Medietilsynet

Medieklagenemnda v/Klagenemndsekretariatet
Postboks 511 Sentrum
5805 BERGEN

torsdag 12. mars 2020

Deres ref.

Vår ref.

Innstilling til Medieklagenemnda - Klage på vedtak om avslag på søknad om produksjonstilskudd - Dagbladet Pluss AS

Klager: Dagbladet Pluss AS, org. 916 257 465, som publiserer nettavisen Dagbladet Pluss

Klage mottatt dato: 20. desember 2019

Medietilsynet

Innhold

Innstilling til Medieklagenemnda - Klage på vedtak om avslag på søknad om produksjonstilskudd - Dagbladet Pluss AS ... 1

1. Sammendrag ... 3
2. Sakens bakgrunn ... 5
   - 2.1. Søknad om tilskudd til Dagbladet Pluss ... 5
   - 2.2. Søkerens driftsøkonomi og selskapsrettslige organisering ... 6
   - 2.3. Innholdsanalyse ... 7
   - 2.4. Innstilling fra Tilskuddsutvalget ... 9
   - 2.5. Medietilsynets vedtak ... 9
3. Klagerens anførsler ... 10
   - 3.1. Anførsel om feil rettsanvendelse og faktum ... 10
     - 3.1.1. Anførsler knyttet til tolkning av forskriftens vilkår ... 11
     - 3.1.2. Anførsler knyttet til subsumsjon – anvendelse av forskriftens vilkår, herunder at Medietilsynet har lagt til grunn feilaktig faktum ... 14
     - 3.1.3. Anførsler knyttet til innholdsanalysen fra Høgskulen i Volda ... 17
     - 3.1.4. Anførsel om usaklig forskjellsbehandling av Dagbladet Pluss sammenlignet med andre støttemottakere ... 21
   - 3.2. Anførsler om saksbehandlingsfeil ... 24
     - 3.2.1. Tilskuddsutvalgets råd mangler begrunnelse ... 24
     - 3.2.2. Tilskuddsutvalgets habilitet ... 24
     - 3.2.3. Svakheter ved prosessen som førte frem til HiVs rapport ... 25
     - 3.2.4. Anførsler om brudd på krav til forsvarlig opplysning av saken og tilsynets utredningsplikt ... 25
4. Uttalelse fra Høgskulen i Volda ... 25
5. Medietilsynets vurdering ... 26
   - 5.1. Rettslig grunnlag ... 26
   - 5.2. Vurdering av hvorvidt Medietilsynet har fattet et vedtak i strid med forskriften ... 28
     - 5.2.1. Vurdering av anførsler knyttet til tolkning av forskriftens vilkår ... 28
     - 5.2.2. Vurdering av Medietilsynets anvendelse av forskriftens vilkår (subsumsjon) ... 33
     - 5.2.3. Vurdering av anførsler knyttet til innholdsanalysen fra Høgskulen i Volda ... 37
     - 5.2.4. Vurdering av om vedtaket innebærer en usaklig forskjellsbehandling av Dagbladet Pluss ... 45
   - 5.3. Vurdering av hvorvidt Medietilsynets saksbehandling har svakheter og feil som kan ha innvirket på vedtakets innhold ... 48
     - 5.3.1. Tilskuddsutvalgets saksbehandling, herunder etterprøving av avgitte råd ... 48
     - 5.3.2. Tilskuddsutvalgets habilitet ... 50
     - 5.3.3. Prosessen som førte frem til HiVs rapport ... 53
     - 5.3.4. Krav til en forsvarlig opplysning av saken og tilsynets utredningsplikt ... 56
6. Medietilsynets innstilling ... 59

Medietilsynet

1. Sammendrag

Dagbladet Pluss har i klagen anført flere grunnlag for sitt synspunkt om at Medietilsynets vedtak om avslag på produksjonstilskudd for 2019 er ugyldig og bør omgjøres. Medietilsynet har vurdert anførslene grundig, men ikke funnet grunn til å oppheve eller endre det påklagede vedtaket. Medietilsynet avgir dermed innstilling til Medieklagenemnda om å opprettholde vedtaket om avslag på søknad om produksjonstilskudd til Dagbladet Pluss AS for 2019.

Søkers anførsler og Medietilsynets vurdering oppsummeres samlet som følger:

- Dagbladet Pluss anfører at Medietilsynet har tolket forskriften feil og at dette har påvirket vedtakets innhold. Søkeren mener at forskriften må tolkes i tråd med forholdene på vedtakstidspunktet og at forskriften ikke lenger inneholder et vilkår om «dagspressekarakter». Medietilsynet vurderer å ha tolket og anvendt forskriften riktig. Tilsynet er enig i at produksjonstilskuddsregelverket skal tolkes dynamisk, men påpeker at det likevel er forskriftens ordlyd tolket i lys av produksjonstilskuddets formål og uttalelser i forarbeidene som må tillegges størst vekt når rettsregelen skal klargjøres. Dersom støtteordningen skal utvides til å omfatte andre typer publikasjoner, må regelverket etter Medietilsynets vurdering først endres. Medietilsynet viser videre til at det er solid støtte i forskriftens ordlyd, formål og forarbeider når det er lagt til grunn at publikasjonen må holde leserne bredt og generelt orientert om ulike samfunnsspørsmål for å kvalifisere for produksjonstilskudd. I dette ligger en forutsetning om at medier som kvalifiserer for støtte holder leserne løpende orientert om nyheter, aktualitet og samfunnsdebatt (krav om dagsaktualitet).

