tidende	22 332 750	7 146 480	15 186 270	7 584 080	437 600	22 770 350
Fædrelandsvennen	21 914 000	7 012 480	14 901 520	13 273 400	6 260 920	28 174 920
Romerikes blad	21 743 250	6 957 840	14 785 410	7 011 480	53 640	21 796 890

gir økonomisk rom for den nye, mer målrettede støtteordningen basert på redaksjonelle kostnader. Disse medlemmene vil peke på at bransjens advarsler mot å innføre mva på papiraviser legger til grunn at de frigjorte midlene beholdes av staten, noe som ikke er tilfelle i omfordelingsalternativet. Flere andre tiltak som støtter innhold uavhengig av publiseringsplattform inngår også i omfordelingsalternativet, som disse medlemmene samlet sett mener gir et langt bedre svar på utfordingene mandatet trekker opp enn det flermedialitetsalternativet gjør. Etter disse medlemmers oppfatning bidrar ikke flermedialitetsalternativet i tilstrekkelig grad til omstilling og fornyelse, og realistisk sett vil dessuten flermedialitetsalternativet vanskelig kunne gjennomføres uten økt ressursbruk.

8.4 Krav etter EØS-avtalen

Mandatet pålegger utvalget å vurdere om forslagene vil reise problemstillinger knyttet til EØS-avtalens statsstøtteregelverk. EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1 forbyr «støtte gitt av [EU]s medlemsstater eller EFTA-statene eller 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 […] i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene». Dispensasjon eller unntak håndheves av EFTAs overvåkingsorgan, ESA. Støtteordninger som allerede var etablert da EØS-avtalen trådte i kraft, kan fortsette å løpe til ESA pålegger dem endret. Nye støtteordninger må, med mindre de faller inn under noen av de generelle unntakene, godkjennes av ESA før de iverksettes. Dersom støtte gis uten godkjennelse fra ESA, vil ESA pålegge staten å kreve støtten tilbake.

Professor Finn Arnesen ved Senter for Europarett ved Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo, har utarbeidet en betenkning for utvalget som er vedlagt denne rapporten. I dette kapitlet gis noen overordnede synspunkt. For ytterligere vurderinger henvises det til vedlegget.

Siden nye støtteordninger må meldes, må det vurderes hvilke endringer som kan gjøres i eksisterende ordninger før de må kategoriseres som «nye». Antakelig går skillet mellom justeringer av støttebeløp eller ordningen på den ene side, og endringer i formål, rekkevidde eller finansiering på den annen.

Forslagene til justeringer i *produksjonstilskuddet* endrer ikke ordningens formål, rekkevidde eller finansiering, og utvalget vurderer det som lite sannsynlig at forslaget vil kreve godkjennelse.

Den nye *støtteordningen basert på redaksjonelle kostnader* er imidlertid en ny støtteordning som sannsynligvis ikke omfattes av noen av de generelle unntakene, og derfor må godkjennes. I den forbindelse vil Europakommisjonens behandling av henholdsvis finske og svenske pressestøtteordninger gi en viss pekepinn. Både den finske og den svenske ordningen er forankret i hensynet til å fremme medie- og meningsmangfold. Den finske ordningen var også begrunnet i hensynet til å

styrke det svenske språk og minoritetsspråk. Etter utvalgets vurdering bør målene om ytringsfrihet, mangfold og kvalitet knyttes opp til behov for vern av norsk språk og kultur, samt utfordringer som følge av markedssvikt.

Utvidelsen av formål og rekkevidde for *prosjektstøtten* gjør at notifisering av også denne sannsynligvis må vurderes. Det synes imidlertid klart at deler av dette virkemiddelet vil være omfattet av de generelle unntakene.

Arbeidsstipend, lettelse i regulering, avvikling av utbytteforbudet og støtte til forskning og etterutdanning vil sannsynligvis ikke reise statsstøtterettslige spørsmål.

Dagens nullsats på *mva* for aviser ble innført før EØS-avtalen trådte i kraft. En videreføring av nullsatsen for papiraviser vil derfor ikke innebære meldeplikt. Det vil imidlertid måtte vurderes i forbindelse med innføring av lavsats på aviser og/eller digitale redaksjonelle tjenester. Merverdiavgiftsområdet er ikke omfattet av EØS-avtalen. Dette medfører likevel ikke at merverdiavgiftsområdet er uberørt av den. For det første forbyr EØS-avtalen artikkel 14 proteksjonistiske interne avgifter. En annen sats for medietjenester enn for andre tjenester vil imidlertid ikke ha en slik virkning så lenge den er en utformet slik at importerte medietjenester ikke får en høyere avgiftsbelastning i Norge enn norske. For det andre kan utformingen av en avgiftsordning kvalifisere som statsstøtte, men etter professor Arnesens vurdering vil ikke en lavere merverdiavgiftssats for medietjenester enn normalsatsen i utgangspunktet være å anse som en statsstøtte.

Ved lov 25. juni 2010 nr. 32 om endringer i merverdiavgiftsloven mv. vedtok Stortinget at det skulle beregnes merverdiavgift med 8 prosent på inngangspenger til museer, gallerier, idrettsarrangementer mv. I proposisjonen ble det trukket frem at sekundærlovgivningen på merverdiområdet i EU gir medlemsstatene en relativt vid skjønnsadgang til å benytte flere satser, og et stort antall av statene benytter seg av denne muligheten.[212] Siden utgangspunktene i statstøtteregelverket er identiske innen EU og EØS, ble det lagt til grunn at det gir trygghet å legge seg tett opp til EUs direktiver (se kapittel 4). I proposisjonen inntok Finansdepartementet som et prinsipielt utgangspunkt at i den grad det norske merverdiavgiftsregelverket er i overensstemmelse med rammene EUs sekundærlovgivning setter for medlemsstatene, bør det kunne legges til grunn at Norges regelverk er i overensstemmelse med regelverket om offentlig støtte etter EØS-avtalen.

Under henvisning til ovennevnte legger utvalget til grunn at EUs merverdiavgiftsdirektiv med en viss sannsynlighet kan gi en pekepinn på hvilke rammer norske myndigheter må holde seg innenfor ved utformingen av det norske merverdiavgiftssystemet, for ikke å komme i konflikt med forbudet om offentlig støtte. Imidlertid understrekes det at Norge ikke er rettslig bundet av kravet om full sats på digitale tjenester i EUs regelverk.

8.5 Særmerknader

Utvalgsmedlemmene Lunde og Vassnes viser til at omfanget av den indirekte støtten til papiraviser gjennom fritaket i mva-systemet over tid har økt og blitt den klart dominerende del av samlet støtte. Det er avisene med størst omsetning som mottar mesteparten av denne støtten. Kostnadsstrukturen i avisproduksjon tilsier at dette er de avisene som burde ha best forutsetning for å klare seg uten støtte. Mva-fritaket bidrar delvis til å motvirke omfordelingseffekten av den mer målrettede støtten som årlig bevilges gjennom produksjonstilskuddet. Den indirekte støtten gjennom fritak i merverdiavgiftssystemet er lite målrettet og bør avvikles.

Når medieutviklingen går over fra tradisjonelt papirformat til digitalt format hvor nyheter og redaksjonelt stoff i større grad presenteres i flere plattformer som også glir over i hverandre (konvergens), vil det i fremtiden bli svært vanskelig å avgrense et fritak i mva-systemet. Ønskes det å gis støtte, bør dette gjøres gjennom andre og mer målrettede virkemidler. Mediestøtten bør derfor legges om til å støtte innhold og produksjon fremfor format, for eksempel ved at redaksjoner støttes direkte. I en provenynøytral omlegging vil de samlede konsekvenser for bransjen bli små siden støttenivået er uendret.

I merverdiavgiften bør papiraviser og aviser på elektronisk form behandles likt med andre nyhetsmedier og stå overfor en merverdiavgiftssats på 25 prosent. En slik nøytral merverdiavgift vil samtidig likebehandle nyhetsmedier uavhengig av om de finansieres gjennom annonsering/reklame eller brukerbetaling. Det vil også fjerne dagens forskjellsbehandling mellom aviser, tidsskrifter og ukeblader.

Utvalgsmedlemmene Lunde og Vassnes mener at av de to alternativene utvalget har presentert fremstår omfordelingsalternativet som et

[212] Prop. 119 LS (2009–2010) *Endringer i merverdiavgiftsloven mv. og stortingets vedtak om merverdiavgift (utvidet avgiftsplikt på kultur- og idrettsområdet)*.

skritt i riktig retning og klart bedre enn flermedialitetsalternativet ved at det legger opp til å redusere den indirekte støtten gjennom mva-systemet til fordel for mer målrettet støtte.

Det er likevel elementer i omfordelingsalternativet som utvalgsmedlem Vassnes ikke kan støtte. Dette gjelder særlig forslaget om en ny og lav merverdiavgiftssats på 8 prosent på digitale nyheter samt skissen til en ny skattefradragsordning.

Dette medlem viser til forslaget i omfordelingsalternativet om en ny støtteordning basert på redaksjonelle kostnader. Ordningen foreslås gjennomført som en rettighetsbasert tilskuddsordning eller eventuelt som en ordning med skattefradrag. Dette medlem ser ingen gode grunner til at det skal innføres nye fradragsordninger eller andre særordninger i skattesystemet. Støtte i skattesystemet er et forsøk på kamuflere tilskuddene til bransjen og vil i tillegg komplisere skattesystemet. En tilskuddsordning på statsbudsjettets utgiftsside vil være mer transparent, administrativt enklere og mer målrettet og styrbar. Ordningen bør, i likhet med dagens produksjonstilskudd, være rammestyrt og ikke rettighetsbasert.

Dette medlem vil peke på at innføring av lav merverdiavgiftssats på 8 prosent for digitale nyhetstjenester vil medføre en ny og komplisert avgrensning i merverdiavgiftssystemet som utvalget ikke har kunnet vurdere. Dette medlem legger til grunn at en slik avgrensning vil være svært vanskelig å gjennomføre i praksis og kan derfor ikke gå inn for dette. Innføring av lav merverdiavgiftssats på 8 prosent for digitale nyhetstjenester vil over tid gi et større provenytap for staten enn dagens regler når det utvikles betalingsordninger for slike nyheter. En slik ordning kan også være problematisk i forhold til EØS-avtalens regler om statstøtte.

Dette medlem viser til at når støtten legges om og gjøres mer målrettet kan en få større effekt med samme støttenivå. Alternativt kan en oppnå samme mål med redusert støttenivå. Dette medlem har imidlertid ikke tatt stilling til hvor mye av statens midler som bør brukes på området, men når støtten gjøres mer målrettet kan det vurderes å redusere støttenivået på området.

Dette medlem kan bare gi subsidiær støtte de nye utgiftsordninger som foreligger i omfordelingsalternativet hvis den samlede støtten skal være like stor som før.

8.6 Oppsummering av alternativene

Diskusjonen av de to alternativene har avdekket behov for gode og langsiktige overgangsordninger for å kunne gjennomføre den fornyelsen av norsk mediestøtte som begge forslagene representerer. Endringer bør innfases over tid for å gi virksomhetene mulighet til å tilpasse seg nye rammebetingelser. Nærmere utforming av kriterier, regler, forskrifter med mer må utredes, noe det ikke har vært mulig for utvalget å gjøre innenfor den stramme tidsrammen som er gitt i mandatet.

Tabell 8.19 gir en oversikt over de ulike virkemidlene innenfor de to alternativene.

