

Klagenemndssekretariatet
Postboks 511 Sentrum
5805 BERGEN

Vår ref.: 19/622-11/LA

Deres ref.:

Dato: 30.03.2020

Innstilling til Medieklagenemnda - Klage på vedtak om avslag på søknad om produksjonstilskudd - Bakkar og Berg Media AS

Klager: Bakkar og Berg Media AS org. 911 885 999, som publiserer nettavisen Nett.no

Klage mottatt: 11. november og 28. desember 2019

Innhold

1. Sammendrag	3
2. Sakens bakgrunn	4
2.1. Søknaden om tilskudd til Nett.no	4
2.2. Innholdsanalysen	5
2.3. Innstilling fra Tilskuddsutvalget.....	6
2.4. Medietilsynets vedtak	6
3. Klagers anførsler	6
3.1. Anførsler knyttet til metodikken i innholdsanalysen fra HiV	7
3.2. Anførsler knyttet til vilkåret om tematisk bredde.....	7
3.3. Anførsel om at Nett.no må ansees som en riksdekkende publikasjon.....	8
3.4. Anførsler knyttet til vilkåret om debatt- og kommentarstoff	9
3.5. Anførsler knyttet til sammenligning med Dagsavisen og Kyst og Fjord	10
3.6. Anførsler knyttet til rettferds- og rimelighetsbetraktninger	10
3.7. Anførsler knyttet til saksbehandling og likebehandling.....	11
4. Uttalelse fra Høgskulen i Volda.....	11
5. Medietilsynets vurdering	12
5.1. Rettslig bakgrunn.....	12
5.2. Vurdering av anførsler knyttet til metodikken i innholdsanalysen.....	13
5.3. Vurdering av anførsler knyttet til vilkåret om tematisk bredde.....	14
5.3.1. Vurdering av anførsel om feil tolkning av forskriften (feil ved rettsanvendelsen)	14
5.3.2. Vurdering av anførsler knyttet til feil ved innholdsanalysen og feil faktum	16
5.4. Vurdering av anførsler knyttet til forvaltningspraksis for riksdekkende nisjemedier	17
5.5. Vurdering av anførsler knyttet til andel debatt- og kommentarstoff.....	19
5.6. Vurdering av anførsler knyttet til sammenligning med andre publikasjoner	20
5.7. Vurdering av anførsler knyttet til rettferds- og rimelighetsbetraktninger	22
5.8. Vurdering av anførsler knyttet til saksbehandling og likebehandling.....	22
5.8.1. Vurdering av anførsel om samarbeidet mellom HiV og Medietilsynet	22
5.8.2. Vurdering av anførsel om HiVs habilitet	23
5.8.3. Vurdering av anførsel knyttet til Tilskuddsutvalgets behandling	24
5.8.4. Vurdering av anførsel knyttet til likebehandling.....	25
6. Medietilsynets innstilling.....	26

1. SAMMENDRAG

Medietilsynet har vurdert klagen fra Bakkar og Berg Media AS på avslag på søknad om produksjonstilskudd og opprettholder vurderingen av at Nett.no ikke oppfyller formåls- og innholdsvilkårene i forskriften § 3 første ledd nummer 1 og nummer 2.

Søker anfører at det foreligger metodiske feil ved innholdsanalysen fra Høgskulen i Volda. Medietilsynet legger til grunn at metodikken som er benyttet i innholdsanalysen og operasjonaliseringen HiV har gjort, bygger på anerkjente, veletablerte og etterprøvbare medievitenskaplige forskningstradisjoner.

Medietilsynet viser til at saken er grundig utredet fra tilsynet, og at komparasjonene som er gjort i analysen er valgt ut etter relevante og saklige kriterier. Sammenligningen med Fiskeribladet er gjort fordi dette mediet etter Medietilsynets vurdering best representerer unntaket fra breddekravet. Sammenligningen med Dagsavisen er tatt med som et ekstra referansepunkt fordi denne publikasjonen er et allment nyhetsmedium.

Medietilsynet opprettholder vurderingen av at Nett.no ikke har tilstrekkelig tematisk bredde, ettersom publikasjonen har en svært høy andel næringslivsstoff (ca. 90 prosent). Forskriften stiller som vilkår at mediet må inneholde et bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder, og dette kravet ansees ikke som oppfylt. Medietilsynet har tolket forskriftens vilkår om tematisk bredde i samsvar med en naturlig språklig forståelse av ordlyden i bestemmelsen, sammenholdt med forskriftens formål og forarbeider. Anførselen om rettsanvendelsesfeil kan derfor ikke føre frem. Videre slutter Medietilsynet seg til prinsippene som ligger til grunn for HiVs koding av næringslivsstoff, og kan på denne bakgrunn ikke se at det er lagt til grunn feil faktum for vedtaket.

Vurderingen av at Nett.no har en svært lav andel kommentar- og debattstoff opprettholdes. Innholdsanalysen viser at publikasjonen har ca. 2,5 prosent slikt stoff, og det foreligger ingen opplysninger i klagen som tilsier at denne beregningen er feil. Søker har vist til kommentar- og debattartikler som er publisert i 2019, samt debatt og engasjement skapt via publikasjonens Facebook-side. Medietilsynet viser til at det er publikasjonens produksjon for 2018 som er vurderingstemat for vedtaket, og at det ikke er anledning til å legge vekt på publiserte artikler i 2019. Videre må forskriftens vilkår oppfylles av publikasjonen som sådan, og innhold i sosiale medier kan ikke tillegges vekt ved vurderingen. Medietilsynet opprettholder på denne bakgrunn vurderingen om at vilkåret om å inneholde et bredt tilbud av debattstoff ikke er innfridd.

Søker har i klagen vist til en utfordrende konkurransesituasjon i regionen. Medietilsynet har vurdert hvorvidt det er grunnlag for å gi dispensasjon fra forskriftens kvalifikasjonskrav for å kunne opprettholde konkurransen på utgiverstedet. Tilsynet viser til at begge avisene på utgiverstedet går med driftsoverskudd, og kan ikke se at det er grunnlag for å dispensere fra bestemmelsene i forskriften for å opprettholde konkurransen på utgiverstedet.

Til sist har søker anført flere grunnlag for saksbehandlingsfeil ved vedtaket. Medietilsynet har vurdert disse, men funnet at anførselene ikke kan føre frem. Dette gjelder anførsel om tett samarbeid mellom tilsynet og HiV, anførsler om HiVs habilitet, anførsler knyttet til manglende begrunnelse fra Tilskuddsutvalget og anførsler om likebehandling. Anførselene er ikke nærmere begrunnet i klagen og medfører etter Medietilsynets vurdering ikke riktighet.

Medietilsynet har på denne bakgrunn ikke funnet grunnlag for å oppheve eller endre det påklagede vedtaket, og avgir innstilling til Medieklagenemnda om å opprettholde avslaget på søknaden om produksjonstilskudd for 2019.

2. SAKENS BAKGRUNN

11. november 2019 mottok Medietilsynet klage fra Bakkar og Berg Media AS på vedtaket om avslag på søknad om produksjonstilskudd til publikasjonen Nett.no av 4. november 2019. Klager innga tilleggsbemerkninger til klagen 19. desember og 28. desember 2019.

Vedlegg 1: *Vedtak om avslag på søknad om produksjonstilskudd for Nett.no av 4. november 2019 (heretter omtalt som «vedtaket»)*

Vedlegg 2: *Klage på vedtak i Medietilsynet av 11. november 2019 (heretter omtalt som «klagen»)*

Vedlegg 3: *Saker på Kyst og Fjord i perioden 5. november til og med 19. desember 2019*

Vedlegg 4: *Tilleggsopplysninger til klagen av 28. desember 2019*

Klagen er rettidig framsatt, jf. forvaltningsloven §§ 29 og 30. Lovens øvrige vilkår for å behandle klagen foreligger, jf. forvaltningsloven § 32.

Medietilsynet har vurdert klagen etter forvaltningsloven § 33 og har ikke funnet grunnlag for å oppheve eller endre det påklagede vedtaket. Saken sendes med dette over til klageinstansen, jf. forvaltningsloven § 33 fjerde ledd, jf. forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier av 25. mars («forskriften») § 12 tredje ledd.

2.1. SØKNADEN OM TILSKUDD TIL NETT.NO

Medietilsynet mottok søknad fra Bakkar og Berg Media AS 11. april 2019 om produksjonstilskudd for nettavisen Nett.no (heretter omtalt som «Nett.no», «søkeren» eller «selskapet»). Søknaden er inntatt som vedlegg 1 til vedtaket.

Selskapet har opplyst i søknaden at det er deres vurdering at publikasjonen oppfyller samtlige vilkår for å motta produksjonstilskudd.

Det er i vedtaket punkt 1.1 til 1.3 gitt en beskrivelse av søkeren. I det følgende gjentas kun hovedpunktene:

Nett.no ble etablert i 2013 og dekker nærings- og samfunnsliv i 23 kommuner i Nordfjord og på Sunnmøre. Nett.no finansieres gjennom abonnementsbetaling, og kommer ut som en kontinuering oppdatert nettavis. Selskapet har 3,5 årsverk og ansvarlig redaktør er Kjetil Haanes. Det er i søknaden lagt ved bekreftelse fra Norsk Redaktørforening på at Nett.no har ansvarlig redaktør som arbeider i tråd med Redaktørplakaten. Bekreftelsen er inntatt som vedlegg 2 til vedtaket.

Nett.no har i søknaden lagt ved attestasjon fra revisor, inntatt som vedlegg 3 til vedtaket. Selskapet hadde 2 500 000 kroner i driftsinntekter i 2018, mens driftskostnadene var 2 269 000 kroner. EBITDA (driftsresultat før renter, skatt, avskrivninger og nedskrivninger) var 231 000 kroner.

Norsk Opplagskontroll AS har bekreftet et opplag på 1017 for Nett.no i 2018. Skjema for stedlig kontroll fra Norsk Opplagskontroll er inntatt som vedlegg 4 til vedtaket.

Nett.no publiserte 1735 egenproduserte saker i 2018.

2.2. INNHOLDSANALYSEN

I behandlingen av søknader om produksjonstilskudd skal Medietilsynet vurdere om publikasjonen har et formål og et innhold som oppfyller vilkårene i forskriften § 3 første ledd, nummer 1 og 2. For å kunne vurdere om en publikasjon i hovedsak formidler nyhets-, aktualitets- og debattstoff til allmennheten, og om den inneholder et bredt tilbud av slikt nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder, må det gjennomføres en kvantitativ innholdsanalyse av et representativt utvalg av nyhetsmediets samlede innhold i det foregående året.

Etter en anbudsprosess fikk Høgskulen i Volda (heretter omfalt som «HiV» eller «Høgskulen») i oppdrag å gjennomføre en slik innholdsanalyse. Innholdsanalysen fra HiV av 10. oktober 2019 er inntatt som vedlegg 5 til vedtaket.

HiV har gjennomført en kvantitativ innholdsanalyse av et utvalg artikler i Nett.no fra 2018. Analysen er komparativ ved at innholdet i Nett.no sammenlignes med innholdet i Fiskeribladet og Dagsavisens papirutgave. Innholdsanalysen av Nett.no baserer seg på systematisk registrering av innholdet i et utvalg bestående av 407 artikler i Nett.no, 111 artikler fra Fiskeribladet og 120 artikler i Dagsavisens papirutgave, alle fra 2018. Gjennom analysen har HiV kartlagt utgivelsesfrekvens, kildebruk, stoffsammensetning med hensyn til form, sjanger, tema og geografi, og artiklenes aktualitet. Under følger en oppsummering av funnene i rapporten fra HiV knyttet til analysen, samt rapportens vurdering og konklusjon. For øvrig vises til Medietilsynets beskrivelse av rapporten i vedtaket punkt 1.4 samt rapporten i sin helhet.