- Dagbladet Pluss anfører at Medietilsynet har anvendt forskriften feil i vurderingen av søknaden og at tilsynet har lagt feil faktum til grunn. Søkeren mener at publikasjonen oppfyller både forskriftens krav om formål i § 3 første ledd nummer 1 og breddekravet i § 3 første ledd nummer 2. Medietilsynet opprettholder sin vurdering av at publikasjonen må ha nyheter, aktualitets- og debattstoff som hovedinnhold (mer enn 50 prosent) for å oppfylle formålskravet i forskriften § 3 første ledd nummer 1. Både forskriftens ordlyd, støtteordningens formål, uttalelser i forarbeidene og forvaltningspraksis støtter denne vurderingen. Medietilsynet er ikke enig med Dagbladet Pluss i at tilsynet har lagt en for snever forståelse av begrepene «nyheter» og «aktualiteter» til grunn, og viser til at det er foretatt en språklig fortolkning i tråd med hvordan begrepene normalt forstås i medievitenskapen, samt lagt vekt på uttalelser i forarbeidene, formålsbetraktninger og forvaltningspraksis. Andelen dagsaktuelt innhold ble korrigert fra 23 til 31 prosent etter at HiV gjorde en fornyet vurdering etter klagen. Andelen artiker som både er dagsaktuelle og politisk relevante økte tilsvarende fra 8,3 prosent til 14,1 prosent. Medietilsynet har vurdert om korrigeringene får betydning for konklusjonen i vedtaket, men har kommet til at andelen dagsaktuelle artikler i Dagbladet Pluss fortsatt er for lav til at publikasjonen kan vurderes å holde leserne løpende orientert om hva som skjer på det aktuelle utgivelsestidspunktet også. Den lave andelen dagsaktuelle og politisk relevante artikler understøtter tilsynets vurdering. «Breddekravet» i forskriften § 3 første ledd nummer 2 innebærer at det skal være en viss helhetlig balanse mellom ulike stoff- og innholdstyper. Medietilsynet er enig med søker i at dette ikke nødvendigvis innebærer at alle potensielle stoffområder må være dekket med samme tyngde, men

det må likevel være en viss dekning innenfor hver kategori. Medietilsynet viser til at Dagbladet Pluss skiller seg fra andre sammenlignbare aviser ved å ha langt mindre demokratisk relevant stoff og langt høyere andel livsstilsstoff.

- Etter Dagbladets Pluss' oppfatning er det feil ved vedtaket fordi Medietilsynet vurderer vilkårene til formål og bredde samlet og ikke gir en selvstendig begrunnelse for hvorfor det enkelte vilkår ikke anses oppfylt. Medietilsynet viser til at tilsynet har gitt en selvstendig begrunnelse for hvorfor Dagbladet Pluss ikke fyller hvert av de kumulative kravene til hhv. formål i forskriften § 3 første ledd nummer 1 og bredde i forskriften § 3 første ledd nummer 2, og at dette fremgår under Medietilsynets vurdering i vedtaket.

- Dagbladet Pluss anfører at innholdsanalysen fra Høgskulen i Volda (HiV) inneholder en rekke metodiske feil og mangler. Det er lagt frem to eksterne rapporter fra hhv. Michael Karlsson, professor i medie- og kommunikasjonsvitenskap ved Karlstads Universitet i Sverige, og professor Fred Selnes ved Handelshøyskolen BI, som belyser de ulike anførslene. Medietilsynet har innhentet en uttalelse fra HiV om den delen av klagen som relaterer seg til innholdsanalysen. HiV mener innholdsanalysen er forsvarlig metodisk og at kodingen er operasjonalisert i tråd med vilkårene i forskriften. Det stilles ikke samme krav til metode og feilmarginer for en slik analyse som det gjøres i vitenskapelige artikler. Hovedinnholdet i kritikken fra de to eksterne rapportene kan derfor etter HiVs og Medietilsynets vurdering ikke føre frem, fordi kritikken bygger på at innholdsanalysene skal vurderes ut fra krav til vitenskapelige artikler. Medietilsynet viser også til at analyseopplegget og operasjonaliseringen HiV har gjort bygger på anerkjente og veletablerte medievitenskaplige forskningstradisjoner, som er etterprøvbare.

- Dagbladet Pluss har også latt en intern arbeidsgruppe bestående av redaksjonelle ledere og analytikere i publikasjonen gå gjennom innholdsanalysen og kodingen HiV har gjort. Dagbbladet Pluss mener at denne interne rapporten viser at HiV har kodet 101 artikler feil. Når det gjelder Dagbladet Pluss' interne rapport erkjenner HiV at 31 av de 101 anførte feilkodede artiklene er feilregistrert som tidløse. HiV har i innholdsanalysen totalt kodet 398 av 3 186 artikler fra Dagbladet Pluss fra 2018. Når HiV korrigerer for feilregistreringen av de 31 artiklene, øker andelen dagsaktuelle artikler fra 23 prosent til 31 prosent. Til sammenligning hadde Dagsavisen 86 prosent dagsaktuelle artikler. Andelen både dagsaktuelle og politisk relevante artikler øker som en konsekvens av dette fra 8,3 prosent til 14,1 prosent. Til sammenligning var tilsvarende andel i Dagsavisen 57,5 prosent. HiV mener at de oppdaterte tallene fortsatt er for lave til at publikasjonen vurderes å holde leserne løpende orientert om hva som skjer på det aktuelle utgivelsestidspunktet. Medietilsynet er enig i denne vurderingen.