Tabell 8.19 Oversikt over de to alternativene for fremtidig mediestøtte

Virkemiddel		Flermedialitetsalternativet	Omfordelingsalternativet
Mva på papiraviser (dagspressen og deler av fagpressen)		Nullsats (uendret)	8 prosent (endret fra 0 prosent)
Mva på digitale tjenester		8 prosent (endret fra 25 prosent)	
Produksjons-tilskudd	Nummer to-aviser og riks-spredte menings-bærende aviser	Justerte fordelingskriterier (fra godkjent opplag – som er brukerbetaling delt på normal abonnementspris – til en kombinasjon av brukerbetaling, redaksjonell bemanning og/eller nettodekning, med hovedvekt på brukerbetaling)	
	Små lokalaviser	Justering av dagens fordelingsnøkler for å støtte produksjon av innhold, og ikke en bestemt type distribusjon	
Støtte basert på redaksjonelle kostnader		-	Rettighetsbasert tilskudds-ordning eller fradrag i skatt fordelt etter redaksjonelle kostnader (inspirert av Skattefunn-ordningen)
Nye stipendordninger		Stipend til uavhengige nett-journalister (kun i en vekst-modell)	Arbeidsstipend til uavhengige skribenter, kritikere og journalister
Andre nye støtteordninger		-	Se forslagsliste
Prosjektstøtte	Program-produksjon	Utvides fra lokal kringkas-ting til å gjelde nyhets- og aktualitetspregede lyd- og bil-deproduksjoner på alle platt-former i lokale og regionale medier	Utvides fra lokal kring-kasting til å gjelde nyhets- og aktualitetspregede lyd- og bildeproduksjoner på alle plattformer
	Utviklings-prosjekter	Dagens ordning endres til å støtte utviklingsprosjekter der større deler av medie-bransjen samarbeider. Alle medier som omfattes av *Lov om redaksjonell fridom* (inklu-dert nett, uke- og fagpresse) inkluderes i ordningen (kun i en vekstmodell)	Dagens ordning for lokal kringkasting utvides til å inkludere støtte til omstilling og utviking for alle medier som omfattes av *Lov om redaksjonell fridom* (inkludert nett, uke- og fagpresse)
	Etableringsstøtte	-	Ny støtte til etablering av ny virksomhet (inkludert nett, uke- og fagpresse)
Forskning og etterutdanning		Ordningen styrkes	Ordningen styrkes
Utbytteforbud for aviser som mottar produksjonstilskudd		Flertallet anbefaler en avvikling av utbytteforbudet	

Kapittel 9
Økonomiske og administrative konsekvenser

Ifølge mandatet skal utvalget utrede de økonomiske og administrative konsekvenser av sine forslag. Minst ett av forslagene skal bygge på uendret ressursbruk på området.

Utvalget foreslår to ulike helhetlige alternativer til nytt mediestøttesystem. Følgene av alternativene presenteres separat.

9.1 Flermedialitetsalternativet

Flermedialitetsalternativet er en modernisering av dagens system. Mva-fritaket til papiravisene beholdes, mens dagens fullsats på digitale redaksjonelle tjenester reduseres til 8 prosent. Sistnevnte endring vil føre til at statens fremtidige inntekter reduseres. I dag er omsetningen av disse tjenestene lav. I fremtiden vil den øke, men samtidig er det sannsynlig at statens inntektstap knyttet til mva-fritaket for papiraviser, faller tilsvarende eller mer. I tillegg innebærer en slik omlegging endringer i regelverket. Dette vil kreve noen merkostnader for myndighetene, særlig i startfasen og med hensyn til avgrensninger.

I flermedialitetsalternativet skisseres en ressursnøytral modell og en vekstmodell. I den ressursnøytrale modellen justeres tildelingskriteriene til produksjonstilskuddet, mens rammene videreføres. I vekstmodellen legges det opp til 10 prosent økning av produksjonstilskuddet, det vil si en merkostnad for staten på om lag 28 millioner kroner. Samtidig foreslås det en tilsvarende justering av kriteriene som i den ressursnøytrale modellen. Justeringen vil innebære noen kostnader i forbindelse med innføringen, men på sikt vil enklere administrasjon medføre besparelser.

I vekstmodellen foreslås det også å øke prosjektstøtten med 5 millioner kroner til utviklingsstøtte. Samtidig gjøres tilskuddet plattformnøytralt. Tilskuddet til forskning og etterutdanning foreslås økt med 8 millioner kroner. Disse endringene vil trolig ikke få nevneverdige administrative følger.

Videre foreslås det å sette av 3 millioner kroner til stipender til journalister som jobber hovedsakelig med nettjournalistikk. De administrative merkostnadene vil dekkes innenfor dette beløpet.

Til slutt foreslår flertallet å avvikle utbytteforbudet. En avvikling vil trolig forenkle medienes finansieringsvirksomhet og senke terskelen for nyetablering.

Samlet sett legger flermedialitetsalternativets ressursnøytrale modell opp til uendret ressursbruk. Vekstmodellen innebærer økte statlige utgifter på om lag 44 millioner.

9.2 Omfordelingsalternativet

Omfordelingsalternativet har mye til felles med flermedialitetsalternativet, men det er også ulikheter.

Det foreslås å innføre 8 prosent mva for både papiraviser og elektroniske publikasjoner. Førstnevnte endring vil gi staten en merinntekt i størrelsesorden 700 millioner kroner. Begge endringene vil i tillegg medføre noen administrative kostnader, jf. omtale av flermedialitetsalternativet.

Det foreslås å innføre en ny støtteordning basert på redaksjonelle kostnader. Utvalget anslår at denne innebærer et provenytap på 576 millioner kroner. I tillegg vil det kreves noen administrative ressurser i forbindelse med innføringen.

Omfordelingsalternativet innebærer å øke produksjonstilskuddet med 15 prosent, eller 42 millioner kroner. Ordningen foreslås modernisert i tråd med endringene skissert i flermedialitetsalternativet.

Det foreslås å øke prosjektstøtten med 25 millioner kroner, samt gjøre den plattformnøytral.

Videre foreslås det å sette av 10 millioner kroner til stipender. De administrative merkostnadene vil dekkes innenfor dette beløpet.

Med omfordelingsalternativet legges det også opp til å sette av 10 millioner kroner til ulike nye ordninger, og å øke bevilgningene til forskning og etterutdanning med 18 millioner kroner.

Til slutt foreslås det å avvikle utbytteforbudet. En avvikling vil trolig forenkle medienes finansieringsvirksomhet og senke terskelen for nyetablering.

Samlet sett kan omfordelingsalternativet gjennomføres med uendret eller litt lavere ressursbruk.

Referanseliste

Aas, Sigrid (2009) *Lokal-TVs nye virkelighet. Hvordan påvirkes lokal-TV bransjen av digitalisering av bakkenettet?* Masteroppgave, Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo.

Andenæs, Ivar (1988) *Pressestøtten og dens virkninger*. Volda: Møre og Romsdal distriktshøgskule.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2002) *Vedrørende nye retningslinjer for statens annonsering i dagspressen – avvikling av regler for stillingsannonser – orientering*. Pressemelding av 22. februar 2002.

Brandtzæg, Petter Bae og Marika Lüders (2009) *Privat 2.0: Person- og forbrukervern i den nye medievirkeligheten*. Oslo: Sintef IKT.

Bron, Christian M. (2010) *Public Service Media: Money for Content*. Iris Pus. European Audiovisual Observatory.

Bruns, Axel (2005) *Gatewatching. Collaborative Online News Production*. New York: Peter Lang.

Copenhagen Economics (2007) *Taxation Papers – Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union*. Working Paper No 13 2007 European Commission.

Dagbladsnævnet (2009) *Treårig evalueringsrapport*. Dagbladsnævnet.

Dahl, Hans Fredrik & Guri Hjeltnes (red.) (2010) *Norsk Presses Historie 1660–2010. Bind 3. Imperiet vakler 1945–2010*. Oslo: Universitetsforlaget.

Enli, Gunn Sara, Hallvard Moe, Vilde Schanke Sundet og Trine Syvertsen (2010) *Tv – en innføring*. Oslo: Universitetsforlaget.

EU Kommisjonen (2010) «VAT rates applied in the member states of the European Union», av 1. mai 2010.

FOR-1997-03-17 nr. 248 *Forskrift om tilskudd til samiske aviser*.

FOR-2001-09-07 nr. 1108 *Forskrift om tilskudd til lokalkringkastingsformål*.

FOR-2003-10-22 nr. 1256 *Forskrift om tilskudd til minoritetsspråklige publikasjoner*.

FOR-2009-11-26 nr. 1409 *Forskrift om produksjonstilskudd til dagsaviser*.

Gillmore, Dan (2006) *We the media. Grassroots Journalism by the people, for the people*. Cambridge: O'Reilly.

Gustafsson, Karl Erik (2004) «Stability and Change. Success and Failure of New Newspapers in Europe since the 1970s», i Robert G. Picard (red.) *Strategic Responses to Media Market Changes*. JIBS Research Reports 2004–2.

Gustafsson, Karl Erik, Henrik Örnebring og David A. Levy (2009) «Press Subsidies and Local News: The Swedish Case». Working paper. Reuters Institut for the Study of Journalism. University of Oxford.

Gynhild, Astrid (2010) «Tidsskifte for den undersøkende journalistikken?», *Vox Publica*, 11. oktober 2010.

Hellerud-innstillingen (1967) *Innstilling om tiltak for å opprettholde en differensiert dagspresse*, av 28. september 1967.

Høst, Sigurd (2009) *Avisåret 2008*. Volda: Høgskulen i Volda.

Høst, Sigurd (2010a) «Hvordan blir vi oppdatert? Kontakt med forskjellige nyhetskilder 1994–2009». Paper presentert på Norsk medieforskerlagskonferanse i Ålesund, 28. til 29. oktober 2010.

Høst, Sigurd (2010b) *Avisåret 2009*. Volda: Høgskulen i Volda.

Høst, Sigurd og Ronny Severinsson (1997) *Avisstrukturen i Norge og Sverige – 1960 til 1995*. Rapport nr. 5. Fredrikstad: Institutt for Journalistikk.

Høyer, Rolf (red.) (1998) *Det trykte ord – likhet for loven? Om konkurransesituasjonen mellom aviser og ukeblader*. Sandvika: Senter for medieøkonomi BI.

Høyer, Svennik (1982) «Rapporten om massemedier», vedlegg til NOU 1982:20 *Maktutredningen*.

Høyer, Svennik (1995) *Pressen mellom teknologi og samfunn. Norske og internasjonale perspektiver på pressehistorien fra Gutenberg til vår tid*. Oslo: Universitetsforlaget.

Innst. S. nr. 142 (2001–2002) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om i ytringsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken*.

Innst. S. nr. 24 (2007–2008) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om kringkasting i en digital fremtid*.

Innst. S. nr. 169 (2007–2008) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om NRK-plakaten «Noe for alle. Alltid»*.

Kanal4 (nå Radio Norge) Konsesjonsavtale 2004–2013.

Keen, Andrew (2008) *The Cult of the Amateur. How blogs, MySpace, YouTube, and the rest of today's user-generated media are destroying our economy, our culture, and our values*. New York: Doubleday.

Kind, Hans Jarle (2010) «Kommentarer til uredning af den fremtidige offentlige mediestøtte». Presentasjon for Mediestøtteutvalget, Universitetet i Bergen, 8. april 2010.

Konkurransetilsynet (2007) *Vedtak V2007–13 – Media Norge ASA – Aftenposten AS – Bergens Tidende AS – Fædrelandsvennen AS – Fædrelandsvennens Trykkeri AS – Stavanger Aftenblad ASA – Konkurranselove § 16 – Inngrep mot foretakssammenslutning*, av 11. juni 2007.

Krumsvik, Arne H. (2006) «What Is the Strategic Role of Online Newspapers?», *Nordicom Reveiw*, vol. 27:2; 285–297.

Kulturdepartementet (2009) *Kunngjøring – formidlingspliktig kommersiell allmennkringkasting i fjernsyn*.

Kulturdepartementet (2010) *Avtale mellom Staten ved Kulturdepartementet og TV 2 AS om status som formidlingspliktig allmennkringkaster*.

Lavik, Randi (2009) «Noen reklamer ergrer mer enn andre. SIFO-survey hurtigstatestikk 2009». Prosjektnotat nr. 9–2009. Oslo: SIFO.

Lov om redaksjonell fridom i media.

Lund, Anker Brink (red.) (2000) *Først med det sidste – En nyhedsuge i Danmark*. Århus: Ajour.

Lyshagen, Guttorm (2008) *Fra Storhusholdning til moderne mediekonsern. Norsk Arbeiderpresses historie*. A-pressen.

Massø, Arnt, Vilde Schanke Sundet & Trine Syvertsen (2007) »'Fordi de fortjener det'. Publikumsdeltakelse som strategisk utviklingsområde i mediebransjen», *Norsk Medietidsskrift*, vol. 14:2; 126–154.

MBL (2010a) *Helt i sin tid – en mediepolitikk for morgendagen*. Mediepolitisk utvalg. Mediebedriftenes Landsforening.

MBL (2010b) *Vedlegg til Helt i sin tid – en mediepolitikk for morgendagen*. Mediepolitisk utvalg. Mediebedriftenes Landsforening.

Medienorge (2010) «Sosiale medier – et overblikk». *Mediefakta* 2/2010. Bergen: Universitetet i Bergen.

Medietilsynet (2009) *Økonomi og eierskap i norske medieselskaper 2004–2008*. Fredrikstad: Medietilsynet.

Medietilsynet (2010a) *Evaluering av støtteordninger for minoritetsspråklige medier*. Fredrikstad: Medietilsynet.

