

Til Medietilsynet

Bergen, 06.06.2024

INNSPILL TIL GJENNOMGANG AV ORDNINGER FOR DIREKTE MEDIESTØTTE

Bergensavisen (BA) viser til Medietilsynets invitasjon til å gi innspill i forbindelse med Medietilsynets oppdrag om å gå gjennom ordningene for direkte mediestøtte. Våre tilbakemeldinger struktureres i:

1. Forutsigbar og robust produksjonstilskudd for mottakere
2. Produksjonstilskudd basert på avisenes totalprodukt

1. Forutsigbar og robust produksjonstilskudd for mottakere

BAKGRUNN

7. april 2022 sendte Kulturdepartementet forslag til ny forskrift om produksjonstilskudd for nyhets- og aktualitetsmedier på høring – med høringsfrist 7. juli 2022.

I forslaget som ble lagt frem, ble det presentert en kraftig omlegging av produksjonstilskuddet. Dette gjaldt først og fremst at man foreslo å gå bort ifra den ordningen som tidligere eksisterte med at støtten til nummertomedier bygget på en kombinasjon av den enkelte avis sitt antall abonnenter og hvor mange utgaver avisen kom ut med. Til erstatning ble det foreslått et nytt regime der støtten skulle fordeles etter størrelsen på den enkelte avis sine brukerinntekter.

I tillegg ble det foreslått å dele inn de støtteberettigede avisene i nye tildelingskategorier, dvs i) alenemedier og nummerénmedier med mellom 700 og 5700 i opplag, ii) nasjonale nummertomedier, iii) lokale nummertomedier og iv) nasjonale nisjemedier.

Det gikk frem av høringsnotatet at ordningen ville føre til endringer for mange aviser, for noen ganske store endringer. Som følge av dette ble det lagt inn et forslag i utkastet til ny forskrift om en overgangsregel. Regelen, §27 i den nye forskriften, ble innført som en sikkerhetsventil og for å sikre at ingen aviser skulle få dramatisk store negative utslag i sitt støttenivå fra ett år til et annet.

Formuleringene i høringsnotatet og i forslaget til ny forskrift fremsto i denne forbindelse som en rettighet for avisene. Forslaget betød at aviser som ble omfattet av overgangsregelen, det første året skulle være sikret 2/3 av den støtten de hadde i 2022 og 1/3 av støtte beregnet etter ny forskrift. I år to skulle støtten være 50% av støtten avisen mottok i 2022 og 50% beregnet etter ny forskrift, mens det tredje året skulle støtten utgjøre 1/3 av støtten i 2022 og 2/3 etter den nye forskriften. Da Medietilsynet sendte ut en prognose for størrelsen på produksjonstilskuddet i 2023 i juni, førte det til reaksjoner fra flere aviser, inkludert Bergensavisen. Prognosene viste seg ikke å stemme eller ikke å være i samsvar med bestemmelsen i §27. Da dette av Bergensavisen ble påpekt til Medietilsynet fikk avisen opplyst at avviket skyldtes at det ikke var bevilget nok penger til at bestemmelsen kunne gjennomføres. Det ble opplyst at tilsynet derfor hadde redusert tilskuddet til alle aviser i gruppen lokale nummertomedier som får støtte bygget på brukerinntekter, med i overkant av 10 prosent.

For en avis som Bergensavisen utgjorde dette en reduksjon på om lag 3 millioner i forhold til hva man kunne forvente etter forskriftens ordlyd og intensjon. For andre aviser var utslaget mindre, men likevel betydelig. På forespørsel om hvor stor avkortningen var samlet sett for å kunne finansiere merkostnaden ved overgangsregelen, opplyste Medietilsynet sommeren 2022 at det dreide seg om ca 20 millioner kroner, hvorav drøyt halvparten var knyttet til lokale nummertomedier.

I det videre arbeidet med å avklare dette punktet ble det 12. september 2023 fra Medietilsynet gjennomført en muntlig høring om endring av §27. I dette møtet deltok det kun representanter for Landslaget for Lokalaviser (LLA) og Mediebedriftenes Landsforening (MBL). Ingen av søkeravisene var kjent med møtet eller innholdet i dette. I møtet ble det opplyst at endringen i forskriften som ble lagt frem, representerte en minimal endring i forhold til den prognosen som var lagt frem i juni. Det ble ikke opplyst at det forut for prognosen var avdekket en underfinansiering av overgangen til ny forskrift på minst 20 millioner kroner, og at dette ville føre til reduksjon av støtten som ville bli beregnet etter ny forskrift. Det pekes i den forbindelse at det heller ikke i høringsnotatet av 7. april 2022 blir sagt noe om at overgangsregelen ville ha en kostnad som eventuelt ville føre til behov for ekstrabevilgninger. Tvert imot ble det i høringsnotatet sagt det motsatte.