- Søkeren er uenig i valget av hvilke andre nyhets- og aktualitetsmedier publikasjonen er sammenlignet med i HiVs analyse og at det er benyttet såkalte case-studier for å belyse publikasjonens dagsaktualitet. Medietilsynet viser til at rasjonale bak valget av Dagsavisen som det primære sammenligningsgrunnlaget i innholdsanalysen er at denne publikasjonen er en riksavis som mottar produksjonstilskudd og som publiserer daglig. Videre gis den ut i Oslo og, i likhet med Dagbladet Pluss, er den relativ allmenn og lite nisjepreget i stofftilfang og tilnærming. Medietilsynet viser videre til at case-studien belyser stoffets dagsaktualitet og forsterker funnene fra HiV, men at studien ikke er tillagt selvstendig vekt i vurdering i vedtaket. Medietilsynet viser for øvrig til at

case-studien er basert på kvantitative målbare faktorer, som hverken vurderer kvaliteten på det journalistiske arbeidet eller de redaksjonelle valg som er tatt.

- Dagbladet Pluss mener at Medietilsynet har behandlet søknaden fra selskapet forskjellig fra andre sammenlignbare søkere og at dette innebærer usaklig forskjellsbehandling. Medietilsynets vurdering er at det ikke er grunnlag for anførselen om usaklig forskjellsbehandling, og viser til at Dagbladet Pluss 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 for både Nett.no og Korsets Seier. For øvrig mener Medietilsynet at det må være anledning til å utvikle og forbedre tilsynsmetodikken for gjennomføring av innholdsanalyser. Medietilsynet har skriftliggjort metodikken og utarbeidet og publisert retningslinjer for gjennomføring av innholdsanalyser, som gjelder fra og med 2020.

- Dagbladet anfører at det er flere feil ved saksbehandlingen, herunder at Tilskuddsutvalgets innstilling ikke er godt nok begrunnet, at enkelte medlemmer i Tilskuddsutvalget er inhabile, at det foreligger svakheter ved prosessen med anskaffelsen av innholdsanalysen og at Medietilsynet ikke har utredet saken godt nok. Det er Medietilsynets vurdering at Dagbladet Pluss' anførsler om saksbehandlingsfeil ikke kan føre frem. For det første stilles det ikke krav til at Tilskuddsutvalgets innstilling må begrunnes. Det er Medietilsynets vedtak som etter forvaltningsloven må begrunnes, og dette er gjort. Videre har Medietilsynet funnet at Tilskuddsutvalget var habilt til å uttale seg i saken. Til sist mener Medietilsynet at saken er godt utredet og dokumentert, og at anskaffelsesprosessen der HiV ble tildelt oppdraget med å gjennomføre innholdsanalysen har vært i tråd med gjeldende regelverk for offentlige anskaffelser, herunder er det benyttet en standardkontrakt for staten for inngåelse av avtale om konsulentbistand.

2. Sakens bakgrunn

Den 20. desember 2019 mottok Medietilsynet klage fra Dagbladet Pluss AS på vedtaket om avslag på søknad om produksjonstilskudd til publikasjonen Dagbladet Pluss av 4. november 2019.

> ***Vedlegg 1:*** *Vedtak om avslag på søknad om produksjonstilskudd for Dagbladet Pluss, 4. november 2010 (heretter omtalt som «vedtaket»)*

Den opprinnelig klagefristen var på tre uker, imidlertid ble klagefristen forlenget til 20. desember 2019. Klagen er derfor rettidig fremsatt, jf. forvaltningsloven §§ 29 og 30. Lovens øvrige vilkår for å behandle klagen foreligger, jf. forvaltningsloven § 32.

Medietilsynet har vurdert klagen i henhold til 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 2014 *(«forskriften»)* § 12 tredje ledd.

2.1. Søknad om tilskudd til Dagbladet Pluss

Medietilsynet mottok søknad fra Dagbladet Pluss AS den 29. mars 2019 om produksjonstilskudd for nettavisen Dagbladet Pluss (heretter omtalt som *«Dagbladet Pluss»*, *«søkeren»* eller *«selskapet»*). Søknaden er inntatt som vedlegg 1 til vedtaket.

I et notat vedlagt søknaden har Dagbladet Pluss gjort nærmere rede for virksomheten, notatet er inntatt som vedlegg 2 til vedtaket. Selskapet opplyste i notatet at Dagbladet Pluss-publikasjonen er en digital abonnementstjeneste for premium-journalistikk, som publiserer seks til ti nye saker hver dag innenfor et bredt utvalg av temaer. Videre ble det opplyst at hovedvekten er lagt på dokumentarer, eksklusive nyhetssaker, bakgrunn for nyhetene, helse, personlig økonomi, kultur og forbrukertester. Kjerneområdet til Dagbladet Pluss er ifølge notatet fordypning og langlesing innenfor alle områder som forbindes med et allment breddeorientert medium. Innhold fra Dagbladets lørdagsmagasin er også en viktig del av innholdet på Dagbladet Pluss.

Av notatet fremkommer at Alexandra Beverfjord er ansvarlig redaktør både i Dagbladet og Dagbladet Pluss. Videre opplyses det at redaksjonelt innhold laget av Dagbladet Pluss-redaksjonen også kan publiseres i Dagbladets papirutgave. Det vises til at Dagbladet Pluss ikke publiserer innhold som først er publisert fritt tilgjengelig på dagbladet.no. Dagbladet Pluss opplyser i søknaden at gjennomsnittlig pris for et helårsabonnement er 746 kroner. Abonnentene får også tilgang til e-avisutgaven av Dagbladet, samt Dagbladets arkiv. Søkeren viser til at Dagbladet Pluss er en nyhets- og aktualitetspublikasjon som konkurrerer i det nasjonale avismarkedet på nett. Endelig opplyses at andelen redaksjonelt stoff utgjør 100 prosent av avisens innhold, og at selskapet er medlem av Mediebedriftenes Landsforening (MBL).