Medietilsynet (2010b) «Nordiske Mediestøtteordninger». Intern rapport. Fredrikstad: Medietilsynet.

Medietilsynet (2010c) «Mediestøtte i Europa. Supplement til tidligere notat om Pressestøtte i Norge og Norden». Intern rapport. Fredrikstad: Medietilsynet.

Medietilsynet (2010d) «Consolidated table on media support in Europe». Intern rapport. Fredrikstad: Medietilsynet.

Medietilsynet (2010e) *Allmennkringkastingsrapporter. Kringkastingsåret 2008*. Fredrikstad: Medietilsynet.

Murscbetz, Paul (1998) «State Support for the Daily Press in Europe: A Critical Appraisal», *European Journal of Communication*, vol. 13:3; 291–313.

Murschetz, Paul (2009) «Examining Effects of Public Financial Subsidies to Daily Newspapers in Europe – Do They Avoid Market Failure?», pp. 295–319 i «Die österreichische Medienlandschaft im Umbruch», *Relation*, N.F. Bd. 3. Wien: Österr. Akademie der Wissenschaften.

Møen, Jarle (2010a) «Mer enn mangfold», kronikk i Aftenposten 26. april 2010.

Møen, Jarle (2010b) «Samfunnsøkonomiske perspektiver på pressestøtten». SNF arbeidsnotat 49/2010.

NOU 1973: 22 *Dagspressens økonomi. Delutredning I fra dagspresseutvalget*.

NOU 1974: 57 *Samarbeid i dagspressen. Delutredning II fra dagspresseutvalget*.

NOU 1982: 30 *Maktutredningen. Rapporten om massemedier*.

NOU 1982: 44 *Pressestøtten. Mål og midler*.

NOU 1983: 3 *Massemedier og mediepolitikk*.

NOU 1988: 36 *Om eierforhold i dagspresen*.

NOU 1992: 14 *Mål og midler i pressepolitikken*.

NOU 1999: 27 *«Ytringsfrihed bør finde Sted». Forslag til ny Grunnlov § 100*.

NOU 2000: 15 *Pressepolitikk ved et tusenårsskifte*.

NOU 2003: 9 *Skatteutvalget. Forslag til endringer i Skattesystemet.*

O'Reilly, Tim (2005) «What Is Web 2.0? Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software», *O'Reilly Network*, 30. september 2005.

OECD (2010) *The Evolution of News and the Internet*. Working Paper on the Information Economy. DSTI/ICCP/IE (2009) 14/Final.

Ot.prp. nr. 1 (2002–2003) *Skatte- og avgiftsopplegget 2003 – lovendringer.*

Ot.prp. nr. 81 (2008–2009) *Om lov om endringer i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting.*

Ottosen, Rune og Arne. H. Krumsvik (2008) *Journalistikk i en digital hverdag*. Kristiansand: IJ-forlaget.

P4 Konsesjonsavtale 1993–2002.

P4 Konsesjonsavtale 2003–2013

PewResearchCenter (2010) *Understanding the Participatory News Consumer. How Internet and Cell Phone Users have Turned News into a Social Experience*. Project for Exellence in Journalism.

Picard, R. G. og M. Grönlund (2003) «Development and Effects of Finnish Press Subsidies», *Journalism Studies*, vol. 4:1; 105–119.

Picard, Robert G. (1991) «Competitive Effects of State Press Policies: An Analytical Framework for Policy Proposals», paper presentert på *The Economy and Future of Print Media Research Program*, University of Salzburg, 4. til 5. oktober 1991.

Picard, Robert G. (2003) «Press Support and Company Performance», pp. 96–107 i Ulla Carlsson (red.) *Pennen, Penningen & Politiken: Medieföretag förr och nu*. Göteborg: Nordicom.

Picard, Robert G. (2006) «Issues and Challenges in the Provision of Press Subsidies», pp. 211–220 i Isabel Fernandez Alonso, Miquel de Moragas, Jose Joaquin Blasco Gil og Nuria Almiron (red.) *In Press Subsidies in Europe*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Picard, Robert G. (2007) «Subsidies for Newspapers: Can the Nordic Model Remain Viable?», pp. 236–246 i Hans Bohrmann, Elisabeth Klaus og Marcel Machill (red.) *Media Industry, Journalism Culture, and Communication Policies in Europe*. Köln: Halem.

Picard, Robert G. (2010) «Contemporary Developments in State Support for Media». Presentasjon for Mediestøtteutvalget, Oslo, 3. september 2010.

Porter, Michael E. (1979) «How Competitive Forces Shape Strategy», *Harvard Business Review*, mars/april 1979.

Porter, Michael E. (1987) «From Competitive Advantage to Corporate Strategy», *Harvard Business Review*, mai/juni 1987.

Porter, Michael E. (2008) «The Five Competitive Forces That Shape Strategy», *Harvard Business Review*, januar 2008.

Prop. 119 LS (2009–2010) *Endringer i merverdiavgiftsloven mv. og Stortingets vedtak om merverdiavgift (utvidet avgiftsplikt på kultur- og idrettsområdet)*.

Proposition 2009/10:199 *Nye vilkor för stodet till dagspressen*.

Rambøll Management Consulting (2009) *Utredning af den fremtidige offentlige mediestøtte*. København: Rambøll Management Consulting.

Regjeringserklæringen (2005) *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet*, av 20. desember 2005. (Soria Moria Erklæringen).

Robstad, Ørjan og Øyvind Hagen (2010) *Optimal merverdibeskatning av mediemarkeder: En tosidig analyse*. Arbeidsnotat nr. 32/10 SNF-Bergen.

Rochet, J.C og Tirole, J. (2002) «Cooperation Among Competitors: Some Economics Of Payment Card Associations», *RAND Journal of Economics*, vol. 33; 549–570.

Rochet, J.C. og Tirole, J. (2006) «Two-sided markets: a progress report», *RAND Journal of Economics*, vol. 35; 645–667.

Roppen, Johann (1993) *Journalistikk i bygdeaviser. Ein innhaldsanalyse av Møre, Møre-Nytt, Vest-Avisa og Sulaposten 1965–1990*. Volda: Møre og Romsdal distriktshøgskule.

Rosen, Jay (1999) *What are Journalists for?* New Haven & London: Yale University Press.

Rosse, J.N. og J. Dertouzos (1978) «Economic Issues in Mass Communication». Paper presentert for *the Federal Trade Commission Media Symposium*, Washington, D.C.

Rådsdirektiv 1989/552/EF av 3. oktober 1989 (fjernsynsdirektivet).

Rådsdirektiv 2006/112/EF av 28. november 2006 (merverdiavgiftsdirektivet).

Rådsdirektiv 2007/65/EF av 11. desember 2007 (direktivet for audiovisuelle tjenester).

Shapiro, Carl og Hal R. Varian (1999) *Information Rules. A Strategic Guide to the Network Economy*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.

Simensen, Jens O. (1999) *Meningsbærer eller meningsløs? Om avisenes samfunnsrolle*. Fredrikstad: Institutt for Journalistikk.

Skogerbø, Eli (1997) «The Press Subsidy System in Norway», *European Journal of Communication*, vol. 12:1; 99–118.

Spilker, Hendrik (2005) *Den store oppdragelsen: Utviklingen av kommersielle internettjenester i Norge ca 1997–2003*. Doktorgradsavhandling, NTNU.

SSB (2010) *Norsk mediebarometer 2009*. Oslo-Kongssvinger: Statistisk Sentralbyrå.

St.meld. nr. 58 (1967–1968) *Om tiltak for å opprettholde en differensiert dagspresse*.

St.meld. nr. 34 (1975–1976) *Om vår dagspresse – økonomi og samarbeid*.

St.meld. nr. 32 (1992–1993) *Media i tida*.

St.meld. nr. 42 (1999–2000) *Om endring av Grunnloven § 100*.

St.meld. nr. 57 (2000–2001) *I ytringsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken*.

St.meld. nr. 44 (2002–2003) *Om digitalt bakkenett for fjernsyn*.

St.meld. nr. 26 (2003–2004) *Om endring av Grunnloven § 100*.

St.meld. nr. 30 (2006–2007) *Kringkasting i en digital fremtid*.

St.meld. nr. 6 (2007–2008) *NRK-plakaten. «Noe for alle. Alltid»*.

St.meld nr. 6 (2008–2009) *NRK-plakaten – NRKs samfunnsoppdrag*.

St.prp. nr. 1 (2006–2007) *For budsjettåret 2007*, fra Kultur- og kirkedepartementet.

St.prp. nr. 1 (2007–2008) *For budsjettåret 2008*, fra Kultur- og kirkedepartementet.

St.prp. nr. 1 (2008–2009) *For budsjettåret 2009*, fra Kultur- og kirkedepartementet.

St.prp. nr. 1 (2009–2010) *For budsjettåret 2010*, fra Kulturdepartementet

Statskonsult (1998) *Om pressestøtten og statens annonseregelverk*. Rapport 1998:2. Oslo: Statskonsult.

Svenska Bokhandlarförening (2004) «Kulturmoms på böcker – En utvärdering av de tre første åren». Rapport från Svenska Bokhandlerföreninen och Svenska Förleggareforeningen

Syvertsen, Trine (2004) *Mediemangfold. Styring av mediene i et globalisert marked*. IJ-forlaget: Kristiansand.

Thorsen, Hilde (2010) «Representerer tv-nyhetene en felles offentlighet i form av en bredt sammensatt seergruppe?». Paper presentert på Norsk medieforskerlagskonferanse, Ålesund 28. til 29. oktober 2010.

TV 2 (2009) *Søknad om avtale med staten som gir status som formidlingspliktig allmennkringkaster*, av 7. desember 2009.

TV 2 Konsesjonsavtale 1992–2002.

TV 2 Konsesjonsavtale 2003–2009

Wilberg Management as (2010) *Økonomisk konsekvensanalyse for aviser 2010–2015. Analyse og beregninger*. Rapport skrevet på oppdrag av MBL. Oslo: Wilberg Management as.

Østbye, Helge (1995 [1988]) *Mediepolitikk. Skal medieutviklingen styres?* Oslo: Universitetsforlaget.

Østbye, Helge (2010) «Mediestøttens betydning for kvalitet, mangfold og utvikling i det norske medielandskapet». Presentasjon for Mediestøtteutvaget, Universitetet i Bergen, 10. april 2010.

Vedlegg 1

Hvor kommer nyhetene fra?

Rapport: *Hvor kommer nyhetene fra? Nyhetsflyt mellom papiraviser, kringkasting og nettmedier* avgitt til Mediestøtteutvalget, november 2010 av Ivar John Erdal, førsteamanuensis, Høgskulen i Volda

1.1 En kort presentasjon av Nyhendeveke-prosjektet

Hvilken rolle spiller de ulike mediekanalene for mangfoldet i nyhetsbildet og når det gjelder å springe i flokk etter de samme nyhetene? På hvilken måte vandrer nyheter mellom de ulike mediekanalene? Hvilke kanaler er det som skaper originale nyheter?

Avdeling for Mediefag ved Høgskulen i Volda har i perioden 2010 – 2011 et prosjekt med tittelen *Ei nyhendeveke i Noreg* – eller *Nyhendeveke-prosjektet*, som det vil bli kalt i denne rapporten. Med prosjektet kartlegges nyhetsagendaen i norske medier. Begrepet nyhetsflyt blir brukt som et hjelpemiddel til å undersøke hvilke medier som setter dagsorden alene, hvem som bygger på og låner fra andre medier, og hvilke initiativer aktører eller kilder utenfor mediene tar for å påvirke dagsordenen.

I prosjektet registreres og analyseres alle nyhetssaker i de viktigste norske nyhetsmediene i løpet av én uke. Prosjektet er flermedialt ved at det vil bli registrert og analysert nyheter fra papiravis, nettavis, radio og fjernsyn. Vi kan definere tre nivåer av påvirkning mellom medieorganisasjoner og kilder, som vil være interessante å belyse:

På nivå 1 i prosjektet analyseres dynamikken mellom media og organiserte kilder. Hvilke er de dominerende konstellasjonene på ulike stoffområder? I hvilken grad og i hvilken type saker bygger nyhetene på initiativ fra kilder, og i hvilken grad og i hvilken type saker er nyhetene redaksjonsinitierte?