I analysen konkluderer HiV med at Nett.no ikke oppfyller forskriftens vilkår om å gi et «bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff», jf. forskriften § 3 første ledd nummer 1 og 2.

«NETT.NO har en liten redaksjon som publiserer i underkant av åtte artikler per dag. Begge deler er om lag på samme nivå som 'Alvdal midt i væla' året før utgivelsen fikk pressestøtte. Den samlede kildebruken i NETT.NO er lavere enn de to avisene vi har sammenlignet den med, men den er om lag på linje med i bransjen for øvrig. Utgivelsen publiserer i all hovedsak dagsaktuelle nyheter, som er et underliggende premiss for å komme i betraktning for pressestøtte.

Etter vår vurdering oppfyller likevel ikke NETT.NO forskriftens ordlyd om å gi et «bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff» av to grunner:

- 1. Nettstedet har svært lite debatt- og kommentarstoff*
- 2. Stoffsammensetningen etter temaområde har en såpass sterk overvekt av næringslivsstoff*

Våre analyser viser at NETT.NO er en ekstremt nyhetsorientert publikasjon som har en svært lav andel kommentar og debattstoff (ca. 2,5 prosent). Andelen av stoffet som ikke handler om næringsliv eller næringspolitikk er svært lav.

Med innføringen av den plattformnøytrale støtteordningen i 2014 ble det formelle kravet til bredde i innholdet skjerpet. Departementets begrunnelse viser at dette fra politisk side er en intendert innstramming. Samtidig finner vi tegn til at forvaltningen har videreført en praksis med røtter tilbake til 1996, der man aksepterer

nisjeutgivelser innenfor temaområdene politikk og/eller økonomi. Denne sedvanen har imidlertid vært forbeholdt riksdekkende medier.

Bredde i innholdet har alltid vært en betingelse for produksjonsstøtte til lokale medier. Våre analyser viser at NETT.NO er en lokalavis og kan således ikke unntas fra innholdskravet.

Vi vurderer det derfor slik at NETT.NO ikke har et innhold som tilfredsstillende kravene i § 3, første ledd nummer 1 og 2 i Forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier.»

2.3. INNSTILLING FRA TILSKUDDsutVALGET

I tråd med forskriften § 12 annet ledd jf. § 13 la Medietilsynet frem søknaden for Tilskuddsutvalget for produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier (heretter «Tilskuddsutvalget») til uttalelse før endelig vedtak ble fattet. Utvalget behandlet søknaden i møte 21. oktober 2019. På dette møtet gjennomgikk utvalget funnene i rapporten fra HiV som en del av vurderingen av saken. Protokollen fra møtet er inntatt som vedlegg 6 til vedtaket.

Tilskuddsutvalget ga følgende innstilling:

«Tilskuddsutvalget for produksjonstilskudd anbefaler at Nett.no gis avslag på søknad om produksjonstilskudd. Avslaget begrunnes i at publikasjonen ikke oppfyller vilkårene i forskriften § 3 første ledd nummer 1 og nummer 2.»

2.4. MEDIETILSYNETS VEDTAK

Medietilsynet avsto søknaden i vedtak av 4. november 2019 (vedlegg 1) med hjemmel i forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier § 3 første ledd nummer 1 og 2, jf. § 12.

Medietilsynet kom til at Nett.no oppfylte de generelle vilkårene i forskriften § 3 første ledd nummer 3 til og med nummer 5 om ansvarlig redaktør, betalt redaksjonelt innhold og krav til andel opplag solgt i abonnement. Videre vurderte Medietilsynet at Nett.no oppfylte kravet til antall utgaver i forskriften § 4. Medietilsynet konkluderte også med at vilkårene knyttet til organisering, overskudd, utbytte og transaksjoner i forskriften §§ 5 til og med 8 var oppfylt.

Avslaget er begrunnet med at Nett.no ikke oppfyller formåls- og innholdsvilkårene i forskriften § 3 første ledd nummer 1 og 2. Medietilsynet la i vurderingen avgjørende vekt på at Nett.no har en svært lav andel kommentar- og debattstoff, og at vilkåret om å inneholde et bredt tilbud av debattstoff dermed ikke var oppfylt. Forskriften stiller videre som vilkår at mediet må inneholde et bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder. Etter Medietilsynets vurdering mangler Nett.no tematisk bredde, ettersom publikasjonen har en svært høy andel næringslivsstoff. Dette vilkåret ble heller ikke ansett som oppfylt. Medietilsynets vurdering er inntatt i vedtakets punkt 2.2.4.

3. KLAGERS ANFØRSLER

Nett.no anfører feil ved rettsanvendelsen ved at Medietilsynet etter søkers mening har tolket kravet til «tematisk bredde» for strengt, at Medietilsynet har lagt feil faktum til grunn for vedtaket både med hensyn til den tematiske bredden i publikasjonen og andel debattstoff, og at metodiske feil i HiVs innholdsanalyse har ført til feil subsumsjon. Videre påberoper klager seg Medietilsynets forvaltningspraksis for å tildele støtte til riksdekkende nisjepublikasjoner

innenfor økonomi og/eller politikk, og anfører at denne forvaltningspraksisen bør omfatte publikasjoner som Nett.no.

Nedenfor oppsummeres hovedpunktene i klagers anførsler fremsatt for Medietilsynet hhv. 11. november, 19. desember og 28. desember 2019. Det vises for øvrig til klagen og tilleggsopplysninger til klagen i sin helhet, inntatt som vedlegg 2, 3 og 4 til innstillingen.

3.1. ANFØRSLER KNYTTET TIL METODIKKEN I INNHOLDSANALYSEN FRA HiV

Nett.no viser til at de tradisjonelle innholdsanalysene som normalt er utført for papirmedier er lite egnet for å analysere nettmedier med den profil som Nett.no har. Slik HiV har gått fram, gir metodikken et feilaktig bilde av innholdet i Nett.no, mener søkeren.

Søkeren anfører at det er mangelfullt og bidrar til å gi et upresist bilde av journalistikken og tematisk bredde at HiV ikke vekter de ulike artiklene ut ifra om det er kortnytt, meldings-/hendelsesbaserte artikler, analyser eller større reportasjer. Det er stor forskjell i journalistikk og tematikk mellom de ulike delene uten at HiV tar hensyn til dette, ifølge søker.

Selskapet viser til at de har kortnytt på børsmeldinger om nye offshorekontrakter for de fleste offshoresekskapene langs kysten, noe som fort fører til en stor del enkildeartikler. Samtidig vises det til at publikasjonen inneholder børsmeldinger om selskap med base i regionen, noe som også bidrar til en høy del enkilde-saker, jf. HiV sine vurderinger av at Nett.no har en stor andel null- og enkildeartikler.

Det vises til at som nettavis med kontinuerlig publisering lages flere artikler om én sak, i stedet for å publisere én artikkel om saken på papir dagen etter. Det gir et annet utslag for kildebruken om en analyserer artikkel for artikkel i stedet for å se på kildebruken for en samlet dekning av én sak, ifølge søkeren.

Søker anfører videre at det kun er delvis treffende å benytte synlige muntlige kilder som grunnlag for å vurdere kvaliteten på journalistikken i publikasjonen. Nett.no benytter i større utstrekning regnskap og rapporter som kilder, ettersom dette vurderes å være mer troverdige kilder i næringslivssammenheng. Søkeren viser til å ha dyktige og kompetente journalister, og har som mål å drive journalistikk med høy kvalitet innenfor viktige samfunnsområder.

I brev av 28. desember 2019 (vedlegg 4) har Nett.no kommet med ytterligere bemerkninger til klagen. Der gjentas at Medietilsynets avslag er fattet på bakgrunn av en ufullstendig, misvisende og faglig lite egnet innholdsanalyse gjort av HiV. Søker mener analysen ikke reflekterer det faktiske innholdet i Nett.no, og at HiV har gjort en rekke analysestrategiske valg til ugunst for Nett.no. Selskapet gjentar de metodiske innvendingene mot innholdsanalysen som ble presentert i klagen av 19. november.

3.2. ANFØRSLER KNYTTET TIL VILKÅRET OM TEMATISK BREDDE

Klager anfører at Medietilsynet har tolket vilkåret om tematisk bredde feil (feil i rettsanvendelsen). Det vises til at HiV i innholdsanalysen ikke gir noen definisjon på hva som ligger i begrepet «næringsliv», men likevel slår fast at delen som ikke omhandler næringsliv er svært lav (90 prosent om næringsliv, 10 prosent om næringspolitikk).

Søker viser til at det er vanskelig å kommentere disse tallene uten å vite hva HiV definerer som næringsliv, men legger til grunn at tema som samferdsel, miljø, nyskaping, reiseliv, arkitektur, utdanning, fylkespolitikk og hva som må til for at folk skal bo og trives i de 23 kommunene publikasjonen primært dekker, må falle inn under definisjonen næringsliv. Dette anføres at er feil tolkning av kravet til tematisk bredde.

Det vises til at HiV fastslår at publikasjonen ikke inneholder stoff om sport eller ulykker. Nett.no anfører at publikasjonen skriver om stadionutbygginger og om den økonomiske situasjonen for lag som AaFK og Hødd, og hvor viktig idrett er for trivsel og by- og bygdeutvikling. Videre vises det til at Nett.no skriver om ulykker som har stor samfunnsmessig betydning, og at publikasjonen i 2018/2019 hadde sju artikler om redningsskøyta RS Idar Ulstein som kjørte på land, og 17 artikler (i 2019) om nestenhavariet med cruiseskipet Viking Sky på Hustadvika.

Klager erkjenner at publikasjonen ikke skriver mye om sykdom og helse, kunst, kultur og litteratur, men at det også finnes artikler om disse feltene. Nett.no viser til at publikasjonen skriver mye om bedrifter, der målet er å løfte fram flere av de vel 1.600 bedriftene i publikasjonens primærrområde som omsetter for mer enn 10 millioner kroner, og som er lite kjente.

Selskapet er av den oppfatning at næringslivsjournalistikk med høy kvalitet i seg selv er tematisk breddejournalistikk, ettersom bedriftene som publikasjonen dekker er brede samfunnsaktører som påvirker samfunnsutfordringene man står overfor.

Oppsummeringsvis anfører søker at Nett.no har tilstrekkelig tematisk bredde til å oppfylle vilkårene for å få produksjonstilskudd, og at det uansett ikke kan være slik at å skrive dårligere om mer i stedet for bedre om mindre skal være et avgjørende kriterium for å få tilskudd.

I tilleggsbemerkninger til klagen av 28. desember viser søker til at Nett.no i perioden 4. november til 21. desember 2019 hadde 61 prosent saker der næringsliv var sentralt. Det vises til at en rekke andre temaer også ble dekket i disse sakene, slik at denne andelen trolig er et høyt tall. Det vises også til at det er en stor bredde i næringene som omtales, slik som handel, fiskeri, landbruk, verft, offshore, møbel og eiendom. Det anføres at man trolig ville fått en lignende fordeling dersom man hadde sett på andre perioder av 2019. Det vises til at til sammenligning hadde Kyst og Fjord, etter søkers beregninger, 91 prosent næringslivsdominerte saker i perioden 4. november til og med 19. desember. Søker opplyser at over 90 prosent av disse sakene i tillegg var fiskerirelatert. Etter søkers syn har Nett.no langt større tematisk bredde enn Kyst og Fjord.