2.2. Søkerens driftsøkonomi og selskapsrettslige organisering

Dagbladet Pluss er et heleid datterselskap av Dagbladet AS. Dagbladet AS publiserer papiravisen og e-avisen Dagbladet, Dagbladet Magasinet og fritt tilgjengelig nyhetsinnhold på nettstedet dagbladet.no. Dagbladet AS inngår i Aller-konsernet, som utgir en rekke publikasjoner i Norge. Den digitale betalingstjenesten Dagbladet Pluss ble først etablert som en egen avdeling i Dagbladet AS i 2013, for å kompensere for fallende opplagsinntekter og reklameinntekter. Gjennom en restrukturering ble avdelingen skilt ut i et eget aksjeselskap i 2017. Selskapet opplyser at bakgrunnen for dette var behov for en mer fokusert satsning på en forretningsmodell som skilte seg tydelig fra løssalgsmodellen som papiravisen Dagbladet tidligere baserte seg på. Dagbladet Pluss har en egen redaksjon med ti ansatte. Det redaksjonelle innholdet er tilgjengelig gjennom den digitale betalingstjenesten Dagbladet Pluss, via nettstedet dagbladet.no. I Dagbladet Pluss-abonnementet inngår Dagbladet Pluss-artiklene, e-avisen av Dagbladet og Magasinet samt tilgang til Dagbladet-arkivet.

På bakgrunn av selskapets historie og konserntilknytning ønsket Medietilsynet en ekstern vurdering av søkerens økonomi og selskapsrettslige organisering. Tilsynet ga BDO AS i oppdrag å vurdere om opplysningene Dagbladet Pluss har oppgitt om sine driftsinntekter, driftskostnader og driftsresultat for 2018 med rimelighet kan sies å gi et godt bilde av søkerens driftsøkonomi. På dette grunnlaget utarbeidet BDO AS en rapport av 28. juni 2019, rapporten er inntatt som vedlegg 4 til søknaden. BDO AS konkluderte med at opplysningene Dagbladet Pluss oppga i søknaden om driftsinntekter, driftskostnader og driftsresultat gir et dekkende bilde av selskapets driftsøkonomi.

Vurderingen fra BDO AS knyttet til selskapets økonomiske forhold, herunder distribusjonskostnader, konserninterne transaksjoner og gjenbruk av innhold, samt den selskapsrettslige organiseringen mellom Dagbladet AS og Dagbladet Pluss for øvrig, medførte at Medietilsynet fant behov for en ekstern vurdering av den selskapsrettslige organiseringen. Tilsynet anmodet derfor BDO Advokater AS om å vurdere det juridiske grunnlaget for en eventuell selskapsrettslig gjennomskjæring mellom Dagbladet AS og Dagbladet Pluss. BDO Advokater AS har vurdert problemstillingen i et notat av 13. september 2019, notatet er inntatt som vedlegg 5 til vedtaket. Den konkrete rettslige

problemstillingen som ble vurdert i notatet er hvorvidt det er juridisk grunnlag for å sette til side den formelle selskapsformen og se Dagbladet AS og Dagbladet Pluss som én enhet (gjennomskjæring av selskapsformen) ved tolkning og anvendelse av forskriften. Konklusjonen i notatet er at det etter gjeldende rett ikke foreligger et selskapsrettslig grunnlag for å gjennomskjære selskapsstrukturen, eller på annet grunnlag, se de to selskapene samlet ved behandlingen av søknaden om produksjonstilskudd for Dagbladet Pluss. BDO Advokater AS viser til at formålsbetraktninger av forskriften også støtter opp under denne konklusjonen, og fremholdt at forskriften må endres dersom det skal være mulig å foreta en identifikasjon mellom de to selskapene.

Etter behandling av saken i Tilskuddsutvalget, som er omtalt i innstillingen punkt 2.4, vurderte Medietilsynet de økonomiske opplysningene fra selskapet på nytt, og fant grunn til å foreta ytterligere utredninger av konkrete konserninterne transaksjoner mellom Dagbladet AS og Dagbladet Pluss. Medietilsynet ga BDO AS i oppdrag å bistå med en vurdering av to konkrete konserninterne transaksjoner. BDO AS utarbeidet en rapport med sine funn den 31. oktober 2019, rapporten er inntatt som vedlegg 8 til vedtaket. Utredningen fra BDO AS indikerer at det kan være utfordringer ved den valgte internprisingsmetoden, men for å konstatere brudd på forskriften § 8 jf. aksjeloven § 3-9 kreves det imidlertid klare holdepunkter. Videre ønsket tilsynet å få vurdert om konklusjonene i den nye økonomirapporten til BDO AS endret konklusjonen knyttet til selskapsrettslig gjennomskjæring. BDO Advokater AS vurderte den nye informasjonen, og utarbeidet et oppdatert notat som er inntatt som vedlegg 9 til vedtaket. BDO Advokater AS kom til at et eventuelt brudd på forskriften § 8, jf. aksjeloven § 3-9, knyttet til de konkrete konserninterne transaksjonene ikke er et (selvstendig) rettslig grunnlag for selskapsrettslig identifikasjon av konsernselskaper, ei heller at det kan foretas selskapsrettslig gjennomskjæring av selskapsformen.