På nivå 2 i prosjektet undersøkes det hvordan nyheter flyter mellom ulike trykte medier, kringkasting og nettmedier. Hvem er det som produserer originalnyheter? Hvem er det som låner og videreforedler nyheter? Blir nyheter plukket opp fra små til større medier og fremstilt som egne nyheter, eller reelt sett gjort til fellesstoff? Eller er det slik at mindre medier kopierer eller lager egne vrier på større mediers saker? I hvilken grad følger kringkastere og nettaviser papiravisenes dagsorden? Eller har redaksjonene så avgrenset nedslagsfelt at den offentlige samtalen i hvert enkelt medium er isolert fra andre redaksjoner?

Disse spørsmålene vil også bli behandlet for interne forhold i mediebedriftene på nivå 3, i analyser av samspillet mellom ulike medieplattformer i enkeltorganisasjoner. Prosjektet er utformet med inspirasjon fra det danske prosjektet «En nyhedsuge i Danmark», som professor Anker Brink Lund ved Copenhagen Business School har gjennomført i 1999[213] og 2008.[214] I tillegg til å dra veksler på erfaringer fra det danske prosjektet, vil vi sikte mot å sammenligne funn på tvers av landegrensene.

Nyhendeveke-prosjektet har samlet inn et bredt nyhetstilfang i uke 46, november 2009. I dette tidsrommet har vi samlet inn alt nyhetsmateriale publisert av norske dagsaviser og nasjonale kringkastere på alle medieplattformer, samt NTB og fådagers-aviser i Midt-Norge (Møre og Romsdal og Trøndelag).

Den daglige strømmen av nyheter spiller en avgjørende rolle for offentlig meningsdannelse. Redaksjonelle nyhetskriterier og tolkningsrammer skaper orden og sammenheng i mangfoldet av hendelser. Gjennom å analysere samtlige nyhetsartikler og – innslag i norske medier i et gitt tidsrom – vil prosjektet kunne gi godt belagte svar på enkle spørsmål om hvordan nyheter blir til, hvem som låner fra hvem, og hvilke saker som er spesielt interessante i den journalistiske næringskjeden.

---

[213] Anker Brink Lund (red.) (2000) *Først med det sidste – En nyhedsuge i Danmark*. Århus: Ajour.

[214] Anker Brink Lund, Ida Willig og Mark Blach-Ørsten (red.) (2009) *Hvor kommer nyhederne fra? Den journalistiske fødekæde i Danmark før og nu*. Århus: Ajour.

1.2 Viktige funn i det danske Nyhedsuge-prosjektet

Med finansiering særlig fra Danske Dagblades Forening, gjennomførte professor Anker Brink Lund i 1999 prosjektet *En nyhedsuge i Danmark.*[215] Prosjektet ble gjennomført på nytt i 2008, nå også med gratisaviser og nettaviser som del av utvalget. 2008-versjonen av det danske prosjektet omfatter fire elementer: innholdsdata, observasjonsdata fra aktuelle redaksjoner (gjennomført av studenter), ekstramedia-data (pressemeldinger og rapporter), samt publikumsdata (1010 telefonintervjuer med spørsmål om hvilke nyheter som har blitt sett/hørt/lest hvor). Uke 46 ble valgt som grunnlag både i 1999 og i 2008.

Den danske undersøkelsen tegner et bilde av samspillet mellom fire typer nyhetsprodusenter, med dagsavisene som hovedleverandør og nyhetsbyrået Ritzau som et sentralt knutepunkt. Nyhetsstoff blir lånt og stjålet på kryss og tvers, men byrået har en sentral posisjon som det stedet der nyheter blir gjort til fellesstoff. Den sikreste måten å bli sitert i andre medier på, går via Ritzau.[216] 1999-prosjektet registrerte i underkant av 32 000 redaksjonelle enheter. I 2008 var tallet over 75 000, noe som i stor grad forklares med at dette også omfatter nyheter på nettet.[217]

Det kommer frem av analysen at graden av nyhetsflyt øker. Kategoriene «genbrug, lån og ran» øker fra 42 prosent i 1999 til 64 prosent i 2008. Dette betyr at av de totalt 75 000 redaksjonelle enhetene, er det i overkant av 26 000 enheter der nyhetsstoffet er blitt redaksjonelt bearbeidet gjennom vinkling, idéutvikling eller supplerende kilder.[218] Ut fra dette datamaterialet konstruerer det danske prosjektet sin «produktivitetspyramide» som viser hvor stor andel av journalistisk originalproduksjon, som kan tilskrives ulike mediegrupper.

Det kan være verd å nevne at pyramideformen i seg selv ikke sier noe mer om fordelingen enn at «basen», nemlig dagsavisene, står for den aller største delen av originalproduksjonen, 71 prosent i 2008 mot 82 prosent i 1999. Lenger opp i pyramiden finner vi fagblader og magasiner med 7 prosent i 2008 mot 5 prosent i 1999, nyhetsbyråer og frittstående nettmedier (ikke tilknyttet for eksempel en papiravis eller en kringkaster) med 10 prosent i 2008 mot 5 prosent i 1999. På toppen av pyramiden finner vi TV og radio med 12 prosent i 2008 mot 8 prosent i 1999.

Radio og fjernsyn har økt sin originalproduksjon betydelig, og står for 12 prosent av det samlede, selvstendig produserte nyhetsinnholdet. Forfatterne argumenterer for at inkludering av nettmedier ikke forklarer økningen, ikke minst siden gjenbruksprosenten på nettet er relativt høy, men at mye av forklaringen kan ligge i nye kanaler som TV 2/News og DR/Update, og utvidet sendetid i DRs radionyheter.[219]

Dagsavisene er fortsatt hovedleverandør av originalnyheter med 71 prosent av den samlede produksjonen, selv om den relative andelen er falt fra 82 prosent i 1999. Nyhetsbyråene har økt sin produksjon og sikrer en jevn strøm av fellesstoff til bruk for alle mediegrupper. Forfatterne argumenterer for at nyhetsbyråene spiller en sentral rolle i å forvandle solonyheter til sitatnyheter, altså i å løfte nyhetssaker opp fra det enkelte medium og gjøre det tilgjengelig for alle medier i form av fellesstoff.

Forfatterne legger vekt på at selv om nyhetsproduksjonen er doblet i den aktuelle tiårsperioden, har ikke antallet danske journalister blitt særlig større.[220] Det har vært en økning i produksjonen av originalnyheter på 46 prosent. Tas gjenbruk, lån og ran med i regnestykket, har den samlede nyhetsproduksjonen økt med 136 prosent.[221] Der er altså mer versjonering, ran og gjenbruk i det danskene kaller den journalistiske næringskjeden i 2008, enn i 1999.

En konklusjon er at det er så mange saker som blir gjenbrukt uten henvisning til opprinnelig kilde, at det er vanskelig å skille mellom hva som er lån, ran og gjenbruk. Dette fenomenet har økt markant i 2008. Forfatterne antar at dette til dels kan forklares med økt tempo i nyhetsprodusjonen, manglende samordning mellom ulike medieplattformer. Tradisjonen med at nyhetsmedier ugjerne siterer konkurrenten, spiller også inn. Eksempelvis kan nettavisen til et mediehus låne en sak fra et nyhetsbyrå, uten kildeangivelse, som opprinnelig kommer fra mediehusets egen papiravis.

Kort oppsummert er de viktigste konklusjonene fra undersøkelsen disse: De riksdekkende dagsavisene er fortsatt hovedleverandør av originalnyheter, men få av dem har funnet balansen mellom papir og nett (versjonering). Kringkas-

[215] Anker Brink Lund (red.) (2000) Først med det sidste – En nyhedsuge i Danmark. Århus: Ajour.
[216] Lund (2000: 148).
[217] Lund et al. (2009: 9).
[218] Ibid.
[219] Ibid: 10.
[220] Ibid: 165.
[221] Ibid: 168.

terne har økt sin totale nyhetsproduksjon (uten å øke bemanningen). Nyhetsbyråene (og gratisavisene) sikrer sammen med tekst-TV en bred orientering om døgnets viktigste begivenheter. Forfatterne argumenterer for at dette fellesstoffet har stor demokratisk betydning, men at innsatsen ikke belønnes med journalistisk respekt i form av klare og tydelige kildeangivelser. Fagbladene produserer i noen grad saker som blir bearbeidet i riksmediene uten klare kildehenvisninger. De regionale mediene låner og stjeler fra hverandre mer enn noen andre mediegrupper.

1.3 Sentrale funn i Nyhendeveke-prosjektet

Dette avsnittet vil presentere og drøfte de funn som er gjort i grovanalysen av datamaterialet. Denne rapporten sier nødvendigvis ikke noe om utvikling over tid, siden det er første gang prosjektet gjennomføres i norsk sammenheng. Det er likevel grunnlag for å si noe om hvilke tendenser som peker seg ut når det gjelder forholdet mellom originalnyheter, egenproduksjon, fellesstoff og siteringspraksis i norske medier. La oss først sammenfatte konklusjonene fra den danske undersøkelsen:

- Dagsavisene er hovedleverandør av originalnyheter.
- Radio og fjernsyn har økt sin originalproduksjon betydelig, og står for 12 prosent av det selvstendig produserte nyhetsinnholdet.
- Nyhetsbyråer er sentrale knutepunkter i den journalistiske næringskjeden, som det stedet der nyheter blir gjort til fellesstoff.
- Nærmere 2/3 av nyhetsstoffet faller inn under kategoriene gjenbruk, lån og ran, og antallet saker som blir gjenbrukt uten klar kildehenvisning, er høyt.

Hvordan ser dette bildet ut hvis vi snur blikket mot Norge? Ettersom prosjektet startet opp våren 2010, er kodingen av nyhetsinnslag fortsatt ufullstendig. Denne rapporten kan derfor, som nevnt i innledningen, ikke presentere en samlet analyse av hele datamaterialet, men bygger på en foreløpig grovanalyse av deler av utvalget, som vist i vedlegg.

For å kunne gi en meningsfull presentasjon av funnene så langt, er det likevel gjort forsøk på å tallfeste sammenhengene mellom ulike stofftyper. På mikronivå, det vil si for det enkelte medium, er tallene mer eller mindre fullstendige. På makronivå vil derimot tallene, herunder prosentfordeling av ulike stofftyper, endre seg etter hvert som flere medier inkluderes i analysen. Det bør også understrekes at analysen bygger på nyheter samlet inn fra uke 46 i 2009, og at dette kan gi skjevheter både på mikro- og makronivå.

1.3.1 Dagsavisene

Den foreløpige analysen tyder på at dette i stor grad stemmer også i en norsk sammenheng. I analyseperioden har de største riksavisene (Aftenposten, Dagbladet og VG) et samlet antall nyhetsartikler, kommentarer og notiser som spenner fra 181 til 408. Andelen egenproduserte nyheter ligger på mellom 30 og 50 prosent, mens andelen fellesstoff er på mellom 50 og 70 prosent.

Ser vi nærmere på de egenproduserte nyhetene, ligger andelen originalnyheter som plukkes opp av andre medier mellom 7 og 10 prosent. Resten av de egenproduserte nyhetene, mellom 20 og 43 prosent, blir ikke videreformidlet av andre og forekommer bare i det aktuelle mediet. Fellesstoffet består av saker fra nyhetsbyråer og saker hentet direkte fra andre medier. Sistnevnte kategori står for mellom 15 og 25 prosent, mens byråstoffet utgjør fra 25 til 55 prosent av nyhetssakene. Se *Tabell 1.1 og 1.2* for en oversikt.

Den foreløpige analysen viser tydelig at de kategoriene som brukes i den danske undersøkelsen, ikke nødvendigvis passer for det norske medielandskapet. En viktig forskjell er at kategoriene må gjøres mer nyanserte. Mens danskene ser lokal- og regionaviser under ett, vil det i Norge være mer hensiktsmessig å se lokalaviser og regionaviser for seg, for å kunne si noe om likheter og ulikheter mellom de to.

Tar vi for oss tilsvarende tall for regionavisene, finner vi et samlet antall nyhetsartikler, kommentarer og notiser på mellom 243 og 326. Andelen egenproduserte nyheter ligger her på mellom 50 og 80 prosent, mens andelen fellesstoff tilsvarende er på mellom 20 og 50 prosent.

Ser vi nærmere på de egenproduserte nyhetene, ligger andelen originalnyheter som plukkes opp av andre medier, på mellom 2 og 8 prosent. Resten av de egenproduserte nyhetene, mellom 42 og 78 prosent, blir ikke videreformidlet av andre og forekommer bare i det aktuelle mediet. Fellesstoffet består av saker fra nyhetsbyråer og saker hentet direkte fra andre medier. Sistnevnte kategori står for mellom 3 og 9 prosent, mens byråstoffet utgjør fra 11 til 47 prosent av nyhetssakene. Se *Tabell 2.1 og 2.2* for en oversikt.