3.3. ANFØRSEL OM AT NETT.NO MÅ ANSEES SOM EN RIKSDEKKENDE PUBLIKASJON

Nett.no anfører subsidiært at publikasjonen uansett oppfylder vilkår for å få støtte ut fra at det etter forvaltningspraksis kan gjøres unntak fra innholdskravet til riksdekkende nisjeprodukter innenfor økonomi og/eller politikk.

Nett.no anfører videre at HiV har definert publikasjonen som en lokalavis uten å analysere dette inngående, og at HiV ut ifra sedvane har konkludert med at publikasjonen ikke oppfylder vilkårene til å motta produksjonstilskudd.

Klager er uenig i HiVs konklusjon, og viser til at publikasjonen også har dekning utenfor de 23 kommunene i Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal som er primærområdet. Klager har lagt ved trafikkdata fra Google Analytics som viser geografisk spredning av lesere for perioden 1. januar 2018 til 4. november 2019. Det vises videre til at publikasjonen tar opp både nasjonale og internasjonale tema. I tilleggsbemerkninger til klagen av 28. desember opplyser søker at selv om Nett.no har hovedfokus på nordvestlandet, er rundt halvparten av leserne utenfor regionen. Oslo er nummer to bak Møre og Romsdal målt i lesertall. Det opplyses at publikasjonen har langt flere lesere enn abonnementstallene tilsier, ettersom det er et system med fem samtidige innlogginger der svært mange deler abonnement. Det er videre lagt ved trafikkdata for 2019 (til og med 21. desember) fra Google Analytics.

Søker mener uansett at det er urimelig at publikasjonen, som et nyskapende uavhengig kvalitetsmedium, skal havne i en situasjon der den 'faller mellom to stoler' og dermed ikke får produksjonstilskudd fordi den har en annen profil enn andre medier. Det siste burde etter søkers oppfatning være en styrke og ikke en ulempe ved søknad om produksjonstilskudd, ut fra et overordnet hensyn til mediemangfold.

3.4. ANFØRSLER KNYTTET TIL VILKÅRET OM DEBATT- OG KOMMENTARSTOFF

Søker anfører å ha en høyere andel debatt- og kommentarstoff enn 2,5 prosent, som HiV anslår i innholdsanalysen. Det vises til at analyser og leserinnlegg er systematisk utelatt fra materialet, at publikasjonen har faste analyser på søndager, og stadig flere «Synspunkt fra leserne». Klager er samtidig enig i at det ideelt sett burde vært mer debattstoff på Nett.no, og at selskapet hadde planer om å bruke produksjonstilskuddet til å utvikle et bedre redaksjonelt publiseringssystem, der det også er bedre tilrettelagt for debattstoff. Det opplyses i tilleggsbemerkninger til klagen av 28. desember at produksjonstilskuddet kunne bidratt til et nytt redaksjonelt system der den enkelte leser kan kommentere direkte på hovedartikkelen, slik at den samlede debatten blir styrket.

Det vises også til at publikasjonen har en stor egenproduksjon av redaksjonelt stoff. Siden publikasjonen startet i oktober 2013 og fram til 8. november 2019, har den publisert 11.340 hovedsaker og 6.096 kortnytt (Kort fortalt), i tillegg til Analyser, Synspunkt og Nytt om navn. Dette gir et snitt på vel ni saker per dag. Det anføres at dersom publikasjonen hadde hatt færre egenproduserte redaksjonelle saker, ville den fått en større andel i prosent av debatt- og kommentarsaker etter HiVs metodikk. Det anføres at Nett.no ikke ville bidratt til mer debatt- og kommentering av den grunn. Søker mener det er vanskelig å forstå at færre egenproduserte redaksjonelle saker skal være et avgjørende kriterium for å få produksjonstilskudd.

Søker mener videre det er feil av HiV og Medietilsynet å ikke ta hensyn til den debatt Nett.no bidrar til i sosiale kanaler som Facebook og LinkedIn. Nett.no viser til at publikasjonen har bidratt til en langt større debatt enn HiV og Medietilsynet har lagt til grunn, og legger som eksempel ved kommentarer fra følgere på Facebook. Det vises til at Nett.no har 2724 følgere på Facebook, og i snitt legger ut tre saker daglig (se tillegg til klagen av 28. desember 2019).

Nett.no anfører avslutningsvis at det ikke er definert noen nedre grense for hvor stor andel debatt- og kommentarstoff som må til for å fylle kvalifikasjonskravet, og vilkåret må etter søkers syn derfor tillegges liten vekt.

Søker har i tilleggsbemerkninger til klagen av 28. desember lagt ved en oversikt over debatt- og kommentarinneleggene i publikasjonen for perioden 4. november til og med 21. desember 2019, som viser at Nett.no hadde 18 debattinnlegg. Til sammenligning hadde Kyst og Fjord

25 debattinnlegg i perioden 4. november til og med 19. desember (se vedlegg 3). Dersom man hensyntar at Kyst og Fjord har en større stab og høyere lesertall enn Nett.no, mener søker at Nett.no reelt ikke bidrar til mindre debatt innenfor sin leserkrets enn Kyst og Fjord.

Medietilsynet bør etter søkers mening se på andre sammenlignbare medier i størrelse og profil, og heller vurdere det faktiske antall debatt- og kommentarinnlegg sett opp mot mediets størrelse, i stedet for å benytte prosentandel og sammenligne Nett.no mot langt større riksdekkende medier med store staber, egne debattredaktører og en helt annen økonomi.

3.5. ANFØRSLER KNYTTET TIL SAMMENLIGNING MED DAGSAVISEN OG KYST OG FJORD

Klager mener at det er en svakhet ved innholdsanalysen at den ikke sammenligner Nett.no med publikasjonen Kyst og Fjord. Det vises til at denne avisen er mer relevant å sammenligne med enn Dagsavisen. Det vises til at Kyst og Fjord startet opp i 2011 og de to siste årene har fått 777 997 kroner i årlig tilskudd ut ifra det beskrevne formålet: *«Kyst og Fjord er en uavhengig nyhetskanal for fiskerinæringen med forankring i nordnorske problemstillinger og virkelighet. Kyst og Fjord ble etablert i fiskeværet Kjøllefjord i Finnmark i 2011, og leverer daglige nyheter fra fiskeri- og kystnæringene som fortløpende oppdateres gjennom nettavisen www.kystogfjord.no. Videre gir Kyst og Fjord ut en avis i papirformat og som eavis som distribueres til abonnentene ukentlig.»*

I epost av 19. desember 2019 fra redaktør Kjetil Haanes til Medietilsynet anføres ytterligere momenter om hvorfor søker ikke anser det relevant å sammenligne Nett.no med Dagsavisen. Det vises til at Nett.no har tre ansatte mot 100 ansatte i Dagsavisen, tre millioner kroner i omsetning mot 120 millioner, samt null kroner i «mediestøtte» mot 32 millioner mv. I e-posten vedlegges en oversikt og klassifisering av saker publisert i Kyst og Fjord i perioden 5. november til 19. desember 2019, se vedlegg 3 til innstillingen.

I tillegg til klagen av 28. desember 2019 utdypes nærmere hvorfor klager mener det er nærliggende å sammenligne Nett.no med Kyst og Fjord. Nett.no mener at Medietilsynet burde vært mer kritisk til sammenligningsgrunnlaget HiV har brukt, og vært mer opptatt av at Nett.no i større grad skal sammenlignes med medier med lignende størrelse og profil.

3.6. ANFØRSLER KNYTTET TIL RETTFERDS- OG RIMELIGHETSBETRAKTNINGER

Søker anfører at selskapet ut fra rettferds- og rimelighetsbetraktninger burde kvalifisere for å motta produksjonstilskudd. Det vises til konkrete støtteerklæringer til publikasjonen etter at avslaget ble kjent. Det vises også til at publikasjonen oppfyller det overordnede formålet til produksjonstilskuddsordningen slik det er definert i forskriften § 1.

Det vises videre til at konkurransesituasjonen er krevende, spesielt ettersom de større mediekonsernene i stadig større grad bruker sitt lokalavis-nettverk med produksjonstilskudd til å konkurrere med Nett.no. Søker viser til at det i publikasjonens primære dekningsområde er sju Polaris-aviser som samlet fikk 3,3 millioner kroner i produksjonstilskudd i 2018, og som kommer Sunnmørsposten til gode gjennom et redaksjonelt samarbeid om stoffutveksling. Søker finner det sterkt urimelig og ikke i tråd med lovgivers intensjoner, at Nett.no ikke anses å oppfylle vilkårene til å få produksjonstilskudd.

3.7. ANFØRSLER KNYTTET TIL SAKSBEHANDLING OG LIKEBEHANDLING

Nett.no anfører i tilleggssuttalelsen av 28. desember 2019 at det virker som det har vært en tett kobling mellom Medietilsynet og HiV underveis i arbeidet med innholdsanalysen av publikasjonen. Etter søkers oppfatning er en slik tett kobling en ulempe for den endelige vurderingen som Medietilsynet skal gjøre, og at dersom Medietilsynet hadde hatt større avstand til HiV, kunne tilsynet i større grad vært kritisk til HiVs analyse og avdekket feil og mangler ved innholdsanalysen. Det anføres også at medielærere ved HiV har vært svært kritiske til Nett.no.

Det anføres videre at Tilskuddsutvalget ikke har gjort selvstendige vurderinger rundt Nett.no, men i stedet fullt og helt forholdt seg til innholdsanalysen og anbefalingene fra HiV, en analyse som etter søkers vurdering gir en svært skjev framstilling av hva Nett.no faktisk er. Til slutt vises det til at dersom publikasjonen ikke skulle få støtte, tilsier dette en innskjerping av Medietilsynets fortolkning av vilkårene i forskriften, som også må få konsekvenser for flere av dagens støttemottakere.

4. UTTALELSE FRA HØGSKULEN I VOLDA

I klagen fra Bakkar og Berg Media AS rettes det kritikk mot rapporten «*Innholdsanalyse av NETT.NO*» fra HiV. Søkers anførsler knyttet til dette er oppsummert i innstillingens punkt 3.

Medietilsynet har på denne bakgrunn bedt Høgskulen om en uttalelse til de delene av klagen som berører innholdsanalysen. HiV avga slik uttalelse i brev av 24. februar 2020 til Medietilsynet.

Vedlegg 5: *Uttalelse fra Høgskulen i Volda av 24. februar 2020 (heretter omtalt som «uttalelsen»)*

HiV viser til å i innholdsanalysen ha konkludert med at kildebruken i Nett.no er i samsvar med vanlig praksis i bransjen for øvrig, og at stoffet gjennomgående er vurdert som dagsaktuelt, samt å ha politisk og samfunnsmessig relevans. Innholdsanalysen omtaler ikke konkurransesituasjonen med utgangspunkt i medieøkonomien på Sunnmøre og Nordfjord, og HiV har ikke vurdert den.

HiV avviser at det har vært et samarbeid med Medietilsynet underveis i arbeidet med innholdsanalysen. Det vises til at kontakten mellom tilsynet og HiV kun har vært av praktisk art, slik som ved innhenting av oversikt over artikler fra Nett.no for 2018. Det har ikke vært drøftinger mellom tilsynet og HiV underveis verken om vurderinger, konklusjoner eller analyser.

HiV viser til at analysemiljøet ved skolen ikke har motforestillinger til publikasjonen Nett.no, og at HiV derfor ikke har hatt forutinntatte holdninger ved analysearbeidet.