Medietilsynet vurderte de konserninterne transaksjonene og kom til at det ikke var grunn til å vurdere nærmere om den ene konserninterne avtalen, distribusjonsavtalen, innebærer et brudd på forskriften § 8, slik saken var opplyst på vedtakstidspunktet. Medietilsynet kom til at søknaden uansett skulle avslås på annet grunnlag ved at Dagbladet Pluss ikke oppfyller vilkårene til innhold og formål for produksjonstilskudd. Tilsynet valgte derfor å ikke gå videre med undersøkelsene knyttet til de konserninterne avtalene, og tok heller ikke endelig stilling til om vilkårene i forskriften § 8 er oppfylt.

Vurderingene knyttet til selskapets økonomiske forhold og selskapsrettslige organisering er ikke gjenstand for klagen. Medietilsynet vil derfor ikke gå nærmere inn på disse problemstillingene i innstillingen. Medietilsynet kan imidlertid bistå med ytterligere informasjon dersom Medieklagenemnda ønsker dette. Medietilsynet ber Medieklagenemnda merke seg at søkerens økonomiske forhold påvirker beregningen av produksjonstilskudd etter forskriften kapittel 3, spesielt § 10. Dersom Dagbladet Pluss skulle komme i posisjon til å motta støtte, bør det etter Medietilsynets vurdering gjøres ytterligere undersøkelser om selskapets utgiftsside, herunder distribusjonskostnader, og om de gjenspeiler de underliggende økonomiske realiteter og er i tråd med vilkårene i forskriften.

2.3. Innholdsanalyse

I behandlingen av søknader om produksjonstilskudd skal Medietilsynet vurdere om publikasjonen har et formål og et innhold som oppfyller kriteriene i forskriften § 3 første ledd, nummer 1 og 2. For å kunne slå fast 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.

Medietilsynet tok i mai 2019 kontakt med Høgskulen i Volda (HiV) med forespørsel om å gjennomføre en innholdsanalyse av Dagbladet Pluss opp mot vilkårene i forskriften. På denne bakgrunn oversendte Medietilsynet en oppdragsbeskrivelse til HiV den 27. mai 2019, og HiV oversendte et tilbud på grunnlag av oppdragsbeskrivelsen. Kontrakten for forundersøkelsen ble inngått den 29. juni 2019.

> ***Vedlegg 2:*** *Oppdragsbeskrivelse fra Medietilsynet den 27. mai 2019*
>
> ***Vedlegg 3:*** *Tilbud fra Høgskulen i Volda*
>
> ***Vedlegg 4:*** *Kontrakt mellom Høgskulen i Volda og Medietilsynet, 29. juni 2019*

På denne bakgrunn gjennomførte HiV en forundersøkelse av 120 Dagbladet pluss-artikler etter et sett variabler som tidligere var benyttet i lignende innholdsanalyser. Forundersøkelsen hadde som formål å gi grunnlag for å vurdere om innholdet klart enten oppfylte vilkårene i forskriften eller ikke. Dersom forundersøkelsen reiste tvil om innholdet i publikasjonen oppfylte kravene i forskriften ville det imidlertid være nødvendig å utvide undersøkelsen med flere artikler, samt komparative analyser. HiV presenterte foranalysene av Dagbladet Pluss i slutten av juni. HiVs vurdering var at konklusjonen på grunnlag av analysen var helt avhengig av om sjangersammensetningen i forskriften er et rent formkrav, eller om forskriftens krav til *«nyhets- og aktualitetsstoff»* også innebærer et krav om dagsaktualitet. Den foreløpige vurderingen fra HiV var på dette tidspunktet at forskriften omfatter et slikt krav til tidsrelevans, men HiV presiserte at det var behov for en grundigere analyse av støtteordningens utvikling, samt forarbeidene til dagens ordning, for å konkludere på dette spørsmålet. Etter en anbudsrunde for en avtale om bistand til innholdsanalyse som inkluderte analyseoppdraget for Dagbladet Pluss, fikk HiV tilslaget, og det ble inngått en avtale om gjennomføring av innholdsanalyser.

> ***Vedlegg 5:*** *«Bistandsavtalen, Avtale om bistand fra Konsulent», mellom Medietilsynet og HiV datert 23. august 2019*

Innenfor denne avtalen gjennomførte HiV resten av arbeidet med innholdsanalysen av Dagbladet Pluss opp mot forskriften § 3 første ledd, nummer 1 og 2, rapporten er inntatt som vedlegg 6 til vedtaket.

HiV gjennomførte en kvantitativ innholdsanalyse av et representativt utvalg av de 3 186 artiklene som ble publisert på Dagbladet Pluss i 2018. Analysen er komparativ ved at innholdet i Dagbladet Pluss sammenlignes med innholdet i Dagsavisens papirutgave og i noen tilfeller Se og Hør. Innholdsanalysen av Dagbladet Pluss er basert på en systematisk registrering av innholdet i et utvalg bestående av 398 artikler i Dagbladet Pluss og 120 artikler i Dagsavisens papirutgave fra 2018. I tillegg har HiV benyttet sekundærdata (data som er samlet inn av andre i tidligere forskningsarbeider) i enkelte sammenligninger, herunder en innholdsanalyse av Se og Hør og VG gjennomført i 2003 (Roppen og Flo 2003) og en bredere undersøkelse av en gruppe aviser gjennomført av Sigurd Allern i 2001. I tillegg har HiV gjennomført fire såkalte *«case-studier»* av hvordan Dagbladet Pluss, Dagsavisen og Aftenposten har dekket fire store nyhetssaker i 2018. De fire sakene er valgt fordi de har offentlig interesse og er *«såpass store at de vil bli dekket av et medium som har løpende dekning av de respektive saksområdene»*.