Lokalavisene på sin side har et vidt spekter i samlet antall nyhetsartikler, kommentarer og noti-

ser på mellom 53 og 266. Andelen egenproduserte nyheter ligger her på mellom 70 og 100 prosent, mens andelen fellesstoff ligger på mellom 0 og 30 prosent. Den typiske fordelingen ligger på rundt 80 prosent egenprodusert og 20 prosent for fellesstoff.

Ser vi nærmere på de egenproduserte nyhetene, ligger andelen originalnyheter som plukkes opp av andre medier, på mellom 0 og 3 prosent. Resten av de egenproduserte nyhetene, mellom 70 og 100 prosent, blir ikke videreformidlet av andre og forekommer bare i det aktuelle mediet. Fellesstoffet består av saker fra nyhetsbyråer og saker hentet direkte fra andre medier. Sistnevnte kategori står for mellom 0 og 9 prosent, mens byråstoffet utgjør fra 0 til 25 prosent av nyhetssakene. Se *Tabell 3.1 og 3.2* for en oversikt.

Den foreløpige analysen tyder dermed på at det er riksavisene som i størst grad produserer originale nyheter som blir sitert av andre medier. Riksavisene formidler også en stor andel fellesstoff, med kildehenvisninger til andre medier eller nyhetsbyråer. Region- og lokalavisene på sin side bringer ikke så mye fellesstoff, men har desto flere originalnyheter som ikke viderebringes av andre.

Påstanden om at dagsavisene er hovedleverandør av nyheter ser dermed så langt ut til å stemme. Nyanserer vi i henhold til type dagsavis, ser vi at de store riksavisene i størst grad, og regionavisene i noe mindre grad, produserer nyheter som videreformidles av andre, og setter dagsorden i form av originale nyhetssaker som blir fellesstoff. Region- og lokalavisene bringer en stor andel originale nyhetssaker som ikke finnes i andre medier.

Selv om *Nyhendeveke*-prosjektet ikke har kommet så langt i analysen at vi kan tallfeste dette ennå, er det verd å påpeke at prosentfordelingen mellom egenproduksjon og fellesstoff i riks-, region- og lokalaviser kan være noe misvisende med tanke på omfanget av nyhetssakene i de to kategoriene. Vi ser gjennomgående at hovedmengden av byråstoffet er å finne i form av notiser og mindre artikler, mens det egenproduserte stoffet er større artikler. Det samme gjør seg gjeldende for kringkasterne, særlig på radio, hvor fellesstoffet oftere er korte studiokommentarer, mens de egenproduserte nyhetssakene gis mer tid i sendingen. Justert for denne faktoren, kan fordelingen mellom de to stoffkategoriene endre seg noe når prosjektet nærmer seg sluttføring.

1.3.2 De viktigste støttemottakerne

Av 138 støtteberettigede aviser mottok 14 støtte på over en million kroner i 2009: Fem meningsbærende aviser, åtte nummer to-aviser og én alenea-vis. Dette avsnittet vil se spesielt på de meningsbærende avisene, som også er de største støttemottakerne: Dagsavisen, Vårt Land, Nationen og Klassekampen. Sammen med Bergensavisen, som er en nummer to-avis, utgjør dette de fem største støttemottakerne.[222] Skiller disse seg på noen måte fra de tendensene vi har sett hos riks-, region- og lokalavisene?

Analysen så langt viser at disse fem avisene har et samlet antall nyhetsartikler, kommentarer og notiser på mellom 170 (Nationen) og 266 (Bergensavisen). Andelen egenproduserte nyheter varierer fra 45 til 70 prosent, mens andelen fellesstoff tilsvarende er på mellom 30 og 55 prosent.

Ser vi nærmere på de egenproduserte nyhetene, ligger andelen originalnyheter som plukkes opp av andre medier, på mellom 3 og 10 prosent. Resten av de egenproduserte nyhetene, mellom 42 og 60 prosent, blir ikke videreformidlet av andre og forekommer bare i det aktuelle mediet. Fellesstoffet består av saker fra nyhetsbyråer og saker hentet direkte fra andre medier. Sistnevnte kategori står for om lag 3 prosent, mens byråstoffet utgjør fra 27 til 52 prosent av nyhetssakene. Se *Tabell 1.2* og *2.2* for en oversikt.

Sammenligner vi med tilsvarende tall for riksavisene og region- og lokalavisene, ser vi at de meningsbærende avisene til tross for enkelte ulikheter, er relativt like riksavisene i fordelingen mellom fellesstoff og originalnyheter. Mens Klassekampen og Bergensavisen har om lag 70 prosent egenproduksjon, ligger Dagsavisen på om lag 45 prosent, og Vårt Land på om lag 50 prosent. Riksavisene har som vi har sett, mellom 7 og 10 prosent originalnyheter som blir videreformidlet av andre. Dagsavisen ligger høyest av de største støttemottakerne på 10 prosent, mens de andre fire avisene har lavere andel siterte originalnyheter. Andelen originalnyheter som ikke blir plukket opp av andre medier, er noe lavere i de meningsbærende avisene enn hos riksavisene, og mye lavere enn for region- og lokalavisene.

1.3.3 Radio og fjernsyn

I den danske undersøkelsen kommer det frem at radio og fjernsyn har økt sin originalproduksjon

[222] http://voxpublica.no/2010/03/mediest%c3%b8ttemilliardene/

betydelig, og står for 12 prosent av det selvstendig produserte nyhetsinnholdet i 2008.

Denne rapporten kan som nevnt innledningsvis ikke si noe om eventuelle økninger siden det er første gang prosjektet gjennomføres. Analysen så langt tyder imidlertid på at dette stemmer også for norske forhold. Vi ser også at de nyhetene som formidles i fjernsynets hovedsendinger (Dagsrevyen og TV 2–nyhetene), i stor grad er videreutvikling av saker som allerede er kjent i nyhetsbildet, det såkalte fellesstoffet.

NRK1 har i løpet av den analyserte uken totalt 83 reportasjer i Dagsrevyen, mens TV 2 har 87 reportasjer i 18.30-nyhetene. Av disse er samtlige egne vinklinger på saker som har vært i nyhetsbildet samme dag, og har figurert i nettavisene. Det innebærer at de viktigste fjernsynsnyhetene presenterer de største sakene på dagsordenen med nye vinkler og ny informasjon. Dermed kommer nyhetssendingene i fjernsynet i en særstilling sammenlignet med dagsavisene. På den ene siden har fjernsynsnyhetene en svært høy andel egenproduserte nyheter. På den andre siden har disse nyhetssendingene en lavere andel både av siterte originalnyheter, og originalnyheter som ikke forekommer i andre medier. I denne rapporten fremgår det dermed at det er problematisk direkte å sammenligne andeler av ulike stofftyper i dagsaviser og fjernsynsnyheter.

Dette er heller ikke uproblematisk når det gjelder radionyheter. De delene av datamaterialet for radionyheter som er analysert så langt, viser at andelen videreutvikling av fellesstoff også her er svært høy. Samtidig er andelen originalnyheter som ikke videreformidles av andre medier høyere, rundt 20 prosent, og sammenlignbar med den vi finner i riksavisene. Analysen har så langt ikke funnet siterte originalnyheter på radio.

En mulig kilde til skjevhet i analysen når det gjelder kringkastingsnyhetene, er at datamaterialet kun omfatter radioens og fjernsynets nyhetssendinger. Programmer som Dagsnytt 18 og Brennpunkt er ikke med i datagrunnlaget. Siden spesielt Brennpunkt tradisjonelt har vært et program hvor NRK har lagt mye ressurser i gravende journalistikk, kan dette gi et skjevt bilde av nyhetsjournalistikken i NRK med hensyn til forholdet mellom originalproduksjon og fellesstoff.

1.3.4 Nettaviser

Når det gjelder nettutgavene eller nettavisene, har ikke *Nyhendeveke*-prosjektet tallene klare ennå. Tendensen er imidlertid at nettutgavene gjennomgående har flere artikler per døgn enn sine tilsvarende papiraviser eller fjernsyns- og radiosendinger. Mye av dette kan forklares med gjenbruk og korte siteringer av byråstoff og ikke minst andre nettaviser.

Vi ser imidlertid også at nyhetssaker i noen grad slippes først på nettet, for så å bli plukket opp av andre nettaviser og NTB. Dette gjelder i størst grad riksavisene, og da spesielt Aftenposten.no og VG Nett. Riksavisene peker seg også ut ved å være de som legger flest saker fra papiravisen ut på nettet. I regionavisene og i enda større grad i lokalavisene, kommer en stor andel av sakene bare i papirutgaven.

Så langt tyder analysen av materialet på at både nettavisene og riksavisene og til en viss grad regionavisene, også har en relativt stor andel saker som ikke kommer i papirversjon. Dette gjelder i høy grad nyheter som plukkes opp fra andre aviser, ofte i form av fellesstoff som formidles gjennom nyhetsbyråene. Dette forekommer sjelden i lokalavisene.

1.3.5 Fellesstoff, videreformidling og kildehenvisning

Den danske undersøkelsen konkluderte med at nærmere to tredjedeler av nyhetsstoffet faller inn under kategoriene gjenbruk, lån og ran.[223] De fant også at antallet saker som blir gjenbrukt uten klar kildehenvisning, er høyt. Den foreløpige analysen tyder på at store deler av nyhetene er videreformidling eller byråstoff også i norsk sammenheng.

De riksavisene som så langt er analysert, har en andel fellesstoff på mellom 50 og 70 prosent (se *Tabell 1.2*). Når det gjelder regionavisene og lokalavisene, er bildet så langt et helt annet. Her er andelen fellessaker henholdsvis på mellom 20 og 50 prosent, og fra 0 til 30 prosent (se *Tabell 2.2 og 3.2*). Analysen tyder foreløpig på at det store volumet av artikler i region- og lokalavisene utgjøres av originalnyheter som bare figurerer i ett bestemt medium, og ikke får noe videre liv i nyhetsstrømmen. Dette kan være saker av lokal karakter som ikke blir plukket opp av andre medier, men som bidrar til et mangfold av originalproduserte nyheter.

Påstanden om at antallet saker som blir gjenbrukt uten kildehenvisning, er høyt, ser så langt ikke ut til å stemme for norske forhold. I de delene av utvalget som er analysert så langt, har de artiklene som bygger på videreformidling eller gjenbruk, i svært høy grad kildehenvisninger til

[223] Lund et al. (2009).

andre medier eller nyhetsbyråer. Dette kan selvsagt endre seg når hele datamaterialet er analysert, men foreløpig har vi funnet svært få tilfeller av «ran».

Det bør også bemerkes at begrepet «gjenbruk» er problematisk, i og med at en så stor del av fellesstoffet går gjennom nyhetsbyråene og da spesielt NTB/ANB. Fremfor å snakke om «gjenbruk» har denne rapporten derfor valgt å dele fellesstoffet inn i kategoriene «videreformidling» og «byråstoff» for å få frem forskjellen.

1.3.6 Nyhetsbyråene

Den danske undersøkelsen kom frem til at nyhetsbyråene, spesielt Ritzau, spiller en sentral rolle i nyhetsbildet, som det stedet der nyheter blir gjort til fellesstoff.

Vi ser også i norsk sammenheng at nyhetsbyråene, spesielt ANB og NTB, spiller en nøkkelrolle i formidlingen av nyheter på tvers av mediene. Spredningen av fellessaker skjer i svært stor grad gjennom nyhetsbyråene. Den danske undersøkelsen konkluderer med at den sikreste måten å bli sitert på, går gjennom Ritzau, og analysen så langt tyder på at det samme er tilfellet for ANB og NTB her hjemme.

Som beskrevet ovenfor, har riksavisene en andel fellesstoff på mellom 50 og 70 prosent. Her utgjør byråstoffet mellom 25 og 55 prosent av den totale andelen fellesstoff. Tilsvarende tall for regionavisene er på mellom 20 og 50 prosent fellesstoff (11 til 47 prosent byråstoff). Lokalavisene har mellom 0 og 30 prosent fellesstoff (0 til 25 prosent fra nyhetsbyråer). Se *Tabell 1.1 – 3.2* for en oversikt.

1.4 Foreløpige konklusjoner

Grovanalysen av deler av datamaterialet, tyder på at dagsavisene er hovedleverandør av originalnyheter også i Norge, og som i størst grad produserer originale nyheter som blir sitert av andre medier.

Riksavisene formidler også en stor andel fellesstoff, med kildehenvisninger til andre medier eller nyhetsbyråer. Region- og lokalavisene blir ikke like ofte sitert. De bringer heller ikke så mye fellesstoff, men har desto flere originalnyheter som ikke viderebringes av andre.