HiV redegjør i uttalelsen for formålet bak produksjonstilskuddet og forvaltningspraksis knyttet til regelverket. Det vises til at det er fast og lang forvaltningspraksis for at det stilles et breddekrav til lokalavisene og et krav til å være riksdekkende for næringslivsaviser innen økonomi og politikk. HiV har derfor analysert Nett.no først opp mot «bredde»-kravet og deretter opp mot geografi. Det er foretatt en sammenligning med den riksdekkende publikasjonen Fiskeribladet, fordi dette er mediet som best representerer unntaket fra breddekravet. HiV har videre foretatt en sammenligning mot Dagsavisen, som et ekstra

referansepunkt i form av at publikasjonen er et allment nyhetsmedium. Det vises til at hensikten med å inkludere Dagsavisen i komparasjonene var å få frem felles særtrekk ved de to mer nisjepregede mediene, versus en representant for gruppen «allmenne nyhetsmedier».

HiV har analysert breddekravet langs dimensjonen sjanger i form av andel debatt og kommentarstoff ved å benytte stoff publisert på hjemmesiden til Nett.no i 2018. HiV redegjør for metodikken som ligger til grunn for at Nett.no hadde 2,5 prosent debatt og kommentarstoff i 2018. Det vises til at det ikke er opplysninger i klagen som tilsier at det hefter svakheter ved denne metodikken eller at det er gjort feil i beregningen.

HiV viser videre til at det ikke er relevant for klagen når Nett.no viser til andel debatt og kommentarstoff i 2019, ettersom Medietilsynet legger innhold publisert i 2018 til grunn for vedtaket. Det er den perioden som skal vurderes for støtte ved søknadsbehandlingen for 2019.

HiV redegjør også for metodikken benyttet for å vurdere tematisk bredde jf. forskriftens ordlyd «fra ulike samfunnsområder». Høgskulen redegjør for hvilke temaer som er kodet som næringslivsstoff og opplyser at det er hovedtemaet for artikkelen som er bestemmende for kodingen. Det vises til at dette er vanlig praksis i slike analyser. Det opplyses videre at lav andel livsstils- og underholdningsstoff ikke er tillagt vekt i vurderingen. HiV opprettholder vurderingen av at Nett.no har en sterk overvekt av artikler om næringsliv som hovedtema. Det vises til at Fiskeribladet også har en overvekt av næringslivsstoff, men at denne publikasjonen er riksdekkende, til forskjell fra Nett.no.

Analysen vurderer om Nett.no er en riksdekkende avis eller en lokalavis for Sunnmøre og Nordfjord. HiV opprettholder vurderingen av at et flertall av artiklene i publikasjonen handler om forhold innenfor denne regionen, noe som underbygger at Nett.no er en lokalavis. Det vises til at trafikkdata fra Google Analytics ikke inngår i analysen, og at det er opp til forvaltningen å vurdere relevansen av disse opplysningene.

For øvrig viser Medietilsynet til uttalelsen i sin helhet, inntatt som vedlegg 5 til innstillingen.

5. MEDIETILSYNETS VURDERING

5.1. RETTSLIG BAKGRUNN

Kvalifikasjonskriteriene for å kunne motta produksjonstilskudd fremgår av forskriften kapittel 2 «Vilkår for tilskudd», §§ 3 til og med 8.

Det er en avgrenset gruppe nyhets- og aktualitetsmedier som kvalifiserer for å motta produksjonstilskudd. For å avgjøre om en søker er kvalifisert for å motta tilskudd, må Medietilsynet gjøre en konkret vurdering ut fra de faktiske forholdene i den enkelte sak. En søker som oppfyller alle kriteriene, har krav på å få produksjonstilskudd. Kriteriene i §§ 3 til og med 8 er kumulative, og dersom en søker ikke oppfyller ett eller flere av vilkårene, er ikke søkeren kvalifisert for å motta produksjonstilskudd. Det er ikke et fritt forvaltningsskjønn som skal utøves, men en rettsanvendelse av vilkårene i forskriften.

Medietilsynet vurderte samtlige relevante vilkår etter forskriften i behandlingen av søknaden fra Nett.no, og kom til at søkeren ikke oppfylte vilkår knyttet til innhold i publikasjonen, samt vilkår om hovedformål, jf. forskriften § 3 første ledd nummer 1 og 2. Bestemmelsene lyder:

«Tilskudd etter denne forskriften gis bare til nyhets- og aktualitetsmedium som:

1. *har som hovedformål å drive journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt til allmennheten. Tilskudd gis ikke til medium som har som hovedformål å drive med reklame eller markedsføring. Tilskudd gis heller ikke til medium som hovedsaklig er rettet mot medlemmer eller ansatte i bestemte organisasjoner, foreninger eller selskap.*
2. *inneholder et bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder. Tilskudd gis ikke til medium som inneholder en overvekt av annonser. Tilskudd gis heller ikke til medium som i all hovedsak inneholder stoff om ett eller noen få samfunnsområder, eller som i hovedsak inneholder stoff vinklet ut fra en spesiell faglig, politisk, ideologisk, religiøs eller etnisk bakgrunn.»*

Nyhets- og aktualitetsmediet må oppfylle vilkårene i både § 3 første ledd nummer 1 og 2 for å kvalifisere for produksjonstilskudd. Dette innebærer at publikasjonen både må ha som hovedformål å tilby nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt, samt at den må inneholde et bredt tilbud av nyhetssaker, aktualitetsaker og debattstoff fra ulike samfunnsområder. Forskriften stiller på denne måten også krav til en viss bredde i sjangersammensetningen innenfor kategoriene «nyhets- og aktualitetsstoff» og «debatt/kommentarstoff» i mediet. Tilskuddsordningen forvaltes av Medietilsynet, jf. forskriften § 12 første ledd. Bestemmelsens annet ledd, første punktum, lyder som følger:

«Før Medietilsynet treffer avgjørelse om tildeling av tilskudd etter denne forskriften, innhentes innstilling fra tilskuddsutvalget, jf. § 13.»

Tilskuddsutvalget er opprettet i medhold av forskriften § 13, bestemmelsen lyder:

«Til støtte for Medietilsynet i saksbehandlingen etter § 12 opprettes et tilskuddsutvalg som skal bistå ved vurderingen av søknader om tilskudd og ellers avgi uttalelse i saker etter denne forskriften.

Utvalgets medlemmer oppnevnes av Kulturdepartementet for fire år av gangen. Kulturdepartementet kan fastsette nærmere regler om utvalgets virksomhet og sammensetning.»

Medietilsynet viser til at det følger av forskriftens ordlyd og systematikk at det er tilsynet som har vedtakskompetanse i saker om produksjonstilskudd. Videre er det klart at Tilskuddsutvalget er opprettet som en støtte for tilsynets saksbehandling, og at utvalget blant annet skal yte bistand ved vurdering av søknader. Videre følger det av bestemmelsens tredje ledd at forvaltningsloven kommer til anvendelse på Medietilsynets saksbehandling etter denne forskriften.

For øvrig viser Medietilsynet i sin helhet til redegjørelsen for sakens rettslige sider i vedtaket punkt 2.1.

5.2. VURDERING AV ANFØRSLER KNYTTET TIL METODIKKEN I INNHOLDSANALYSEN

Medietilsynet viser til at analyseopplegget som er benyttet i innholdsanalysen og operasjonaliseringen HiV har gjort bygger på anerkjente, veletablerte medievitenskaplige forskningstradisjoner og etterprøvbare metoder.

Nett.no retter kritikk mot manglende vektning av artiklene, samt analysens beskrivelse av kildebruken i publikasjonen. HiV viser til å i innholdsanalysen ha konkludert med at kildebruken i Nett.no er i samsvar med vanlig praksis i bransjen for øvrig, og at stoffet gjennomgående er vurdert som dagsaktuelt, samt å ha politisk og samfunnsmessig relevans.

Medietilsynet viser til at kildebruk kan være relevant å vurdere opp mot vilkåret om at publikasjonen må drive journalistisk produksjon i forskriften § 3 første ledd nummer 1. Det vises til vedtaket punkt 2.2.4 første ledd, der Medietilsynet legger til grunn at Nett.no er forankret i den journalistiske institusjonen og profesjonen. Medietilsynet vurderte i vedtaket at dette vilkåret er oppfylt for Nett.no. Medietilsynet slutter seg til HiVs vurdering i innholdsanalysen og i uttalelsen på dette punkt. Videre peker tilsynet på at kildebruk ikke har vært et relevant moment i vurderingen av om de øvrige vilkårene i § 3 første ledd nummer 1 og 2 er oppfylt.

Medietilsynet vurderer på denne bakgrunn at anførselen om feil knyttet til metodikken i innholdsanalysen ikke kan føre frem.

5.3. VURDERING AV ANFØRSLER KNYTTET TIL VILKÅRET OM TEMATISK BREDDE

Søker anfører for det første at Medietilsynet har tolket forskriftens ordlyd «*inneholder et bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder*» i § 3 første ledd nummer 2 feil. For det andre anføres at HiV har kodet for mange temaer som «næringslivsstoff» og at Nett.no har et bredere tilbud enn det Medietilsynet har lagt til grunn. Det vises herunder til en sammenligning med Kyst og Fjord. Se mer om klagers anførsler i innstillingen punkt 3.2.

5.3.1. Vurdering av anførsel om feil tolkning av forskriften (feil ved rettsanvendelsen)

Medietilsynet viser til at tilsynet har benyttet vanlig juridisk metode når rettsregelen i forskriften § 3 første ledd nummer 2 skal klargjøres. Tilsynet har for det første lagt vekt på en naturlig språklig forståelse av ordlyden i bestemmelsen. Videre er det lagt vekt på forskriftens forarbeider og formål.

Breddekravet kommer tydelig til uttrykk i forskriftens ordlyd gjennom henvisningen til «*et bredt tilbud*» og «*fra ulike samfunnsområder*» i § 3 første ledd nummer 2. I vurderingen av innholdskravet (breddekravet) i vedtaket er det lagt til grunn at «*bredt innhold*» innebærer at det skal være en viss helhetlig balanse mellom ulike stoff- og innholdstyper. Alle potensielle stoffområder må ikke være dekket med samme tyngde. Medietilsynet har imidlertid lagt til grunn at det må være en viss dekning innenfor hver kategori. «*Ulike samfunnsområder*» innebærer at alle maktinstanser, grupperinger, interesser og tematikker skal være aktuelle områder for dekningen.

Denne fortolkningen har klar støtte i forskriftens forarbeider og formål. Hellerudkomiteen la grunnlaget for etableringen av pressestøtten i 1967, gjennom innstillingen «Om tiltak for å opprettholde en differensiert dagspresse» av 28. september 1967. Pressestøtten skulle tilfalle «nummer to»-avisene og dermed i størst mulig grad sikre fortsatt utgivelse av flere aviser med ulikt politisk grunnsyn på hvert utgiversted. Hensikten med støtteordningen var følgelig å bidra til en politisk differensiert nyhetsdekning og gjennom det bidra til den politiske debatten og demokratiet.

Etter en høringsrunde i 2012 ble produksjonsstøtten til aviser i 2014 gjort såkalt «plattformnøytral». Samtidig ble kravet til innhold konkretisert. Kulturdepartementet uttalte i høringsnotatet av 25. mai 2012 følgende om begrunnelsen for forslaget til endringer:

«I en plattformnøytral støtteordning legger departementet til grunn at innholdet vil bli et langt viktigere avgrensningskriterium. Dette stiller større krav til reguleringen på dette punktet. Departementet foreslår derfor kriterier knyttet dels til formålet med virksomheten og dels til det publiserte innholdet, og legger til grunn at dette til sammen kan gi en tilstrekkelig klar avgrensning, jf utkastet § 4 nr. 1 og 2.»