Gjennom analysen har HiV kartlagt utgivelsesfrekvens, kildebruk og stoffsammensetning med hensyn til form, sjanger, tema og geografi. HiV har også undersøkt i hvilken grad Dagbladet Pluss inneholder saker som bidrar til å holde allmennheten orientert om viktige hendelser som skjer rundt dem, jf. formålet med produksjonstilskuddet. For å undersøke dette har HiV brukt variabelen *«dagsaktualitet»*, i hovedsak operasjonalisert ved å vurdere

om *«artikkelen like gjerne kunne vært publisert på et annet tidspunkt, for eksempel for ett år siden eller om ett år»*.

HiV konkluderte med at Dagbladet Pluss ikke har et innhold som tilfredsstiller kravene i forskriften § 3 første ledd nummer 1 og 2. HiV har vist til at så lenge produksjonsstøtten har eksistert har det vært en allmenn oppfatning at en avis må oppdatere leserne sine på det løpende nyhetsbildet. HiV er av den oppfatning at Dagbladet Pluss ikke er et medium som holder allmenheten orientert om det som skjer rundt oss, og viser til at andelen Dagbladet Pluss-artikler som er aktuelle på utgivelsestidspunktet kun utgjorde 23 prosent av de publiserte sakene. Videre er det vist til at hvis man samkjører aktualitet og temaområdet *«politisk relevant»*, er kun 8,3 prosent av stoffet både aktuelt og relevant for den offentlige samtalen. Til sammenligning er tilsvarende andel i Dagsavisen 58 prosent. Endelig har HiV vist til at dette kvantitative funnet underbygges av case-studiene av dekningen av fire svært sentrale nyhetshendelser i 2018. Dekningen av de fire sakene, eller fraværet av denne, viser etter HiVs vurdering at Dagbladet Pluss ikke har som redaksjonell linje å holde leserne orientert om viktige, løpende hendelser.

En oppsummering av funnene i rapporten fra HiV knyttet til analysen, samt rapportens vurdering og konklusjon, er inntatt i vedtakets punkt 1.5. For øvrig vises det til rapporten i sin helhet.

2.4. 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. Der gjennomgikk utvalget funnene i rapporten fra BDO AS (vedtakets vedlegg 4), notatet fra BDO Advokater AS (vedtakets vedlegg 5), og rapporten fra HiV (vedtakets vedlegg 6) som en del av vurderingen av saken. Protokollen fra møtet er inntatt som vedlegg 7 til vedtaket.

Tilskuddsutvalget ga følgende innstilling:

> *«Tilskuddsutvalget for produksjonstilskudd anbefaler at Dagbladet Pluss som selvstendig medium gis avslag på støtte på søknad om produksjonstilskudd. Avslaget begrunnes i at Dagbladet Pluss ikke oppfyller vilkårene i forskriften § 3, første ledd nummer 1 og nummer 2.*
>
> *Tilskuddsutvalget har dermed ikke realitetsvurdert om de juridiske og forretningsmessige konstruksjoner som foreligger mellom Dagbladet Pluss AS og Aller-konsernet vil støte an mot andre deler av forskriften, som § 7 og § 8. I det tilfelle at § 3.1 og 3.2 hadde vært innfridd, ville det vært naturlig for utvalget å be om grundigere analyser og dokumentasjon av disse forhold.*
>
> *I tillegg peker utvalget på at fremtidige endringer i forskriften må hensynta forskjeller mellom fullverdige aviser som er innenfor produksjonsstøttens formål og digitale bi-produkter og tjenester, som er det utvalget i dette tilfelle har fått til vurdering.»*

2.5. Medietilsynets vedtak

Med hjemmel i forskriften §§ 12 jf. § 3 første ledd nummer 1 og 2 fattet Medietilsynet vedtak om avslag på søknaden fra Dagbladet Pluss den 4. november 2019, se vedlegg 1. Medietilsynet kom til at Dagbladet Pluss 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 Dagbladet Pluss oppfylte kravet til antall utgaver i forskriften § 4. Medietilsynet kom også til at vilkårene knyttet til organisering, overskudd, utbytte og transaksjoner i forskriften §§ 5 til og med 8 var oppfylt.

Avslaget var begrunnet med at Dagbladet Pluss ikke oppfyller formåls- og innholdsvilkårene i forskriften § 3 første ledd nummer 1 og 2. Medietilsynet la i vurderingen avgjørende vekt på at andelen stoff som både er dagsaktuelt og politisk relevant er svært lav. Dagbladet Pluss kunne dermed etter Medietilsynets vurdering ikke sies å ha en løpende journalistisk dekning av nyhets- og aktualitetsstoff. Publikasjonen kunne på denne bakgrunn heller ikke sies å ha til hovedformål å drive journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt til allmennheten. Forskriften stiller som vilkår at mediet må inneholde et bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder. Dette vilkåret ble heller ikke ansett som oppfylt, da publikasjonen skiller seg fra andre sammenlignbare aviser ved å ha langt mindre demokratisk relevant stoff og langt høyere andel livsstilsstoff. Medietilsynets vurdering er inntatt i vedtakets punkt 2.2.6.

3. Klagerens anførsler

Medietilsynet mottok klage på vedtaket om avslag om produksjonsstøtte den 20. desember 2019.

> ***Vedlegg 6:*** *Klage på Medietilsynets vedtak om avslag på søknad om produksjonstilskudd, 20. desember 2019*

Dagbladet Pluss har i klagen anført at selskapet ikke er enig i Medietilsynets begrunnelse og konklusjon. Anførslene fra Dagbladet Pluss knytter seg for det første til rettsanvendelsesfeil, disse er oppsummert i punkt 3.1. For det andre knytter anførslene seg til saksbehandlingsfeil, disse er oppsummert i punkt 3.2.