Påstanden om at dagsavisene er hovedleverandør av nyheter, ser dermed så langt ut til å stemme. Riksavisene setter dagsordenen i form av originale nyhetssaker som blir fellesstoff, mens region- og lokalavisene bringer originale nyhetssaker som ikke finnes i andre medier.

Rapporten tar også spesielt opp de fem største støttemottakerne: de meningsbærende avisene Dagsavisen, Klassekampen, Nationen og Vårt Land, samt nummer to-avisen Bergensavisen. Her viser den foreløpige analysen at disse avisene til tross for enkelte ulikheter, er relativt like riksavisene i fordelingen mellom fellesstoff og originalnyheter.

Analysen så langt tyder på at de nyhetene som formidles i fjernsynets hovedsendinger (Dagsrevyen og TV 2–nyhetene), i stor grad er videreutviklet fra saker som allerede er kjent i nyhetsbildet, det såkalte fellesstoffet. Dette tyder på at kringkasterne kan sies å ha en mindre grad av siterte originalnyheter enn dagsavisene, men presenterer de største sakene på dagsordenen med nye vinkler og ny informasjon. De viktigste nyhetssendingene i fjernsynet inneholder dermed en stor andel egenproduksjon, samtidig som dette ikke er nyhetssaker som bare finnes i det bestemte mediet.

De delene av datamaterialet for radionyheter som er analysert så langt, viser at andelen videreutvikling av fellesstoff også her er svært høy. Samtidig er andelen originalnyheter som ikke videreformidles av andre medier, høyere, og sammenlignbar med den vi finner i riksavisene. Analysen har så langt ikke funnet siterte originalnyheter på radio.

Den foreløpige analysen tyder på at store deler av nyhetsstoffet er fellesstoff (videreformidling av andre medier og byråstoff) også i norsk sammenheng. Tallet er mye mindre for regionavisene og lokalavisene, hvor antallet fellessaker i forhold til originalnyheter er svært lite. Analysen tyder på at det store volumet av artikler i region- og lokalavisene utgjøres av originalnyheter som bare figurerer i ett bestemt medium, og ikke får noe videre liv i nyhetsstrømmen. Påstanden om at antallet saker som blir videreformidlet uten kildehenvisning, er høyt, ser så langt ikke ut til å stemme for norske forhold.

Nyhetsbyråene, spesielt ANB og NTB, spiller en nøkkelrolle i formidlingen av nyheter på tvers av mediene. Spredningen av fellesstoff skjer i svært stor grad gjennom nyhetsbyråene. Den danske undersøkelsen konkluderer med at den sikreste måten å bli sitert på, går gjennom Ritzau, og analysen så langt tyder på at det samme er tilfelle for ANB og NTB her hjemme.

Når det gjelder nettutgavene eller nettavisene, har de gjennomgående flere artikler per døgn enn sine tilsvarende papiraviser eller fjernsyns- og

radiosendinger. Mye av dette kan forklares med gjenbruk og korte siteringer av byråstoff og ikke minst andre nettaviser. Vi ser imidlertid også at nyhetssaker i noen grad slippes først på nettet, for så å bli plukket opp av andre nettaviser og nyhetsbyråer.

1.5 Vedlegg: utvalg medier

Denne rapporten bygger på en grovanalyse av deler av det empiriske grunnlaget som *Nyhendeveke*-prosjektet har samlet inn for uke 46, 2009. Følgende medier, med tilhørende nettaviser, er blitt analysert spesielt:

Riksaviser:	**Regionaviser:**
Aftenposten	Adresseavisen
Dagbladet	Bergens Tidende
Dagens Næringsliv	Stavanger Aftenblad
VG	Sunnmørsposten
Meningsbærende aviser:	**Kringkasting:**
Dagsavisen	NRK1
Nationen	TV 2
Klassekampen	NRK P1
Vårt Land	Radio Norge
Lokalaviser:	
Aura Avis	Romerikes Blad
Bergensavisen	Romsdals budstikke
Budstikka	Sogn Avis
Firda	Vikebladet Vestposten
Hordaland	Østlands-Posten
Møre	

Tabell 1.1 Riksaviser uke 46, 2009: antall artikler

	Original, usitert	Original, sitert	Videreformidl.	Byråstoff	Artikler i alt
Aftenposten	134	27	71	176	408
Dagbladet	37	15	52	77	181
DN	72	44	15	29	160
VG	92	17	51	64	224
Dagsavisen	84	21	13	105	223
Klassekampen	117	18	5	56	196
Nationen	92	8	5	65	170
Vårt Land	94	9	8	99	210
I alt	722	159	220	671	1 772
Prosent	41	9	12	38	100

Tabell 1.2 Riksaviser uke 46, 2009: egenproduksjon og fellesstoff (prosent)

	Egen-produksjon	Fellesstoff	Totalt	Artikler
Aftenposten	40	60	100	408
Dagbladet	30	70	100	181
DN	70	30	100	160
Dagsavisen	45	55	100	223
Klassekampen	70	30	100	196
Nationen	60	40	100	170
VG	50	50	100	224
Vårt Land	50	50	100	210
Gjennomsnitt	52	48	100	1 772

Tabell 1.3 Regionaviser uke 46, 2009: antall artikler

	Original, usitert	Original, sitert	Videreformidl.	Byråstoff	Artikler i alt
Adresseavisen	149	9	18	71	247
Bergens Tidende	136	20	22	102	280
Stav. Aftenblad	192	7	11	115	325
Sunnmørsposten	200	8	10	44	262
I alt	677	44	61	332	1 114
Prosent	61	4	5	30	100

Tabell 1.4 Regionaviser uke 46, 2009: egenproduksjon og fellesstoff (prosent)

	Egenproduksjon	Fellesstoff	I alt	Artikler
Adresseavisen	65	35	100	247
Bergens Tidende	55	45	100	280
Stav. Aftenblad	60	40	100	325
Sunnmørsposten	80	20	100	262
Gjennomsnitt	65	35	100	1 114

Tabell 1.5 Lokalaviser uke 46, 2009: antall artikler

	Original, usitert	Original, sitert	Videreformidl.	Byråstoff	Artikler
Aura	70	0	3	17	90
Bergensavisen	181	8	8	69	266
Budstikka	94	0	5	18	117
Hordaland	71	0	0	0	71
Firda	90	0	9	8	107
Møre	92	0	4	15	111
Vikebladet	49	0	2	2	53
Romerikes blad	174	5	6	40	225
Romsdals Budstikke	69	1	6	18	94
Sogn Avis	110	1	7	6	124
Østlandsposten	168	4	7	42	221
I alt	1 168	19	57	235	1 479
Prosent	79	1	4	16	100

Tabell 1.6 Lokalaviser uke 46, 2009: egenproduksjon og fellesstoff (prosent)

	Egen-produksjon	Fellesstoff	I alt	Artikler
Aura	75	25	100	75
Bergensavisen	70	30	100	70
Budstikka	80	20	100	80
Hordaland	100	0	100	100
Firda	85		100	85
Møre	85	15	100	85
Vikebladet Vestposten	90	10	100	90
Romerikes blad	80	20	100	80
Romsdals Budstikke	75	25	100	75
Sogn Avis	90	10	100	90
Østlandsposten	80	20	100	80
Gjennomsnitt	83	17	100	1 479

Vedlegg 2

Alternativer for fremtidig mediestøtte og EØS-avtalens statsstøtteregler

Rapport: *Alternativer for fremtidig mediestøtte og EØS-avtalens statsstøtteregler* avgitt til Mediestøtteutvalget desember 2010 av Professor dr. jurist Finn Arnesen.

1 Innledning

EØS-avtalen art. 61 nr. 1 forbyr «støtte gitt av [EU]s medlemsstater eller EFTA-statene eller 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 … i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene». Fra dette forbudet er det tre hovedgrupper unntak. Den første gruppen utgjøres av tiltak nevnt i art. 61 nr. 2. Dette unntaket er ikke aktuelt i forbindelse med mediestøtte. Den andre gruppen utgjøres av støtte som nevnt i art. 61 nr. 3. Den viktigste forskjellen mellom disse to hovedgruppene, er at unntak etter nr. 3, i motsetning til etter nr. 2, krever et uttrykkelig vedtak. Artikkel 61 nr. 3 er dermed en dispensasjonshjemmel, og ikke et egentlig unntak fra forbudet i art. 61 nr. 1. Den tredje gruppen utgjøres av rettsakter inntatt i EØS-avtalens vedlegg XV.

Det er EFTAs overvåkingsorgan, ESA, som har til oppgave å håndheve statsstøttereglene overfor EFTA-landene i EØS. Håndhevelsen er tosporet. Støtteordninger som allerede var etablert da EØS-avtalen trådte i kraft, kan fortsette å løpe til ESA pålegger dem endret. Nye støtteordninger må, med mindre de faller inn under noen de generelle unntakene, godkjennes av ESA før de iverksettes. Godkjente støtteordninger kan selvfølgelig løpe så langt godkjennelsen rekker, mens substansielle endringer i dem må meldes og godkjennes. Dersom støtte gis uten godkjennelse fra ESA, vil ESA regulært pålegge den norske stat å kreve støtten tilbake. Den omstendighet at nye støtteordninger må meldes, aktualiserer spørsmålet om hvilke endringer som kan gjøres i eksisterende ordninger før de må kategoriseres som «nye».

Siktemålet i det følgende er å vurdere de støttetiltak som omtales i Mediestøtteutvalgets utredning mot EØS-avtalens regler, og da i første rekke statsstøttereglene. Der de tiltak som omtales faller inn under EØS-avtalens statsstøttebegrep, vil forholdet til de generelle unntakene fra statsstøtteforbudet bli behandlet. Det faller imidlertid utenfor mitt mandat å vurdere muligheten for at ESA vil godkjenne støtteordninger som ikke omfattes av disse reglene. Saksbehandlingen ved behandlingen av søknader om godkjennelse av støtteordninger vil imidlertid bli omtalt kort.

2.2 Statsstøtteforbudet

2.2.1 Støtte som rammes av EØS-avtalen art. 61 nr. 1

Statsstøtteforbudet i EØS-avtalen art. 61 nr. 1 består av fem kumulative vilkår; det må dreie seg om en støtte, den må være gitt av staten eller av statsmidler, støtten må innebære en økonomisk fordel for spesifikke foretak, den må påvirke eller true med å påvirke konkurransen, og støtten må kunne påvirke samhandelen mellom EØS-statene. Siden vilkårene er kumulative, vil støtte der ikke alle kriteriene er møtt falle utenfor forbudet.

EU-domstolen, og i tråd med EØS-avtalens homogenitetsmålsetting også EFTA-domstolen, har gitt støttebegrepet et innhold som favner vidt. EU-domstolen har således ved gjentatte anledninger fremholdt at «støtte» ikke bare omfatter tilskudd, men også

> «State measures which, in various forms, mitigate the charges which are normally included in the budget of an undertaking and which thus, without being subsidies in the strict sense of the word, are similar in character and have the same effect».[224]

Dette innebærer at også blant annet avgiftsfritak omfattes av støttebegrepet. Dette reiser særlige

[224] Forente saker C-393/04 og C-41/05, Air Liquide Industries Belgium SA, ECR 2006 p. I-5293, avsnitt 29

problemer i enklte sammenhenger, siden EØS-avtalen legger få føringer på hvordan nasjonale avgiftsregimer kan utformes.

Kravet om at støtten skal være gitt av staten eller av statsmidler medfører at den fordelen mottaker får, må innebære en byrde for staten. Dette illustreres godt av EU-domstolens avgjørelse i sak C-379/98, Preussen Elektra, ECR 2001 p. I-2099. Saken gjaldt en tysk ordning som forpliktet elektrisitetsforsyningsselskaper til å kjøpe «grønn» elektrisitet til priser som var høyere enn den økonomiske verdien. Dette ga produsenter av «grønn» elektrisitet en økonomisk fordel ved at de oppnådde høyere priser, og dermed større fortjeneste, enn de ellers ville gjort. EU-domstolen fant imidlertid ikke at kjøpsforpliktelsen utgjorde en statsstøtte, siden det ikke skjedde noen overførsel av statsmidler.