Endringen i forskriften innebærer en presisering av innholdskravet for den enkelte publikasjon til «et bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder». Gjeldende ordlyd i § 3 første ledd nummer 1 og 2 erstatter det tidligere kvalifikasjonskriteriet om at avisen «inneholder nyhets- og aktualitetsstoff av dagspressekarakter som gjør at avisen skiller seg fra andre typer publikasjoner», og er ment å presisere hva som ligger i begrepet «dagspressekarakter». Nåværende ordlyd baserer seg på-, og harmonerer godt med kriteriene som Hellerudkomiteen formulerte ved innføringen av produksjonstilskuddet i 1967. Her ble det presisert at støttemottakerne skulle «gjennom nyheter og kommentarer orientere allmennheten om begivenheter og aktuelle spørsmål i inn- og utland, eller innen den kommune/de kommuner som regnes som avisens utbredelsesdistrikt». Hellerudkomiteens drøfting av avisenes rolle i samfunnet ble knyttet til at de var allsidige nyhetsaviser som inneholdt dagsaktuelle nyheter, kommentarer og meninger. Hellerudkomiteens kriterier er, etter Medietilsynets oppfatning, fortsatt relevante og bør tillegges vekt i fortolkningen av formåls- og innholdsvilkårene etter gjeldende rett.

Det nærmere innholdet i kvalifikasjonsvilkårene om formål og innhold kan videre klargjøres i lys av produksjonstilskuddets formål. Det følger av forskriften at formålet med tilskuddet er å «stimulere til et mangfold av nyhets- og aktualitetsmedier karakterisert av høy kvalitet og uavhengig journalistikk, inkludert medier som er for små til å være bærekraftige og alternativer til de ledende medier i større markeder», jf. forskriften § 1, annet ledd. At formålet med produksjonstilskuddet er knyttet til mediernes demokratiske dagsordenfunksjon ble pekt på i forarbeidene til den plattformnøytrale forskriften av 2014. Denne funksjonen handler om å orientere allmennheten om de mest relevante hendelsene i samtiden innenfor ulike samfunnsområder og å formidle dette gjennom bestemte sjangre (nyheter, debatter og aktualitetsstoff). Dette formålet har ligget fast siden innføringen av produksjonstilskuddsordningen i 1967, og er etter Medietilsynets vurdering en sentral tolkningsfaktor for rettsanvendelsesskjønnet etter § 3 første ledd nummer 1 og 2.

Formålet må også tolkes i lys av at statens ansvar på medieområdet i 2004 ble grunnlovsfestet ved innføringen av det såkalte infrastrukturkravet i Grunnlovens § 100, sjette ledd: «Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.» Dette utgangspunktet ble presisert ved overgangen til en plattformnøytral ordning i 2014, hvor det i forarbeidene fra Kulturdepartementet (2012), ble uttalt følgende i punkt 6.4.2:

«Departementet legger til grunn at formålet med produksjonstilskuddet er å fremme den brede samfunnsdebatten, og å holde befolkningen bredt og generelt orientert om ulike samfunnsspørsmål, jf pkt. 6.2 over. Departementet antar at i den grad det er grunn til å støtte andre typer medier, er begrunnelsen en annen. Dette bør derfor skje gjennom egne ordninger, jf. for eksempel de særlige støtteordningene for minoritetsmedier.» (vår understrekning).

I samme høringsnotat uttalte departementet videre at: «*Bred tilgang til nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt er en forutsetning for aktiv og informert deltakelse i demokratiske prosesser og samfunnsliv for øvrig.*» Bredden i den tematiske dekingen av nyheter, aktualiteter og debatt er, etter Medietilsynets oppfatning, en forutsetning for å nå dette målet. Medietilsynet viser også til at det i forskriften § 3 nummer 2 andre punktum uttrykkelig fremgår at tilskudd ikke gis til «*medium som i all hovedsak inneholder stoff om ett eller noen få samfunnsområder (...)*».

Medietilsynet opprettholder på denne bakgrunn vurderingen av innholdet i forskriftens vilkår, og mener det ikke er grunnlag for anførselen om at tilsynet har tolket forskriften feil.

5.3.2. Vurdering av anførsler knyttet til feil ved innholdsanalysen og feil faktum

Nett.no anfører videre at Medietilsynet har lagt feil faktum til grunn, ettersom tilsynet har lagt til grunn HiVs koding av artikler som er kategorisert som «næringslivsstoff», se innstillingen punkt 3.2.

HiV har i uttalelsen av 24. februar 2020 redegjort for hvilke artikler og tema som er kodet som næringslivsstoff. Dette er artikler med nærings/foretaksperspektiv på verftsindustri, offshore, fiskeri, havbruk, finans, catering, - og lønnsomheten til eiendomsmeglerforetak. HiV opplyser at artikler der fokus er på politiske beslutninger eller samfunnsmessige konsekvenser av det samme, er kodet som politikk eller samfunnsstoff. HiV har lagt til grunn hovedtemaet i artikkelen ved avgjørelsen av kategoriseringen, noe som etter det Medietilsynet kjenner til er vanlig praksis ved innholdsanalyser.

Nett.no anfører videre at næringslivsjournalistikk med høy kvalitet i seg selv er tematisk breddejournalistikk, ettersom bedriftene som publikasjonen dekker er brede samfunnsaktører som påvirker samfunnsutfordringene man står overfor. Medietilsynet er ikke enig i dette, og mener at det må være riktig å skille mellom artikler som har et nærings- eller foretaksperspektiv og artikler som omhandler politiske konsekvenser eller samfunnsmessige konsekvenser av den samme tematikken. Videre er tilsynet enig med HiV i at hovedtema i artikkelen må være førende for kategoriseringen. Søker har ikke vist til konkrete artikler som søker mener er kodet feil. Ettersom Medietilsynet slutter seg til metodikken som er benyttet i kategoriseringen fra HiV, finner tilsynet at søkers anførsler på dette punkt ikke kan føre frem. Medietilsynet opprettholder på denne bakgrunn vurderingen i vedtaket om at Nett.no har en sterk overvekt av næringslivsstoff, og derfor har lav tematisk spredning.

I tilleggsbemerkninger til klagen av 28. desember viser søker til at Nett.no i perioden 4. november til 21. desember 2019 etter egne beregninger hadde 61 prosent saker der næringsliv var sentralt. Det vises også til at det var en stor bredde i næringene som omtales, slik som handel, fiskeri, landbruk, verft, offshore, møbel og eiendom. Medietilsynet viser til at andel saker om næringsliv i publikasjonen i 2019 ikke er relevant for vedtaket, ettersom det er innholdet i publikasjonen for 2018 som skal vurderes etter kvalifikasjonskriteriene i forskriften knyttet til formål og innhold. Det er etter forskriften ikke anledning til å legge vekt på saker publisert i etterfølgende år. HiV og Medietilsynet har derfor ikke vurdert publikasjonens innhold i 2019.

Etter søkers beregninger hadde Kyst og Fjord til sammenligning 91 prosent næringslivsdominerte saker i den samme perioden i 2019. Nett.no opplyser at disse sakene i tillegg var avgrenset til fiskerirelaterte temaer. Medietilsynet viser til at Kyst og Fjord ikke har vært en del av komparasjonene knyttet til innholdsanalysen, se nærmere begrunnelse i innstillingen punkt 5.6. Videre viser tilsynet igjen til at artikler publisert i 2019 ikke er

relevant for vurderingen av søknad om støtte for det samme året, ettersom det er innholdet i publikasjonen for det foregående året som skal legges til grunn i vurderingen av om vilkårene om formål og innhold er oppfylt.

Medietilsynet finner på denne bakgrunn at søkers anførsler om at tilsynet har lagt til grunn feil faktum, ikke kan føre frem.

5.4. VURDERING AV ANFØRSLER KNYTTET TIL FORVALTNINGSPRAKSIS FOR RIKSDEKKENDE NISJEMEDIER

Nett.no anfører subsidiært at publikasjonen oppfylder vilkår for å få støtte ut fra at det etter forvaltningspraksis kan gjøres unntak fra innholdskravet til riksdekkende nisjeprodukter innenfor økonomi og/eller politikk. Det anføres at publikasjonen ikke er en lokalavis og at den har lesere utenfor Sogn og Fjordane/Møre og Romsdal. Anførselen underbygges blant annet med trafikkdata fra Google Analytics. Se gjengivelse av søkers anførsler i innstillingen punkt 3.3.

Medietilsynet viser til at det i forskriften § 3 nummer 2 andre punktum uttrykkelig fremgår at tilskudd ikke gis til «*medium som i all hovedsak inneholder stoff om ett eller noen få samfunnsområder (...)*». Medietilsynet har i vedtaket lagt til grunn at Nett.no har en sterk overvekt av næringslivsstoff, og derfor har lav tematisk spredning.

Nett.no påberoper seg i klagen forvaltningspraksis for at riksdekkende publikasjoner som er tematisk avgrenset til å dekke temaer innenfor politikk og/eller økonomi kan være støtteberettiget. Medietilsynet viser til at det er fast og lang forvaltningspraksis for at det stilles et breddekrav til lokalavisene og et krav til å være riksdekkende for næringslivsaviser innen økonomi og politikk. Den historiske bakgrunnen for dette er nærmere beskrevet i innholdsanalysen punkt 2.3 og 2.4. For lokale medier er bredde i innhold derfor en betingelse for å kvalifisere for tilskudd.

Nett.no anfører at publikasjonen er et riksdekkende medium som bør omfattes av den omtalte forvaltningspraksisen. Det vises til at Nett.no har stoff utenfor sitt primærområde og også dekker nasjonale og internasjonale tema. Medietilsynet viser for det første til at Nett.no etter egne opplysninger på sitt nettsted gir uttrykk for å ha fokus på å dekke 23 bestemte kommuner i Nordfjord og Sunnmøre:

«Ønsker du å følge godt med på det som skjer i nærings- og samfunnslivet på Sunnmøre og i Nordfjord? Då er NETT NO rette staden.» (...) *«NETT NO finn du på alle digitale plattformer, i tillegg til at vi også gir ut spesialmagasin med fokus på nærings- og samfunnslivet i dei 23 kommunane i Nordfjord og på Sunnmøre.»*

Medietilsynet viser videre til tabell 7 på s. 32 i innholdsanalysen fra HiV (vedlegg 5 til vedtaket). Tabellen viser stoffsammensetningen i publikasjonen i prosent etter geografisk fokus. Det fremgår her at mer enn halvparten av artiklene omhandler området Sunnmøre og Nordfjord. Kun én av fem artikler har et nasjonalt fokus, mens geografi er mindre relevant for nesten like mange artikler. Oslo dekkes ikke i det materialet som HiV har analysert, og utenlandske forhold dekkes i kun fire prosent av artiklene. En sammenligning med Fiskeribladet viser at Nett.no for eksempel hadde 21 artikler med nasjonalt fokus, mot 61 artikler i Fiskeribladet. Medietilsynet mener analysen viser at Nett.no har et avgrenset geografisk fokus i den redaksjonelle dekningen.

Det er i klagen lagt ved trafikkdata fra Google Analytics som viser den geografiske spredningen av lesere for perioden 1. januar 2018 til og med 4. november 2019, fordelt etter region og by. Søker mener dataene viser at publikasjonen har et bredere nedslagsfelt enn det rapporten fra HiV viser, og at dette gir seg uttrykk i hvor de har lesere. Tallene viser at Oslo er på andreplass over antall brukere (etter Møre og Romsdal), og at Nett.no har over dobbelt så mange lesere i Oslo som i Ålesund. Medietilsynet viser for det første til at tallene, slik tilsynet forstår opplysningene, viser trafikkdata og gir ikke uttrykk for den geografiske spredningen av abonnentene. Det som registreres er hvor leserne befinner seg når de logger seg inn på Nett.no. Etersom Nett.no har en tydelig næringslivsprofil, er det grunn til å anta at publikasjonen typisk leses av personer som reiser i forbindelse med sitt arbeid eller av andre grunner kan ha et ønske om å holde seg oppdatert på næringslivet i Nordfjord og Sunnmøre. Medietilsynet finner ikke at de fremlagte trafikkdataene kan tillegges betydning for vurderingen. For øvrig tillegger Medietilsynet at de fremlagte dataene også inkluderer tatt fra 2019, som ikke kan legges til grunn ved søknadsbehandlingen, ettersom det her kun er 2018-tall som er relevante.