3.1. Anførsel om feil rettsanvendelse og faktum

Selskapet har anført at Dagbladet Pluss oppfyller kravene til produksjonstilskudd, jf. forskriftens § 3. Herunder er det anført at vedtaket bygger på en uriktig anvendelse av forskriftens vilkår, samt uriktig faktum.

Konkret har Dagbladet Pluss fremsatt følgende anførsler knyttet til rettsanvendelsesfeil:

1. For det første er det fremsatt anførsler knyttet til tolkningen av forskriftens vilkår. Disse knytter seg både til Dagbladet Pluss sin egen tolkning av forskriftens vilkår, og anførte feil i Medietilsynets forståelse av forskriftens vilkår. Disse anførslene er sammenfattet i punkt 3.1.1.
2. For det andre har Dagbladet Pluss fremsatt anførsler knyttet til Medietilsynets subsumsjon – anvendelse – av forskriftens vilkår. Disse knytter seg til Medietilsynets vurdering av søknaden fra Dagbladet Pluss, herunder anvendelsen av innholdsanalysen fra HiV og anførte feil i innholdsanalysen. Disse anførslene er sammenfattet i punkt 3.1.2 og 3.1.3.
3. For det tredje har Dagbladet Pluss anført at Medietilsynet har forskjellsbehandlet Dagbladet Pluss sammenlignet med andre støttemottakere. Disse anførslene er sammenfattet i punkt 3.1.4.

3.1.1.Anførsler knyttet til tolkning av forskriftens vilkår

Anførsel om at vilkårene i forskriften § 3 må tolkes i tråd med forholdene på vedtakstidspunktet

Dagbladet Pluss har i klagens punkt 2 anført at forskriften § 3 første ledd nummer 1 og 2, som andre rettsregler, må tolkes i lys av samfunnssituasjonen på vedtakstidspunktet.

Søkeren har i denne sammenheng vist til sak fra Medieklagenemnda, MKN 2017-1, hvor nemnda uttalte følgende:

> *«Formålet med produksjonstilskuddet er å fremme den brede samfunnsdebatten, og å holde befolkningen bredt og generelt orientert om ulike samfunnsspørsmål. Det innebærer at innholdet må ha en slik bredde at det har interesse for allmennheten og ikke bare for bestemte grupper.»*

Dagbladet Pluss har anført at det i nemndas uttalelse ligger at det er samfunnsdebatten og de samfunnsspørsmål folk til enhver tid er opptatt av som er relevante.

Søkeren har videre vist til et brev fra Medietilsynet til tilskuddsutvalget av 24. oktober 2016, brevet er inntatt som klagens vedlegg 1. På side 45 har Medietilsynet blant annet skrevet følgende:

> *«Man kan tenke seg tilfeller der et medium ikke nødvendigvis fyller hvert enkelt krav, men der en samlet vurdering gir avisa et grunnlag for å gi støtte. Hvert medium er unikt og må vurderes individuelt, selv om kvalifiseringskriteriene står sterkt i vurderingene av nyhetsmediene som skal kunne motta produksjonstilskudd.*
>
> *Et framtidig støtteberettiget nyhetsmedium er kanskje også noe vi enda ikke vet helt hva er, og i hvilket format det vil komme. Det må gis rom for innovasjon, og forståelsen av kriteriene kan derfor ikke være hugget i sten.»*

Søkeren har anført at sitatet viser at Medietilsynet i 2016 var enig med Dagbladet Pluss i at vilkårene for pressestøtte skal tolkes med utgangspunkt i mediesituasjonen på vedtakstidspunktet, og at det skal legges vekt på den utvikling som løpende finner sted. Det er vist til at dette er en utvikling Dagbladet Pluss er en svært viktig del av og som Medietilsynets vedtak (og innholdsanalysen fra HiV) ikke tar hensyn til.

Dagbladet Pluss har videre vist til utviklingstrekk i mediebransjen, og at det tradisjonelle medielandskapet er i radikal endring på flere arenaer. Det er vist til at papiravisene opplever en dramatisk nedgang både i bruk, brukerinntekter og annonseinntekter. Videre er det vist til at avisenes digitale annonseinntekter samtidig er utsatt for sterk internasjonal konkurranse fra globale aktører som Facebook og Google, som nå får en vesentlig andel av de digitale annonseinntektene i Norge. Dagbladet Pluss har videre vist til at store deler av befolkningen leser gratis oppdateringsartikler på NRK.no, VG.no, Dagbladet.no og TV2.no. Etter søkerens vurdering skiller digitale abonnementsprodukt seg innholdsmessig fra de tradisjonelle papiravisene ved at de tar noen andre valg angående nyhetsbildet, uten at det gjør dem mindre nyhetsrelevante. Det er anført at abonnementsproduktene må tilby en annen form for nyheter og aktualitet, og en større grad av fordypning, analyse, forbrukerstoff og opplevelser for å kunne være relevante og viktige for sine lesere.

Det er videre vist til at Dagbladet Pluss er et resultat av utviklingen i bransjen, og ikke ville vært mulig å lansere som abonnementsprodukt uten at det hadde skjedd vesentlige endringer i lesernes mediehverdag. Søkeren viser til at Dagbladet Pluss er et produkt som retter seg mot et bredt lag av befolkningen og som har et bredt stofftilfang, noe HiVs analyse bekrefter. Det er videre vist til at produktet på noen stoffområder skiller seg fra

andre medier, noe som f.eks gjelder den forskningsbaserte helsejournalistikken til Dagbladet Pluss, men at forskjellen mellom Dagbladet Pluss og en tradisjonell avis er langt mindre enn forskjellen mellom slike aviser og de nisjeaktørene som allerede får støtte. Sistnevnte er nærmere omtalt i punkt 3.1.4.