I kravet om at støtten skal være gitt av staten, ligger også et krav om at støtten kan tilbakeføres til statlig skjønnsutøvelse. Dette kan illustreres med et eksempel fra Finland. I Finland får de politiske partiene ganske omfattende offentlig støtte. Samtidig finnes det flere partiaviser. Det er ikke lagt strenge føringer på bruken av partistøtten, og et politisk parti kan meget vel velge å bruke deler av støttebeløpet til å finansiere partiavisen. Der dette gjøres, vil det ikke foreligge statsstøtte. Årsaken til dette er at støttetiltaket til avisen ikke kan tilbakeføres til staten, og de politiske partiene ikke kan kategoriseres som «foretak».[225]

Kravet om at støtten må innebære en økonomisk fordel for spesifikke foretak, gjerne referert til som selektivitetskravet, innebærer en grensedragning mot generelle ordninger. Særlig støttetiltak i form av skatte- og avgiftsregler kan reise vanskelige spørsmål her, og vi kommer nærmere tilbake til dette ved drøftelsen av de enkelte støttetiltakene som foreslås. Det er også grunn til å merke seg at det er støtte til «foretak» som rammes. Dette innebærer at overføringer til andre enn «foretak» ikke rammes av statsstøttereglene, og eksempelet fra Finland illustrerer også dette poenget. Støtte til politiske partier faller ikke inn under statsstøttereglene. Den omstendighet at det bare er støtte til «foretak» som rammes, medfører at det er nødvendig å underkaste foretaksbegrepet en nærmere analyse. I denne fremstillingen vil det bli gjort ved vurderingen av støttetiltak som ikke direkte tilgodeser avisene. At disse er «foretak», er det ingen tvil om.[226]

Så vel ved vurderingen av om støtten påvirker eller truer med å påvirke konkurransen som ved vurderingen av om samhandelen i EØS kan påvirkes, er vurderingstemaet etter EFTA-domstolens praksis

> «whether the aid in question is capable to strengthen the position of an undertaking compared with other undertakings competing in the EEA trade. In this respect, the Court notes that ESA is not required to establish that such aid has an appreciable effect on trade between Contracting Parties and that competition is actually being distorted, but only to examine whether such aid is liable to affect trade and to distort competition.»[227]

Vi ser dermed at det ikke skal svært mye til før kravene om konkurransepåvirkning og påvirkning av samhandelen er tilfredsstilt. Ved vurderingen av om en støtte kan lede til påvirkning av konkurransen, må det imidlertid defineres hvilket marked støtten vil kunne ha virkning i. Dette markedet omtales gjerne som «det relevante marked», og kan splittes i to elementer; det relevante produktmarkedet og det relevante geografiske marked.

Det følger av rettspraksis at vurderingstemaet ved etableringen av det relevante produktmarkedet er om det er mulig

> «to distinguish the service or the good in question by virtue of particular characteristics that so differentiate it from other services or other goods that it is only to a small degree interchangeable with those alternatives and affected by competition from them. In that context, the degree of interchangeability between products or services must be assessed in terms of their objective characteristics, as well as the structure of supply and demand on the market, and competitive conditions».[228]

Fastleggelsen av det relevante geografiske markedet skjer med utgangspunkt i fremgangsmåten for å fastlegge dette ved anvendelsen av EØS-avtalens konkurranseregler, men spiller likevel en mindre rolle. Hvor konkurrentene holder til, har først og

[225] Se Europakommisjonens avgjørelse i statsstøttesak N 537/2007 – Finland, avsnittene 45 til 47.

[226] For en generell behandling av foretaksbegrepet i relasjon til statsstøttereglene, se Alterskjær m.fl., Statsstøtte, (Oslo 2008) s. 46 flg.

[227] Forente saker E-5/04, E-6/04 og E-7/04, Fesil, REC 2005 s. 117, avsnitt 93.

[228] Sak T-155/98, SIDE, ECR 2002 p. II-1179, avsnitt 57

fremst betydning i forhold til kravet om at støtten skal påvirke samhandelen mellom EØS-landene.[229]

Statsstøtte som ikke medfører en fare for at samhandelen i EØS påvirkes, rammes ikke av statsstøtteforbudet i EØS-avtalen. Det skal likevel lite til før det foreligger fare for at samhandelen påvirkes av et støttetiltak, og dette illustreres godt med Europakommisjonens vurdering av finsk avisstøtte. Den aktuelle støtteordningen var en støtteordning for svenskspråklige og andre minoritetsspråklige aviser, samt svenskspråklige nyhetstjenester. Kommisjonen vurderte konkurranse- og samhandelspåvirkning slik:

> «50. In Finland only around 5.6 % of the population have Swedish as their mother tongue. According to national statistics, there are less than 9.000 Sámi people living in Finland. In view of the limited budget of the scheme (EUR 0.5 million) and of the fact that Swedish language and minority language newspapers are usually very small players in the newspaper markets in Finland and are normally not direct competitors of newspapers in Finnish language, the scheme is unlikely to distort competition to any considerable extent.
>
> 51. However, it cannot be excluded that the beneficiaries of the selective subsidies may compete to some extent with other undertakings involved in the production of newspapers, including those which do not benefit from the scheme. Consequently, the scheme has the potential to distort competition.
>
> Effect on intra-Community trade
>
> 52. For the reasons mentioned in paragraph 50, the scheme is unlikely to have a significant effect on intra-Community trade.
>
> 53. However, since newspaper publishing in general is an economic activity open to competition and trade between Member States, it cannot be completely excluded that the advantage given to the beneficiaries can have an impact on intra-Community trade.»[230]

Vi ser at det ikke skal mye til før konkurransevridnings- og samhandelskriteriet er tilfredsstilt.

2.2.2 Unntak fra forbudet mot statsstøtte

Det er tre kategorier unntak fra forbudet mot statsstøtte. Artikkel 61 nr. 2 angir støttetiltak som er forenlige med avtalen. Ingen av dem er relevante for de forslag til mediestøtte som omtales. Artikkel 61 nr. 3 angir karakteristika ved støtte «som kan anses» forenlig med EØS-avtalen. Artikkel 61 nr. 3 skiller seg fra art. 61 nr. 2 ved at den er en dispensasjonshjemmel, ikke et unntak. Dette innebærer at ESA uttrykkelig må godkjenne støttetiltaket. Endelig inneholder EØS-avtalens vedlegg XV særlige regler om statsstøtte, og av interesse i denne sammenheng er forordning 1998/2006 om såkalt bagatellstøtte, og forordning 800/2008 som erklærer visse former for støtte for forenlige med det felles marked.

Bagatellstøtte foreligger der foretaket over en periode på tre år mottar støtte som ikke overstiger € 200 000. Begrepet «foretak» slik det brukes i relasjon til statsstøttereglene betegner en enhet som utøver økonomisk aktivitet, og kan omfatte flere juridiske personer. Det avgjørende er hva som utgjør én økonomisk enhet. Dette medfører at der støttemottaker et selskap i et konsern, regnes hele konsernet som støttemottaker. Det ligger i dette at støtte gitt til forskjellige selskaper i et konsern, må summeres når man tar stilling til om støttetaket er nådd.[231]

Forordning 800/2008 omhandler en rekke former for støtte. Et fellestrekk ved de aller fleste av de støttetiltak forordningen tillater, er at det dreier seg om investerings- eller prosjektstøtte. Støtten må med andre ord ha en insentivvirkning. Forordningen gir ingen regler om mediestøtte spesielt. Forordningen vil bli nærmere omtalt i tilknytning de enkelte støttetiltak den er aktuell i forhold til.

2.3 Forslagene til ny mediestøtte

2.3.1 Innledning

Alle forslagene tilfredsstiller det første kriteriet, dvs at det må være en støtte gitt av staten eller av statsmidler. Dette gjelder i utgangspunktet selv der støtten tar form av lavere avgiftssatser enn normalsatsen, eller spesielle fradragsregler. Synspunktet er at staten gir avkall på inntekter den ellers ville hatt. Dette utgangspunktet må tåle et forbehold for de tilfelle de lavere provenyinntektene er et resultat av avgifts-/skattesystemets logikk. Dette vurderingskriteriet er komplisert. Bildet kompliseres ytterligere der avgiften det er tale om er merverdiavgift. Årsaken til dette er at fordi inngående merverdiavgift kommer til fradrag i utgående, er lavere merverdisatser for enkelte produkter i første rekke en støtte til sluttbruker.

---

[229] Se Kolstad, i Sejersted m.fl., EØS-rett 2. utg. (Oslo 2004) s. 607.

[230] State Aid N 537/2007 – Finland, avsnittene 50 til 53

[231] Om foretaksbegrepet, se Kolstad i Sejersted m.fl., EØS-rett, 2. utg. (Oslo 2004) s. 602.

Det kan også være grunn til å understreke at det relevante ved vurderingen av om det foreligger støtte vil være støttemottakers stilling sammenliknet med andres, ikke med hvilken stilling støttemottaker hadde før. Dette innebærer at et tiltak som subjektivt sett kan oppfattes som en byrde, for eksempel avgiftsplikt der foretaket før ikke hadde det, vil være statsstøtte dersom foretaket fremdeles kommer gunstigere ut enn andre.

2.3.2 Merverdiavgift

Merverdiavgiftsområdet er ikke omfattet av EØS-avtalen. Dette medfører likevel ikke at merverdiavgiftsområdet er uberørt av den. For det første forbyr EØS-avtalen art. 14 proteksjonistiske interne avgifter. En annen sats for medietjenester enn for andre tjenester vil imidlertid ikke ha en slik virkning så lenge den er en utformet slik at importerte medietjenester ikke får en høyere avgiftsbelastning i Norge enn norske. For det annet kan som nevnt utformingen av en avgiftsordning etter omstendighetene kvalifisere som statsstøtte.

En lavere merverdiavgiftssats for medietjenester enn normalsatsen vil i utgangspunktet ikke være å anse som en statsstøtte. Etter lov 66/1969, merverdiavgiftsloven, § 21 kan inngående avgift på varer og tjenester trekkes fra i utgående avgift. Der det betales høyere inngående merverdiavgiftsatser på varer og tjenester enn utgående, oppstår spørsmålet om den avgift som er betalt helt eller delvis skal refunderes. Slik refusjon kalles gjerne momskompensasjon. I den grad det gis momskompensasjon, vil dette være en støtte gitt av statsmidler. Det er neppe tvilsomt at slik kompensasjon vil begunstige enkelte foretak, nemlig de som får den, og dermed tilfredsstille selektivitetskravet. Et avgiftsregime der alle som har lavere avgiftssats på utgående varer enn inngående kompenseres for dette, kan det kanskje argumenteres for at ikke tilfredsstiller selektivitetskravet. Etter det jeg forstår, er det imidlertid ikke praktisk politikk å innføre et slikt regime, så problemstillingen forfølges ikke ytterligere.

Kravene til påvirkning av konkurransen og av samhandelen mellom medlemsstatene er sannsynligvis også tilfredsstilt, jf. for så vidt Europakommisjonens avgjørelse om finsk pressestøtte nevnt foran.

Det synes etter dette forsvarlig å legge til grunn at lavere merverdiavgiftssatser for medietjenester neppe vil utgjøre statsstøtte med mindre slike lave satser kombineres med momskompensasjon.[232]

Dagens 0-momsregime for aviser, jf. merverdiavgiftsloven § 16 nr. 7, har vært i kraft siden før EØS-avtalen trådte i kraft. Som vi kommer tilbake til i avsnitt 4 om håndhevingen av statsstøttereglene, håndheves statstøtteforbudet etter det vi kan kalle et tre-sporet system. Støtteordninger som var i kraft da EØS-avtalen trådte i kraft fortsetter å løpe til ESA pålegger dem stanset eller endret. Nye støtteordninger som ikke omfattes av generelle unntak fra støtteforbudet kan ikke iverksettes før ESA har godkjent dem. Dette skillet mellom «gamle» og nye ordninger medfører at det er nødvendig å ta stilling til hvilke justeringer som kan foretas i en eksisterende ordning uten at den dermed kan karakteriseres som «ny». Det tredje sporet utgjøres av støttetiltak og –ordninger som omfattes de generelle unntakene fra støtteforbudet i EØS-avtalen art. 61 nr. 1.

2.3.3 Produksjonsstøtte

Produksjonsstøtteordninger er klart nok statsstøtte som rammes av EØS-avtalen art. 61 nr. 1. Produksjonsstøtte omfattes ikke av forordning 800/2008, slik at i den grad støtteordningen medfører at det beløp den enkelte støttemottaker mottar overstiger taket for bagatellstøtte blir spørsmålet om ESA kan godkjenne ordningen.

Europakommisjonens behandling av henholdsvis finske og svenske pressestøtteordninger bør gi en viss pekepinn. Europakommisjonens vedtak om den svenske ordningen er, ut over det som fremgår av en pressemelding, ennå ikke offentlig tilgjengelig. Vedtaket om den finske ordningen er imidlertid offentliggjort.