Søker har i tilleggsbemerkninger til klagen av 28. desember 2019 lagt ved oppdatert leserstatistikk fordelt på region for perioden 1. januar – 21. desember 2019 fra Google Analytics. Det vises også her til at publikasjonen har om lag halvparten av sine lesere utenfor regionen (Nordvestlandet). Det vises videre til at publikasjonen har langt flere lesere enn hva abonnementstall skulle tilsi, ettersom selskapet har et system som gir mulighet for fem samtidige innlogginger per abonnement. Medietilsynet viser til vurderingen ovenfor av dette punktet i klagen, og kan ikke se at opplysningene i tillegget til klagen gir grunn for å endre vurderingen. Etter gjeldende forvaltningspraksis ser ikke Medietilsynet hen til lesertall i vurderingen av om en publikasjon oppfyller vilkårene om formål og innhold i forskriften, og har heller ikke gjort det i denne saken.

Medietilsynet har som en del av klagebehandlingen innhentet abonnentliste fra Nett.no. Denne listen viser hvor abonnentene til Nett.no har geografisk tilknytning i form av poststed og postnummer.

Vedlegg 7: *Abbonentliste for Nett.no fordelt og sortert etter postnummer for abonnenten*

I vedlegget fremkommer opplysninger for ca. 800 som abonnerte på Nett.no i 2018. For 40 av disse er det ikke oppgitt postnummer eller poststed. I følge søknadsskjema hadde avisen 1 000 abonnenter i 2018, i tillegg til 200 kortabonnenter som som selskapet ikke kunne redegjøre nærmere for. Medietilsynet har sortert listen etter postnummer, og kommet frem til at det kun er 93 abonnenter som har postadresse utenfor Møre- og Romsdal og Sogn- og Fjordane (nå Vestland). Dette underbygger tilsynets vurdering av at Nett.no i hovedsak er en lokalavis for Sunnmøre og Nordfjord.

Medietilsynet opprettholder på denne bakgrunn vurderingen i vedtaket punkt 2.2. om at Nett.no både er en tematisk smal publikasjon og at den er geografisk avgrenset, jf. også rapporten fra HiV s. 33 (vedlegg 4 til vedtaket).

Søkers anførsel om at Nett.no bør omfattes av forvaltningspraksis for riksspredte nisjemedier kan etter tilsynets vurdering derfor ikke føre frem. Nett.no må ha tilstrekkelig bredde i innholdet for å kvalifisere for å motta produksjonstilskudd jf. forskriften § 3 første ledd nummer 2.

5.5. VURDERING AV ANFØRSLER KNYTTET TIL ANDEL DEBATT- OG KOMMENTARSTOFF

Søker mener at publikasjonen har en høyere andel debatt- og kommentarstoff enn de 2,5 prosentene som HiV legger til grunn i innholdsanalysen. Det vises til at analyser og leserinnlegg er utelatt fra materialet, og at publikasjonen har faste analyser på søndager, og stadig flere «Synspunkt fra leserne».

Medietilsynet viser til at HiV har gjort et estimat av andel debatt- og kommentarstoff i publikasjonen i 2018. Metodikken som er benyttet fremkommer i fotnote 6 på s. 31 i innholdsanalysen. HiV utdyper dette i uttalelsen fra 24. februar 2020, der det fremkommer at Høgskulen har benyttet hjemmesiden til Nett.no for å telle opp alle artiklene som var tagget med «synspunkter» samt de analyse-artiklene som ikke var ordinære nyhetsreportasjer. Andelen på 2,5 prosent fremkommer ved å summere alle kommentarartiklene og leserbrevne, og deretter dele det på det totale antall artikler i 2018. Medietilsynet legger derfor til grunn at analyser og leserinnlegg er inkludert i materialet i innholdsanalysen, og at søkers anførsler på dette punkt ikke kan føre frem.

Nett.no anfører videre at det ikke er definert noen nedre grense for hvor stor andel debatt- og kommentarstoff som må til for å fylle kvalifikasjonskravet, og at vilkåret derfor må tillegges liten vekt. Det er riktig at det ikke er definert en absolutt nedre grense for andel debatt- og kommentarstoff. Tilsynet viser imidlertid til at ett av formålene med produksjonstilskuddet er at støttemottakerne skal bidra til en bred offentlig samfunnsdebatt. Hvor stor andel som skal til for å fylle denne funksjonen, må bero på en skjønnsmessig helhetsvurdering i hver enkelt sak. Det må vurderes om publikasjonen orienterer allmennheten om de mest relevante hendelsene i samtiden innenfor ulike samfunnsområder og formidler dette gjennom bestemte sjangre (nyheter, debatter og aktualitetsstoff). Andelen debatt- og kommentarstoff i Nett.no er etter Medietilsynets vurdering for lav til at mediet med rimelighet kan sies å fylle denne funksjonen.

Nett.no viser videre i klagen til at publikasjonen har en høy andel egenproduserte saker, hvilket ifølge søker bidrar til at andelen debatt- og kommentarstoff blir lavere enn om publikasjonen hadde hatt lavere egenproduksjon. I fotnote 6 i innholdsanalysen fra HiV fremkommer at Nett.no hadde 43 artikler under «synspunkt» og 36 under «analyse» av totalt 2835 artikler i 2018. Medietilsynet mener det er naturlig å legge til grunn at det er en viss forholdsmessighet mellom andelen debatt- og kommentarstoff og øvrig journalistisk innhold. Uavhengig av om man beregner dette som en prosentvis andel eller ikke, viser det lave antallet debatt- og kommentarstoff at publikasjonen etter Medietilsynets vurdering ikke kan sies å fylle funksjonen om å bidra til en bred samfunnsdebatt.

Søker viser i klagen til å ha skapt omfattende debatt og engasjement gjennom publikasjonens sosiale medier, og at dette bør hensyntas i vurderingen av om publikasjonen oppfyller formålet om å skape en bred offentlig samfunnsdebatt. Til dette viser Medietilsynet til at det er nyhets- og aktualitetsmediet som det søkes støtte til som skal oppfylle vilkårene om innhold og formål i forskriften § 3. Dette fremgår av ordlyden i § 3 første ledd, «*tilskudd etter denne forskriften gis bare til nyhets- og aktualitetsmedium som:*». Vilkårene i § 3 første ledd nummer 1 og 2 er knyttet til *mediet* som sådant og ikke til andre biprodukter eller sosiale medier. Denne fortolkningen støttes videre av § 3 tredje avsnitt, der det fremkommer at dersom et medietilbud består av en portefølje av tilknyttede medieprodukter på ulike distribusjonsplattformer, må vilkårene i bestemmelsen oppfylles av hovedmediet. Medietilsynet viser til at slik forskriften er i dag, åpnes det ikke for at innholdskravene kan oppfylles via andre biprodukter eller sosiale medier.

Nett.no viser til at publikasjonen hadde en høyere andel debatt- og kommentarartikler i etterkant av vedtaket om avslag på produksjonstilskudd, og viser til en egen analyse som er gjort for 2019. Som Medietilsynet har redegjort for i innstillingen punkt 5.4., er artikler publisert i 2019 ikke relevant for vurderingen av søknad om støtte for det samme året, ettersom det er innholdet i publikasjonen for det foregående året som skal legges til grunn i vurderingen av om vilkårene om formål og innhold er oppfylt.

5.6. VURDERING AV ANFØRSLER KNYTTET TIL SAMMENLIGNING MED ANDRE PUBLIKASJONER

Søker mener at det er en svakhet med innholdsanalysen at den ikke sammenligner Nett.no med publikasjonen Kyst og Fjord, som etter søkers vurdering er en mer relevant publikasjon å sammenligne med enn Dagsavisen.

Medietilsynet mener at faktagrunnlaget som ligger til grunn for vedtaket er godt utredet i tråd med utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17. Bestemmelsens første ledd første punktum fastslår at forvaltningsorganet har en alminnelig utredningsplikt i saker om enkeltvedtak: Det «skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes».

I NOU 2019:5 «Ny forvaltningslov» er det fremholdt følgende om gjeldende rett etter fvl. § 17 første ledd første punktum i punkt 21.2.2.1:

«Det er imidlertid på det rene at bestemmelsen ikke kan tas helt på ordet.
Grundigheten må etter omstendighetene avveies mot behovet for rask saksbehandling og forsvarlig bruk av ressurser, og kan i noen grad bli påvirket av forvaltningsorganets kapasitet.

(...)

Bestemmelsen setter ingen bestemte krav til fremgangsmåten ved utredningen. Forvaltningsorganet behøver ikke nødvendigvis selv utrede saken, men må sørge for at den er godt nok opplyst. Det kan skje ved opplysninger som parten eller andre gir. Forvaltningsorganet kan innhente utredninger fra utenforstående sakkyndige. Forvaltningsloven § 17 har ingen regler om når dette må eller bør gjøres, eller om partene skal få uttale seg om valget av sakkyndige.» [vår understrekning]

Videre uttaler utvalget følgende om utredningspliktens innhold i punkt 21.4.2:

«Hva forvaltningsorganet skal utrede, vil være bestemt av det saken gjelder, og de reglene som skal anvendes i saken.»

Enda videre har utvalget gjort følgende vurdering i punkt 21.4.3:

«Utvalget foreslår å justere ordlyden for å vise at utredningsplikten – i samsvar med gjeldende rett – ikke skal gå så langt som praktisk mulig, men at saksutredningen skal være tilstrekkelig til å avgjøre saken på forsvarlig måte. Hvor grundig utredningen må være, bør fortsatt avgjøres ut fra sakens karakter – både hva gjelder viktighet, behovet for rask avgjørelse og om vedtaket kan endres senere eller om tilstanden er irreversibel – veid opp mot en forsvarlig ressursbruk i forvaltningsorganet.» [vår understrekning]

Medietilsynet viser til at Fiskeribladet og Dagsavisen i innholdsanalysen utelukkende er tatt med som sammenligningsgrunnlag for Nett.no, jf. HiVs beskrivelse av undersøkelsen og datamaterialet i innholdsanalysen punkt 3. HiV har foretatt en systematisk registrering av 111 artikler fra Fiskeribladet og 120 artikler i Dagsavisen. HiV redegjør i uttalelsen av 24. februar 2020 for bakgrunnen for sammenligningen med Dagsavisen. HiV opplyser at det er foretatt en sammenligning med Fiskeribladet fordi dette er en nisjepreget riksdekkende publikasjon med temaområder innenfor økonomi/politikk. HiV har videre foretatt en sammenligning med Dagsavisen, som et ekstra referansepunkt i form av allment nyhetsmedium. Det vises til at hensikten med å inkludere Dagsavisen i komparasjonene var å få frem felles særtrekk ved de to mer nisjepregede mediene, versus en representant for gruppen «allmenne nyhetsmedier.

Medietilsynet viser til at det er gjort en selvstendig vurdering av om Nett.no fyller vilkårene til formål og innhold i forskriften, og at Fiskeribladet og Dagsavisen kun er tatt med som referansepunkter. Etter Medietilsynets oppfatning har HiV vist til relevante og saklige grunner for valget av disse to publikasjonene som sammenligningsgrunnlag, og det er etter tilsynets oppfatning ikke en mangel ved vedtaket at artikler fra Kyst og Fjord ikke er tatt med i analysegrunnlaget.