KONSEKVENSER

Endringen som tilsynet foreslo og som departementet vedtok med virkning fra 28. september 2023, gjorde at situasjonen for Bergensavisen gikk fra vondt til verre. Totalt sett ser det ut til at potten som fordeles etter den nye forskriften, dvs. som skal fordeles etter avisenes andel av de samlede brukerinntektene i denne tildelingskategorien, er nærmere 20 millioner kroner lavere enn den burde ha vært, om ikke kostnadene ved overgangsregelen skulle bli finansiert av avisene selv i form av lavere støtte.

Formålet med overgangsregelen var å gjøre det mulig for avisene å omstille seg til den nye ordningen om produksjonstilskudd. Overgangsordningen skulle sikre forutsigbarhet og trygghet i støttenivået for avisene som ble berørt, inkludert Bergensavisen. Den plutselige endringen av forskriften og de påfølgende negative økonomiske konsekvensene, strider mot både formål og hensikt.

Redaktørstyrte medier er viktigere enn noen gang. Manglende forutsigbarhet og trygghet gjør den økonomiske styringen svært krevende, inkludert i 2025, som er det resterende året av overgangsordningen. Konsekvensene av den måten produksjonsstøtten er beregnet og fastsatt i 2023, berører samtlige aviser i tilskuddskategorien lokale nummertomedier på en negativ måte. Det gjelder både de avisene som er direkte omfattet av overgangsregelen i §27 og de aviser som kun får tilskuddet sitt beregnet etter ny forskrift.

For å eksemplifisere: I tildelingsbrevet avisen mottok i november 2023 er beregningen av støtte etter ny forskrift opplyst å beløpe seg til 18 141 466 kroner. Det siste representerer en reduksjon i forhold til støtten avisen faktisk mottok i 2022 på 16 383 922 kroner. I høringsnotatet som ble sendt ut som grunnlagsdokument for beslutningen om å innføre et nytt støttere regime, ble det opplyst at Bergensavisen var en avis som ville bli rammet særlig hardt av endringene som ble foreslått. Konsekvensene ble da anslått til å kunne beløpe seg til 10 millioner kroner. Konsekvensen var en negativ effekt på over 16 millioner kroner.

Dagens gjeldende forskrift gjør det umulig å regne på pressestøttens nivå i forkant av tildelingen, noe som åpenbart preger budsjetteringen og innovasjonen negativt i et krevende mediemarked. Den manglende forutsigbarheten strider med den originale forskriftens føringer, noe Bergensavisen ved flere anledninger har bemerket overfor Medietilsynet og Kultur- og likestillingsdepartementet.

VEIEN VIDERE

Justert for inflasjon har produksjonstilskuddet i realiteten stått stille siden 1994. Samtidig som at pressestøtten kun prisjusteres, øker aviser som søker og mottar pressestøtte betydelig. Ifølge Institutt for samfunns- og næringslivsforskning har antall mottagere økt med 45 prosent 3. Bare siden 2020

har antallet søkere økt fra 167 til 220 i 2025, ifølge Medietilsynets årlige rapporter og offentliggjorte statistikker. Dette innebærer at støtten skal fordeles på flere aktører, uten at det samlede nivået har økt tilsvarende. Resultatet er at den reelle verdien av tilskuddet gradvis uthules.

Bergensavisen er svært bekymret for saksbehandlingstiden. I dag bruker Medietilsynet mer enn 200 dager på å behandle søknadene og fordele midlene. Dette er krevende for forutsigbarheten og planleggingen til administrasjonen og redaksjonen, og det svekker formålet til ordningen. Fra 2022 mistet Bergensavisen 7 millioner kroner i pressestøtte. Det resulterte i kutt i redaksjonelle satsinger og færre journalister, og står i sterk kontrast til ordningens formål med å skape robuste redaksjoner, sterk konkurranse og levende mediemangfold. At Medietilsynet i fjor sommer droppet å offentliggjøre en prognose for produksjonstilskuddets tildeling, sier alt om hvor krevende det er å forholde seg til produksjonstilskuddets ordning. Samtidig er det et forståelig resultat når ordningen ikke evner å levere på forutsigbarhet.

Bergensavisen er positiv til Medietilsynets signaler om å ville se nærmere på om det er mulig å gjøre endringer som svarer på de utfordringene dagens praksis gir.

2. Produksjonstilskudd basert på avisenes totalprodukt

Bergensavisen mener det er gode argumenter for at videreformidling av andre avisers redaksjonelle innhold bør anses som «mediets brukerinntekter» slik +Alt-modellen til Amedia legger opp til.

Både Medietilsynet og Medieklagenemnda har i sine vedtak uttalt at spørsmålet om hvorvidt inntekter fra «+Alt»-abonnement skal medregnes som brukerinntekter etter 3 forskriften § 12 andre ledd nr. 8, er et spørsmål hvor man ikke har en tydelig ordlyd eller klare uttalelser fra forarbeidene til forskriften å forholde seg til. Medietilsynet har ved sin tolkning blant annet lagt vekt på det de mener har vært departementets intensjoner og formål ved utforming av forskriften, men det er lite som tyder på at departementet har vurdert spørsmålene rundt klassifiseringen av inntekter fra «+Alt».