Både den finske og den svenske ordningen er forankret i hensynet til å fremme medie- og meningsmangfold. Den finske ordningen var også begrunnet i hensynet til å styrke det svenske språk og minoritetsspråk. Europakommisjonen fant at de hensyn som ble forfulgt gjennom ordningene var i samsvar med hensyn som også inngår i EUs politikker, og godkjente støtteordningene, men på vilkår for så vidt gjaldt den svenske. Europakommisjonens forslag til endringer i en svenske ordningen er sammenfattet slik i pressemeldingen:

> Reduce the aid amounts for large circulation metropolitan newspapers to ensure proportionality. Given the long duration of the scheme and taking into account the implications of the current economic crisis on the media environment, a progressive

[232] Se for øvrig ESA avgjørelse 155/07, der ESA fant at lov 108/2003 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv. § 3, utgjorde forbudt statsstøtte til de av de kompensasjonsberettigete som kunne karakteriseres som «foretak».

phasing out from the previous ceiling to the new limit would be acceptable. This would ensure that a sudden reduction of subsidies would not endanger the financial position of the beneficiaries.

The ceilings applicable to high and medium-frequency provincial newspapers and low-frequency newspapers can be maintained.

Introduce a threshold of total operating costs for publishing the newspaper in order to ensure the incentive effect of the aid and its proportionality.

Limit the aid in time (e.g. six years) and carry out a subsequent review of its impact on media pluralism and competition before it could be renewed.[233]

Det kan være grunn til å påpeke at de grunnlag Europakommisjonen fant EUs traktatgrunnlag og politikker for å akseptere de hensyn støtteordningene forfulgte ikke har egentlige motstykker i EØS-avtalen. Hensynet til likhet mellom praktiseringen av statsstøttereglene i henholdsvis EU- og EFTA pilaren i EØS tilsier imidlertid at ESA bør legge seg på samme linje som Europakommisjonen ve vurderingen av statlige støtteordninger.

2.3.4 Prosjektstøtte

Prosjektstøtte rammes klart nok av forbudet i EØS-avtalen art. 61 nr. 1, og også her blir spørsmålet om støtteordningen faller inn under generelle unntak fra forbudet, alternativt om ESA kan godkjenne støtten.

Prosjektstøtte under bagatellterskelen er uproblematisk. I den grad støttemottaker er en liten eller mellomstor bedrift, det vil si en bedrift med færre enn 250 ansatte, og som ikke omsetter for mer enn € 50 mill. per år, alternativt har en årlig balanse på høyst € 43 mill., åpner forordning 800/2008 for støttetiltak som synes å kunne omfatte prosjektstøtte som den som foreslås. Forordningen stiller temmelig detaljerte krav det ikke er grunn til å gå inn på denne sammenheng.

I den grad prosjektstøtten ikke omfattes av bagatellunntaket eller forordning 800/2008, vil iverksettelse av støtteordningen bero på godkjennelse fra ESA.

2.3.5 Skattefradrag for redaksjonelle kostnader

Skattefradrag for redaksjonelle kostnader er statsstøtte omfattet av EØS-avtalen art. 61 nr. 1. Det er neppe mulig å få aksept for at en slik fradragsrett utslag av skatteregimets «logikk».

Det vil være temmelig utfordrende å argumenterende overbevisende for at en utvidet fradragsrett for redaksjonelle kostnader er et utslag av det alminnelige skattesystemets logikk.

Dette betyr at en slik fradragsordning må vurderes mot bagatellunntaket, forordning 800/2008, eller eventuelt baseres på ESAs samtykke. Det forhold at fradragsordningen har likhetstrekk med skattefunnordningen, som ESA har vurdert og godkjent, medfører at ESAs vedtak om skattefunnordningen bør vurderes nøye ved den nærmere utformingen av en eventuell fradragsordning.

2.3.6 Arbeidsstipend til kritikere og journalister

Kritikere og journalister driver økonomisk virksomhet, og derfor å anse som «foretak» i relasjon til statsstøttereglene. En stipendordning vil nok derfor kvalifisere som statsstøtte omfattet av forbudet i EØS-avtalen art. 61 nr. 1. Bagatellunntaket vil imidlertid medføre at en slik ordning ikke vil reise spesielle statsstøtterettslige problemer, med mindre stipendordningen er svært raus.

2.3.7 Lettelse i regulering

De tiltak som foreslås under overskriften «Lettelse i regulering», det vil si unntak fra enkelte bestemmelser i markedsføringsloven andre bestemmelser som regulerer markedsopptreden, reiser ikke statsstøtterettslige spørsmål.

2.3.8 Avvikling av utbytteforbudet

Etter gjeldende rett er et vilkår for produksjonsstøtte at det ikke er utbetalt utbytte i tilskuddsåret. En avvikling av dette kravet reiser ikke i seg selv statsstøtterettslige spørsmål, men vil kunne ha betydning for ESAs dispensasjonsvurdering i relasjon til andre støttetiltak.

2.3.9 Forskning og etterutdanning

Støtte til forskning og etterutdanning vil reise statsstøtterettslige spørsmål der mottakeren kan karakteriseres som et «foretak» i statsstøtterettslig forstand. Ellers ikke. Støttemottakers disposisjoner over støtten vil i utgangspunktet ikke reise spørsmål i forhold til statsstøttereglene, jf. for så vidt omtalen av kravet om at tildelingen av støtte må kunne tilbakeføres til statlig skjønnsutøvelse foran.

[233] IP/09/940.

Der støttemottaker kan karakteriseres som et «foretak», blir vurderingen som ved andre støttetiltak.

2.4 ESAs håndhevelse av statsstøttereglene – grensedragningen mellom gamle og nye støtteordninger

Som nevnt følger ESAs håndhevelse av statsstøttereglene et tresporet system. Støtteordninger som eksisterte da EØS-avtalen trådte i kraft løper inntil ESA pålegger dem endret eller avviklet, jf. EØS-avtalen art. 62.[234] Støttetiltak og –ordninger som tilfredsstiller de krav som følger av generelle unntak fra statsstøtteforbudet – typisk bagatellunntaket og de unntak som fremgår av forordning 800/2008, håndheves etter de regler som fremgår av disse unntakene. Støttetiltak og –ordninger som faller utenfor de generelle unntakene håndheves etter reglene i EØS-avtalen protokoll 26, ODA art. 24 og ODA protokoll 3.[235] Det er liten grunn til å gi en fullstendig redegjørelse for saksbehandlingsreglene her. Det sentrale ved vurderingen av Utvalgets forslag er grensedragningen mellom gamle og nye støtteordninger. Grunnen til dette er i første rekke at endringer i bestående støtteordninger kan medføre at endringene ikke kan iverksettes før ESA har gitt sitt samtykke.

ESA har i vedtak 195/04/COL gitt nærmere regler om hva som skal til før en endring i en bestående støtteordning utløser meldplikt. I vedtakets art. 4, Simplified notification procedure for certain alterations to exiasting aid, heter det:

> «1. For the purposes of Article 1(c) in Part II of Protocol 3 to the Surveillance and Court Agreement, an alteration to existing aid is any change, other than modifications of a purely formal or administrative nature which cannot affect the evaluation of the compatibility of the aid measure with the common market. An increase in the original budget of an existing aid scheme by up to 20 % is not considered an alteration to existing aid. »

I teoretiske fremstillinger er det reist spørsmål om støtteordninger gjennom skatte- og avgiftsvedtak, som jo vedtas på nytt hvert år av Stortinget, kan anses som eksisterende støtte.[236] Praksis fra ESA kan imidlertid indikere at overvåkingsorganet ser det slik det sentrale er selve støtteordningen, ikke de suksessive vedtakene i henhold til den.

Det kan være grunn til å understreke at det bare er endringen i en bestående støtteordning som eventuelt er å anse som ny støtte. Dette er uttrykkelig lagt til grunn av av EU-Retten i forente saker T-195 og 207/01, Gibraltar, jf følgende:

> «Under Article 1(c) of the regulation on State aid procedure, 'alterations to existing aid' are to be regarded as new aid. According to that unequivocal provision, it is not 'altered existing aid' that must be regarded as new aid, but only the alteration as such that is liable to be classified as new aid.»[237]

Der endringen er av en slik art at vi i realiteten står overfor en ny støtteordning, stiller imidlertid saken seg annerledes. Dette kan illustreres med et sitat fra samme avgjørelse, hvor det heter:

> «Accordingly, it is only where the alteration affects the actual substance of the original scheme that the latter is transformed into a new aid scheme. There can be no question of such a substantive alteration where the new element is clearly severable from the initial scheme.»[238]

Spørsmålet blir etter dette når en endring kan sies å medføre at selve støtteordningen fremstår som ny. Antakelig går skillet mellom justeringer av støttebeløp eller ordningen på den ene side, og endringer i formål, rekkevidde eller finansiering på den annen.[239]

Åsgårdstrand 5. desember 2010
Finn Arnesen
Professor dr. juris

[234] I denne kategorien faller også støtteordninger som er nyere enn EØS-avtalen, som er godkjent av ESA samt støtteordninger som på grunn av utviklingen i markedet er kommet innenfor nedslagsfeltet til forbudet i EØS-avtalen art. 61 nr. 1.

[235] ODA – Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkingsorgan og en Domstol.

[236] Alterskjær m.fl., Statsstøtte, (Oslo 2008) s. 260.

[237] ECR 2002 p II-2309, avsnitt 109.

[238] ECR 2002 p II-2309, avsnitt 111.

[239] Se Hjelmeng, Reversering av EF- og EØS-stridig statsstøtte (Oslo 2004) s. 27.

Norges offentlige utredninger 2009 og 2010

Statsministeren:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:
Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2009. NOU 2009: 7.

Arbeidsdepartementet:
Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet. NOU 2010: 1.
Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2010. NOU 2010: 4.
Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering. NOU 2010: 5.

Barne- og likestillingsdepartementet:
Farskap og annen morskap. NOU 2009: 5.
Tilstandsrapport ved salg av bolig: NOU 2009: 6.
Kompetanseutvikling i barnevernet. NOU 2009: 8.
Et helhetlig diskrimineringsvern. NOU 2009: 14.
Adopsjon – til barnets beste. NOU 2009: 21.
Det du gjør, gjør det helt. NOU 2009: 22.

Barne-, likestillings- og inkluderings-departementet:
Nemndsbehandling av forbrukertvister. NOU 2010: 11.

Finansdepartementet:
Kapital- og organisasjonsformer i sparebanksektoren mv. NOU 2009: 2.
Tiltak mot skatteunndragelser. NOU 2009: 4.
Fordelingsutvalget. NOU 2009: 10.
Bedre pensjonsordninger. NOU 2009: 13.
Globale miljøutfordringer – norsk politikk. NOU 2009: 16.
Pensjonslovene og folketrygdreformen I. NOU 2010: 6.

Fiskeri- og kystdepartementet:

Fornyings- og administrasjonsdepartementet:
Individ og integritet. NOU 2009: 1.

Fornyings-, administrasjons- og kirke-departementet:
Håndhevelse av offentlige anskaffelser. NOU 2010: 2.

Forsvarsdepartementet:

Helse- og omsorgsdepartementet:
Drap i Norge i perioden 2004–2009. NOU 2010: 3.
Arbeid for helse. NOU 2010: 13.

Justis- og politidepartementet:
Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner. NOU 2009: 9.
Kredittavtaler. NOU 2009: 11.
Et ansvarlig politi. NOU 2009: 12.
Skjult informasjon – åpen kontroll. NOU 2009: 15.
Ny grenselov. NOU 2009: 20.
Ny klageordning for utlendingssaker. NOU 2010: 12.

Kommunal- og regionaldepartementet:
Sikring mot tap av felleskostnader i borettslag. NOU 2009: 17

Kultur- og kirkedepartementet:
Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte. NOU 2010: 14.

Kunnskapsdepartementet:
Rett til læring. NOU 2009: 18.
Mangfold og mestring. NOU 2010: 7.
Med forskertrang og lekelyst. NOU 2010: 8.

Landbruks- og matdepartementet:

Miljøverndepartementet:
Et Norge uten miljøgifter. NOU 2010: 9.
Tilpassing til eit klima i endring. NOU 2010: 10.

Nærings- og handelsdepartementet:

Olje- og energidepartementet:

Samferdselsdepartementet:
På sikker veg. NOU 2009: 3.

Utenriksdepartementet:
Skatteparadis og utvikling. NOU 2009: 19.

Offentlige publikasjoner

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

MILJØMERKET
2401 Trykksak 319