Medietilsynet viser i tillegg til at Kyst og Fjord ble tatt opp i tilskuddsordningen i 2013 etter en dispensasjonsvurdering knyttet til at publikasjonen hadde sitt utgiversted i tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms¹. Kyst og Fjords redaksjonelle innhold og tilfang av annonsører er i begrenset grad knyttet til utgiversted og -fylke. I saksfremstillingen til Tilskuddsutvalget pekte Medietilsynet på at «en eventuell dispensasjon kan begrunnes i at avisa har en redaksjonell profil og en markedsposisjon som ikke er forenlig med forskriftens krav til utbredelse, og at dette er unikt for nyskapende og spesialiserte aviser som hovedsakelig er rettet seg mot et publikum og har sin driftsøkonomiske base i tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms.» Publikasjonen dekker kystfiskerinæringen i hele Nord-Norge og er etter Medietilsynets oppfatning ikke sammenlignbar med publikasjonen Nett.no.

Fra protokollen fra behandlingen i Tilskuddsutvalget 14. august 2013 (vedlegg 6) heter det:

«Kyst og fjord gis dispensasjon av hensyn til egenarten til avisa som gir de minste utkantene i et avgrenset område en viktig og ny stemme.

At avisa er etablert innenfor tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms tillegges særlig vekt i vurderingen av å gi dispensasjon.»

Medietilsynet kan på denne bakgrunn ikke se at det foreligger mangler ved innholdsanalysen fordi den ikke inneholder komparasjoner med Kyst og Fjord.

Etter tilsynets vurdering er HiVs bruk av komparative medier innenfor forvaltningens utredningsplikt jf. fvl. § 17 første ledd, og bygger på det mest sannsynlige faktum i tråd med gjeldende beviskrav innen forvaltningsretten. Som beskrevet ovenfor må grundigheten av utredningsplikten etter omstendighetene avveies mot behovet for rask saksbehandling og forsvarlig bruk av ressurser. Medietilsynet har vurdert at HiVs bruk av komparative medier er innenfor hva tilsynet med rimelighet kan forventes å foreta ved behandlingen av søknader om produksjonstilskudd.

På denne bakgrunn har Medietilsynet kommet til at søkers anførsler knyttet til mangler ved innholdanalysen i form av feil ved komparasjonene, ikke kan føre frem.

¹ St.meld. nr. 8 (2003-2004) «Rikt mangfold i Nord. Om tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms»

5.7. VURDERING AV ANFØRSLER KNYTTET TIL RETTFERDS- OG RIMELIGHETSBETRAKTNINGER

Søker anfører at selskapet ut fra rettferds- og rimelighetsbetraktninger bør få tildelt produksjonstilskudd, og viser til at publikasjonen bidrar til å oppfylle formålet med produksjonstilskuddet slik det fremgår av forskriften § 1. Videre mener søker at konkurransesituasjonen i regionen også tilsier at publikasjonen burde motta støtte. Se også innstillingen punkt 3.6.

Medietilsynet viser til at forskrift om produksjonstilskudd stiller absolutte vilkår for å kunne motta støtte. Vilkårene knyttet til formål og innhold i § 3 første ledd nummer 1 og 2 er kumulative, og må begge være oppfylt for at publikasjonen skal kunne kvalifisere for støtte. Medietilsynet har ikke hjemmel til å dispensere fra forskriften på bakgrunn av rimelighetshensyn.

Søker viser videre til at hensynet til konkurransesituasjonen i regionen tilsier at publikasjonen bør motta støtte. Det vises til at Nett.no er i hard konkurranse, særlig med Sunnmørsposten. Det opplyses at Sunnmørsposten har et konkurransefortrinn ettersom de kan benytte stoff fra lokalaviser i samme konsern.

Medietilsynet har anledning til å dispensere fra forskriftens vilkår *«Der det etter en konkret vurdering er nødvendig for å opprettholde konkurransen på utgiverstedet eller for å sikre driften av et nyhets- og aktualitetsmedium i et marked som er for lite til å være bærekraftig (...)»*, jf. forskriften § 12 første ledd annet punktum.

Utgiversted er i forskriften § 2 definert som *«den kommune der nyhets- og aktualitetsmediet har sin hovedredaksjon»*. Det er opplyst på nettsiden til publikasjonen at selskapet har sitt hovedkontor i Fosnavåg Rederipark i Herøy kommune. Medietilsynet legger dermed til grunn at utgiverstedet for Nett.no er Herøy kommune. Sunnmørsposten, som det vises til i klagen, har utgiversted i Ålesund kommune og konkurranseposisjonen opp mot denne publikasjonen blir ikke relevant for vurderingen etter forskriften § 12.

I Herøy kommune kommer også Vestlandsnytt ut. Denne publikasjonen er eid av Polaris Media ASA. Nett.no og Vestlandsnytt har konkurrert på utgiverstedet siden Nett.no ble etablert i 2013. Med unntak for året 2018, har Vestlandsnytt fått avkortet produksjonstilskudd etter 2014 på grunn av for høye driftsmarginer. Både Bakkar og Berg Media AS og Vestlandsnytt AS går ifølge selskapenes driftsregnskaper med driftsoverskudd i 2017 og 2018. Medietilsynet viser til at i Bakkar og Berg Media AS' årsregnskap for 2018 note 3 vurderer selskapets daglige leder og styre at det er grunnlag for videre drift.

Medietilsynet kan på denne bakgrunn ikke se at det er grunnlag for å dispensere fra bestemmelsene i forskriften for å opprettholde konkurransen på utgiverstedet.

5.8. VURDERING AV ANFØRSLER KNYTTET TIL SAKSBEHANDLING OG LIKEBEHANDLING

5.8.1. Vurdering av anførsel om samarbeidet mellom HiV og Medietilsynet

Søker hevder i klagen at det har vært for tett kontakt mellom Medietilsynet og HiV i arbeidet med innholdsanalysen, og at dette kan ha medført at HiV ikke har fått gjort selvstendige vurderinger, se nærmere i innstillingen punkt 3.7.

Medietilsynet forstår førstnevnte anførsel som at søker anfører feil ved saksbehandlingen. Medietilsynet har på denne bakgrunn innhentet en uttalelse fra HiV, som redegjort for i innstillingen punkt 4. HiV avviser at det har vært et samarbeid med Medietilsynet underveis i arbeidet med innholdsanalysen. Det vises til at kontakten mellom tilsynet og HiV kun har vært av praktisk art, slik som ved innhenting av oversikt over artikler fra Nett.no for 2018. Det har ikke vært drøftinger mellom Medietilsynet og HiV underveis verken om vurderinger, konklusjoner eller analyser. Medietilsynet bekrefter at denne beskrivelsen er riktig, og at HiV har arbeidet selvstendig og upåvirket med innholdsanalysen. Medietilsynet har bistått HiV med praktiske spørsmål og avklaringer, og dette er dokumentert gjennom skriftlig korrespondanse og journalført. Medietilsynet kan på denne bakgrunn ikke se at anførselen om mangler ved saksbehandlingen kan føre frem.

5.8.2. Vurdering av anførsel om HiVs habilitet

Søker anfører å ha vært i harde diskusjoner med sentrale medielærere ved HiV som har vært svært kritiske til Nett.no. Medietilsynet tolker klagen slik at søker mener det hefter tvil ved HiVs habilitet ved gjennomføringen av innholdsanalysen.

Høgskulen opplyser i uttalelsen at analysemiljøet ved skolen ikke har motforestillinger til publikasjonen Nett.no, og at HiV derfor ikke har hatt forutinntatte holdninger ved analysearbeidet. Se innstillingen punkt 4.

Medietilsynet viser til at inhabilitetsreglene i Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (heretter «*forvaltningsloven*» eller «*fv1*») av 10. februar 1967, har et bredt personelt og saklig virkeområde. Etter fv1. § 10 gjelder reglene for offentlige tjenestemenn, slik de er definert i loven § 2 første ledd bokstav d, og for «*enhver annen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan*». Reglene omfatter dermed enhver som utfører oppgaver for det offentlige, uavhengig av om det skjer i et formelt ansettelsesforhold eller gjennom annen tilknytning. Medietilsynet viser til at det er klart at inhabilitetsreglene gjelder for HiV.

Etter fv1. § 6 kan en inhabil person hverken «*tilrettelegge grunnlaget for eller [...] treffe avgjørelse i en forvaltnings sak*» når vilkårene i bestemmelsens andre ledd er oppfylt. Etter § 6 annet ledd kan en person bli inhabil etter en konkret vurdering dersom det foreligger «*andre særegne forhold*» som er «*egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet*». Loven legger opp til at det skal foretas en bred helhetsvurdering av om personen har en slik tilknytning til en sak eller dens parter at det er egnet til å svekke tilliten til hans eller hennes upartiskhet i saken. Ved vurderingen skal det blant annet legges vekt på om avgjørelsen i saken kan medføre «*særlig fordel, tap eller ulempe*» for personen selv eller noen han eller hun har nær personlig tilknytning til, og om inhabilitetsinnsigelse er blitt reist av noen som er part i saken. Inhabilitetsgrunnene som uten videre leder til inhabilitet, jf. første ledd, kan gi en viss veiledning om hva som fører til inhabilitet etter annet ledd.

Medietilsynet kan ikke se at det foreligger slike særegne forhold som skulle tilsi at noen ansatte ved HiV som har deltatt i arbeidet med innholdsanalysen er inhabil i saken. Det må i såfall påvises et særlig grunnlag, utover situasjonene som er omtalt i § 6 første ledd, typisk at «*forholdet mellom de to personene er tettere enn det som oftest er tilfelle i slike relasjoner, eventuelt at dette er en sak av særlig stor viktighet for parten*» jf. norsk rettsdata note 129 til § 6. Nett.no har ikke konkretisert anførselen utover at de har vært i «*harde diskusjoner*» med «*sentrale medielærere*» ved HiV. Det er heller ikke begrunnet hvorfor utfallet av søknad om produksjonstilskudd for Nett.no skulle utgjøre noen særlig fordel, tap eller ulempe for HiV.

Anførselen retter seg, slik Medietilsynet forstår, heller ikke direkte mot personene som har arbeidet med innholdsanalysen av Nett.no, men mer generelt mot andre medielærere ved utdanningsinstitusjonen. Det er ikke anført at disse lærerne har vært direkte involvert i arbeidet med innholdsanalysen. Habilitetsreglene i fvl. § 6 kommer kun til anvendelse for personer som har vært med på å «*tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse*» eller selv har truffet en avgjørelse i en forvaltningssak. Det er ikke i klagen reist habilitetsinnsigelser direkte mot Lars Julius Halvorsen eller Paul Bjerke, som har utarbeidet innholdsanalysen, eller mot Sigurd Høst, som har gitt innspill til analysen.

Medietilsynet legger på dette grunnlag HiVs uttalelse til grunn, og finner at det ikke foreligger slike særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til HiVs habilitet jf. forvaltningsloven § 6 andre ledd. Anførselen kan på dette grunnlag ikke føre frem.

5.8.3. Vurdering av anførsel knyttet til Tilskuddsutvalgets behandling

Nett.no anfører i klagen at Tilskuddsutvalget ikke har gjort selvstendige vurderinger rundt Nett.no, men i stedet fullt og helt forholdt seg til innholdsanalysen og anbefalingene fra HiV, en analyse som etter søkers vurdering gir en svært skjev framstilling av hva Nett.no faktisk er.

Medietilsynet viser til at Tilskuddsutvalget for produksjonstilskudd er opprettet til støtte for Medietilsynet i saksbehandlingen av søknadene, jf. forskriften § 13. Tilskuddsutvalgets rolle i forbindelse med avgjørelsene er beskrevet på følgende måte i § 12 andre ledd:

«Før Medietilsynet treffer avgjørelse om tildeling av tilskudd etter denne forskriften, innhentes innstilling fra tilskuddsutvalget, jf. § 13.»