Medieklagenemnda på sin side lagt stor vekt på ordlyden i bestemmelsen, og argumenterer for at henvisningen til «mediets» brukerinntekter i seg selv er en indikasjon på at det bare er inntekter fra bruk av avisen som har søkt om tilskudd, herunder denne avisens redaksjonelle innhold, som kan regnes som brukerinntekter etter § 12 andre ledd nr. 8. Bergensavisen vil argumentere for at praktiseringen av forskriften bør være en annen enn den Medietilsynet og Medieklagenemnda har lagt til grunn.

For å skape klarhet for aktørene bør ordlyden i forskriften justeres, slik at det blir klart at slike tilleggssinntekter som Amedias aviser får fra omsetningen av «+Alt»-abonnement skal regnes som brukerinntekter som kvalifiserer til mottak av produksjonstilskudd. De viktigste argumentene for å gjøre en slik presisering, er:

«+Alt» er en del av hovedproduktet: «+Alt» bygger på avisenes tradisjon med å kombinere lokalt og nasjonalt innhold, på samme måte som papiraviser tidligere inkluderte stoff fra nyhetsbyråer. Det er et naturlig digitalt tilpasningsprodukt og bør ikke behandles som et tillegg eller et separat produkt. Det er en politisk ambisjon om å få flere yngre til å lese redaktørstyrte medier, noe abonnementsmodeller som «+Alt» bidrar til ved å tilby et bredere og mer skreddersydd innhold som treffer de yngre målgruppene bedre.

Abonnenten betaler for en samlet pakke: Abonnenten kjøper tilgang til en bestemt lokalavis, men mange ønsker også å kunne få tilgang til nyheter og annet innhold fra andre steder i landet gjennom den samme plattformen som de allerede benytter. Amedia gjør dette mulig gjennom en modell der inntektene fra «+Alt» går direkte til den avisen brukeren tegner abonnement hos. Det er derfor en reell brukerinntekt for avisen, ikke en ekstern tilleggssinntekt.

Utvikling av moderne journalistikk: «+Alt» gir brukerne tilgang til mer variert innhold, inkludert formater som lyd, video og direktesendinger. Dette er en naturlig del av dagens journalistiske utvikling, og produksjonsstøtteordningen bør reflektere den faktiske innholdsproduksjonen og forbruksmønsteret. Undersøkelser viser at produktet har blitt svært godt mottatt i markedet.

Dekning av kostnader: Både Medietilsynet og Medieklagenemnda har vist til uttalelser fra departementet i høringsnotatet til forskriften om at produksjonstilskudd skal «reflektere driftsvilkårene og kostnadene knyttet til mediets utbredelse og nyhetsproduksjonens kostnader» og at dette taler mot at salg eller videreformidling av andre aviser og deres redaksjonelle innhold kan medregnes som «mediets brukerinntekter» etter forskriften § 12 andre ledd nr. 8. Til dette vil Bergensavisen bemerke at dette ikke er korrekt. Amedia gjør det samme som andre mediekonsern - man fordeler kostnadene etter en fordelingsnøkkel. Det som skiller Amedias modell fra andres er at inntektene i sin helhet hentes gjennom enkeltavisene - og da gjennom et abonnement som gir mertilgang.

Konkurransemessige konsekvenser: Ved å ekskludere «+Alt» fra brukerinntektene skapes det en urimelig forskjellsbehandling mellom aviser som inngår i en slik samarbeidsmodell og de som ikke gjør det. Dette kan svekke økonomien til nummer to-aviser, som allerede er i en utsatt posisjon. At inntekter fra «+Alt»-abonnement ikke regnes som brukerinntekter, medfører en reduksjon på 15-20% i beregningsgrunnlaget for produksjonsstøtte for disse konkurranseutsatte avisene.

Tidligere praksis og konsekvenser av endringen: Tidligere har brukerinntekter inkludert alle abonnementsinntekter uten å skille mellom basis- og tilleggspakker. Å utelate «+Alt» fra brukerinntektene bryter med denne praksisen og skaper uforutsigbarhet for avisene, noe som kan svekke deres økonomiske stabilitet og evne til å oppfylle sitt samfunnsoppdrag. Bergensavisen mener en justering av ordlyden i forskriftens § 12 andre ledd nr. 8 kunne løse problemet. I stedet for dagens ordlyd hvor beskrivelsen «mediets brukerinntekter» er brukt, kan ordlyden f.eks. endres til «brukerinntekter som tilfaller mediet.»

Vennlig hilsen

Guro Valland

Ansv. redaktør og adm. direktør