Dette innebærer at det etter forskriftens ordlyd kun foreligger plikt for Medietilsynet til å innhente en innstilling. Det er ikke tatt inn vilkår for innstillingens utforming, begrunnelse eller omfang. Forskriften inneholder heller ingen bestemmelser om hvilken vekt som skal legges på innstillingen.

Medietilsynet leverer sekretariatsfunksjoner til Tilskuddsutvalget og forbereder skriftlige saksfremlegg for utvalget hvor sakenes faktiske og rettslige sider gjennomgås. Videre fremsetter Medietilsynet en anbefaling om innstilling. Saksfremlegget gjøres tilgjengelig for utvalgets medlemmer i forkant av at utvalget skal behandle saken. Dette ble også gjort før søknaden fra Nett.no ble behandlet. Utgangspunktet for utvalgets drøftelse er derfor fritt tilgjengelig og etterprøvbart. Som nevnt over, står Tilskuddsutvalget fritt i utformingen av innstillingen. Imidlertid inneholder innstillingen alltid et klart standpunkt til saken, og i visse tilfeller en noe mer utfyllende begrunnelse, dersom utvalget mener at det er nødvendig.

Det forhold at innstillingen ikke er nærmere begrunnet innebærer imidlertid ikke at saken ikke har vært grundig drøftet av Tilskuddsutvalget. Medietilsynet viser til at Tilskuddsutvalget er et bransjeutvalg som er sammensatt av sentrale aktører i mediebransjen. Ordningen er opprettet for å forankre produksjonstilskuddsordningen i bransjen, slik at Medietilsynet får førstehånds informasjon om hvordan bransjen selv vurderer ulike publikasjoner i lys av forskriften og sammenlignet med øvrige publikasjoner både innenfor og utenfor ordningen. For at utvalgets medlemmer skal ha mulighet til å uttale seg på et fritt grunnlag, er det derfor helt nødvendig at medlemmenes innspill i diskusjonene ikke offentliggjøres. Dette er også begrunnelsen bak adgangen til å unnta interne saksdokumenter fra partsoffentlighet, jf. forvaltningsloven § 18 a. Medietilsynet viser til at en slik offentliggjøring heller ikke er nødvendig, da Tilskuddsutvalget ikke fatter formelle vedtak eller avgjørelser i saker. Utvalgets innstillinger vedrørende tildeling av tilskudd er kun rådgivende, og er ment som støtte for Medietilsynets saksbehandling.

Medietilsynet viser også til at det etter forskriften § 12 første og andre ledd fremgår at Medietilsynet fatter avgjørelser om tildeling av tilskudd. Medietilsynets vurdering i vedtakene om produksjonstilskudd sikrer full notoritet omkring hvilke vilkår og faktiske forhold som er lagt til grunn for avgjørelsen, og at det både er klageadgang, og eventuelt søksmålsadgang på vedtakene. Etter Medietilsynets vurdering sikrer dette etterprøvhetsordenen for søkere til produksjonstilskuddsordningen.

For øvrig vises til innstillingen punkt 5.2 til 5.6 der Medietilsynet vurderer de materielle anførselene knyttet til innholdsanalysen, og finner at denne både har en forsvarlig metodikk og bygger på riktig faktum. Det kan etter Medietilsynets oppfatning derfor heller ikke av den grunn foreligge feil ved saksbehandlingen når analysen er lagt til grunn av Tilskuddsutvalget.

Medietilsynet viser til slutt til at dersom Medieklagenemnda kommer til at det foreligger en saksbehandlingsfeil ved at Tilskuddsutvalget ikke har gjort selvstendige vurderinger av innholdet i Nett.no, er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41. Søker har i klagen ikke vist til hvordan den anførte saksbehandlingsfeilen har påvirket innholdet i vedtaket. Som beskrevet ovenfor, er ikke Medietilsynet bundet av rådet fra Tilskuddsutvalget, og velger selv hvor stor vekt som skal legges på rådet fra utvalget. Medietilsynet viser videre til at tilsynet har gitt en selvstendig begrunnelse for avslaget på søknaden fra Nett.no i sitt vedtak, uavhengig av Tilskuddsutvalgets råd. En eventuell saksbehandlingsfeil kan derfor ikke ha påvirket vedtakets innhold.

5.8.4. Vurdering av anførsel knyttet til likebehandling

Søker anfører at dersom Nett.no ikke skulle få støtte, tilsier dette en innskjerping av Medietilsynets fortolkning av vilkårene i forskriften som også må få konsekvenser for flere av dagens støttemottakere, se innstillingen punkt 3.7.

Medietilsynet mener det ikke stemmer at vilkårene i forskriften § 3 første ledd nummer 1 og 2 er tolket annerledes eller strengere når tilsynet har vurdert søknaden fra Nett.no enn når andre nye søkere er vurdert etter at vilkårene om formål og innhold ble endret i 2014. Etter Medietilsynets vurdering viser forvaltningspraksis en klar utvikling fra da ordningen ble plattformnøytral i 2014 og frem til behandlingen av søknadene i 2019. Ved tvil er det gjort innholdsanalyser av nye søkere. Arbeidet med innholdsanalysene har hatt noe forskjellig form og omfang, og forvaltningspraksis har vært under kontinuerlig utvikling i denne perioden. Medietilsynet mener det må være anledning til å utvikle forvaltningspraksis så lenge samme praksis legges til grunn for søknadsbehandlingen av like søkere for det aktuelle søknadsåret. Det innebærer heller ikke usaklig forskjellsbehandling dersom det foreligger saklige grunner til å behandle søkerne ulikt. Dette kan være forskjeller i publikasjonens art, hvor stor usikkerhet det foreligger rundt hvorvidt vilkårene er oppfylt eller ikke mv.

Medietilsynet viser til at Nett.no ble behandlet på samme måte som øvrige søkere det var tvil om fylte vilkårene for produksjonstilskudd i 2019. Det ble gjennomført tilsvarende innholdsanalyser av HiV både for Dagbladet Pluss og Korsets Seier. Medietilsynet vurderte at disse søknadene reiste nye problemstillinger som aktualiserte behovet for å tydeliggjøre avgrensningene som ligger i vilkårene om innhold og formål i forskriften.

Det er imidlertid riktig at innholdsanalysenes omfang for nye søkere i 2019 var mer omfattende enn for tidligere analyser. Alle de tre sakene var av et slikt omfang og kompleksitet at Medietilsynet også vurderte at det var behov for å innhente ekstern faglig bistand. Her har Medietilsynet gjort en avveining av behovet, og holdt dette opp mot

hensiktsmessig bruk av offentlige ressurser. Forvaltningen må selv kunne avgjøre hvordan arbeidet organiseres, herunder om innholdsanalyser gjøres internt eller eksternt.

Medietilsynet mener på dette grunnlag at anførselen om usaklig forskjellsbehandling ikke kan føre frem. Som det er redegjort for i innstillingen punkt 5.3 til 5.5, har Medietilsynet vurdert at tilsynets forskriftsforståelse er korrekt og at tilsynet derfor, ut fra et rettsanvendelsesskjønn, har fattet vedtak basert på en riktig forskriftsforståelse. Medietilsynet kan også nevne at det etter rettspraksis fra Høyesterett er tvilsomt om det er anledning til å påberope seg usaklig forskjellsbehandling ved rene rettsanvendelsesskjønn. Det vises blant annet til Høyesteretts dom i HR-2019-273-A («Travkusk-dommen»), der førstvoterende i note 69 uttaler: «*Dommen [Rt. 2007 s.302] illustrerer etter mitt syn at det bare er i spesielle tilfeller at det kan bli aktuelt å konstatere brudd på likebehandlingsprinsippet når forvaltningen ut fra et rettsanvendelsesskjønn har fattet vedtak basert på en riktig lovforståelse.*»

Til Medieklagenemndas informasjon har Medietilsynet vurdert at det er nødvendig å i større grad formalisere og dokumentere arbeidet med innholdsvurderinger. Dette er gjort som en del av et større arbeid med å forbedre Medietilsynets internkontrollrutiner og dokumentere prosessene i forvaltningen av de ulike mediestøtteordningene Medietilsynet har ansvaret for. Medietilsynet utviklet derfor parallelt med søknadsbehandlingen for 2019 egne retningslinjer for innholdsanalyser, der det rettslige grunnlaget og rammene for innholdsvurderinger ble presisert og forvaltningspraksis formalisert og konkretisert. Retningslinjene er også lagt frem for Tilskuddsutvalget. De gjelder for vurderinger av søknader om produksjonstilskudd fra og med 2020. Alle søkere som i dag er innenfor ordningen er orientert om retningslinjene, som også ligger fritt tilgjengelig på Medietilsynets hjemmesider. For øvrig kommer Medietilsynet fra og med 2020 også til å gjennomføre innholdsanalyser av utvalgte publikasjoner som allerede er inne i ordningen, for å kontrollere at disse fortsatt fyller vilkårene til formål og innhold for å motta produksjonstilskudd. Utvalget bestemmes etter en risiko- og vesentlighetsvurdering.

6. MEDIETILSYNETS INNSTILLING

Medietilsynet har vurdert klagen fra Bakkar og Berg Media AS i henhold til forvaltningsloven § 33 og har ikke funnet grunnlag for å oppheve eller endre det påklagede vedtaket. På bakgrunn av det ovenstående avgis dermed følgende

innstilling:

Medietilsynets vedtak av 4. november 2019 om avslag på søknad fra Bakkar og Berg Media AS, org. 911 885 999 om produksjonstilskudd for publikasjonen Nett.no opprettholdes.

Saken oversendes til Klagenemnda for mediesaker for avgjørelse, jf. forvaltningsloven § 33 fjerde ledd, jf. forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier § 12.

Kopi til:
Bakkar og Berg Media AS

Med hilsen

Hanne Nistad Sekkelsten
Direktør for juridisk og regulatorisk avdeling

Jan Erik Andersen
Seniorrådgiver

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

Vedlegg:

Bilag 1 Vedtak om avslag på søknad om produksjonstilskudd 2019 for Nett.no

Vedlegg 1_ underbilag 1_ Søknad om produksjonstilskudd for Nett.no, 11 april 2019

Vedlegg 1_ underbilag 2_ Bekreftelse fra Norsk Redaktørforening

Vedlegg 1_ underbilag 3_ Attestasjon fra revisor, Rapport om faktiske funn, BDO AS, 12 april 2019

Vedlegg 1_ underbilag 4_ Skjema for stedlig kontroll av Nett_no

Vedlegg 1_ underbilag 5_ Rapport – nr 97_2019, Høgskulen i Volda, Innholdsanalyse av NETT_NO

Vedlegg 1_ underbilag 6_ Protokoll 2_2019 fra Tilskuddsutvalget for produksjonstilskudd, 21 oktober 2019

Vedlegg 2_ Klage til Medietilsynet 11. november 2016

Vedlegg 3_ Saker Kyst og Fjord 5. november til 19. desember 2019

Vedlegg 4_ Tilleggsopplysninger til klagen av 28. desember 2019

Vedlegg 4_ underbilag 1_ Saker NETT NO 5. november til 22. desember 2019

Vedlegg 4_ underbilag 2_ Saker Kyst og Fjord 5. november til 19. desember 2019

Vedlegg 5_ Uttalelse fra Høgskulen i Volda 24. februar 2020

Vedlegg 6_ Protokoll fra Tilskuddsutvalget Kyst og Fjord 14. august 2013

Vedlegg 7_ Abonnentliste 2018 for Nett_no