Videre har Dagbladet Pluss anført at de særtrekk som preger dagens mediesituasjon er oversett av både HiV og Medietilsynet. Herunder har Dagbladet Pluss vist til at ordet *«avis»* er fremtredende i vedtaket og at Hellerud-utvalgets utredning fra 1967 blir tungt vektlagt. Etter søkerens mening bærer dette bud om at vedtaket ikke tar hensyn til de endringer mediebransjen har gjennomgått, og den innovasjon som har funnet sted for å møte de løpende utfordringene bransjen har hatt. Det er vist til at det i 2019 fortsatt finnes papiraviser, men at de ikke består av *«løpende nyhetsdekning»* på samme måte som før.

Dagbladet Pluss har videre anført at det å tilpasse seg reglene på et område er tillatt og nødvendig (siden reglene er dynamiske). Det er anført at reglene endres hvis tilpasningen fører til uønskede konsekvenser, og at forskriften ikke er foreslått endret.

Søkeren har på dette grunnlag anført at de redaksjonelle og journalistiske valg redaktører tok i 2019 er svært forskjellige fra de valg redaktørene måtte ta i 2012 (eller i 1967), og at det er en rettsanvendelsesfeil at Medietilsynet ikke har vektlagt dette sentrale forholdet nok i sin vurdering. Videre er det anført at HiV gjør den samme feilen, ved å anvende et utgangspunkt for analysen som er utdatert, konservativt og konserverende. Det er anført at det som var nyheter for Hellerud-utvalget i 1967, ikke nødvendigvis er nyheter i 2019. Endelig har søkeren anført at når Medietilsynet avslår Dagbladet Pluss' søknad har tilsynet gjort seg til dommer over redaksjonelle valg og ikke anvendt forskriftens vilkår riktig i tråd med samtiden.

Anførsel om at forskriften ikke lenger inneholder et krav om dagspressekarakter

Dagbladet Pluss har anført i klagens punkt 2, 3.5 og 7.1.1.3 at forskriften ikke lenger inneholder et krav om dagspressekarakter, og at Medietilsynets anvendelse av begrepene dagspressekarakter/dagsaktualitet er en feil ved rettsanvendelsen som har fått direkte innvirkning på vedtakets innhold.

Dagbladet Pluss har vist til at Medietilsynet bygger vedtaket på et krav om dagsaktualitet. Søkeren har anført at forskriften ikke inneholder et slikt krav, da vilkåret om *«dagspressekarakter»* ble tatt ut av forskriften i 2014. Det er anført at overgangen til plattformnøytralitet fikk betydning for avgrensningsvurderingen for produksjonstilskudd, som innebærer at ordlyden i forskriften skal tas på ordet. Søkeren har vist til at det at Mediestøtteutvalget uttalte at *«støtten skal fortsatt gå til økonomisk vanskeligstilte aviser med dagspressekarakter»* i NOU 2010:14 på s. 100 dermed ikke er avgjørende da forarbeidene kom fire år før *«dagspressekarakter»* ble tatt ut av vilkåret for tilskudd. Videre har søkeren vist til Kulturdepartementets høringsnotat av 30. mars 2012, hvor det uttales at: *«i en plattformnøytral støtteordning legger departementet til grunn at innholdet vil bli et langt viktigere avgrensningskriterium.»* Dagbladet Pluss har på dette grunnlag fremholdt at dagens kriterier er dels knyttet til formålet med virksomheten og dels til bredden av det publiserte innholdet, og at det også fremgår av departementets redegjørelse at disse to kriteriene *«til sammen kan gi en tilstrekkelig klar avgrensning»*.

Dagbladet Pluss har videre vist til at måten å presentere journalistikk på har vært og fortsatt er under stor endring og utvikling, noe som er forsøkt hensyntatt i den moderne mediestøtten gjennom tilpasninger av forskriften. Etter søkerens oppfatning forklarte Kulturdepartementet at selv om departementet ville beholde *«hovedtrekkene»* i den tidligere tilskuddsordningen, var det et ønske å gjøre endringer som skulle redusere barrierene mot digital publisering og innovasjon i avisbransjen. Dagbladet Pluss har anført at kriteriene som gjaldt før 2014 ikke gjelder lenger, og at det som ble vektlagt før

Mediestøtteutvalget startet moderniseringsarbeidet i 2010 hovedsakelig er av historisk interesse og mindre relevant i et rettslig perspektiv.

Videre er det anført at forvaltningspraksis, som er eldre enn forskriften av 2014, normalt ikke er relevant. Etter søkerens oppfatning anerkjenner Medietilsynet dette i sin dialog med Dagbladet Pluss. Det er i denne sammenheng vist til en e-post fra Medietilsynet i forbindelse med et innsynskrav i tilknytning til vedtaket den 22. november 2019, hvor det blant annet ble uttalt følgende:

> *«Søkere for perioden 2010-2013 ble behandlet etter den tidligere forskriften, «Forskrift om produksjonstilskudd til dagsaviser» av 26.november 2009. Denne forskriften hadde ikke tilsvarende krav til formål og innhold som dagens forskrift § 3 første ledd nummer 1 og 2. Etter Medietilsynets vurdering er disse sakene ikke egnet som sammenligningsgrunnlag for en likebehandlingsvurdering for Dagbladet Pluss.»*

Etter Dagbladet Pluss' mening står dette i motstrid til HiVs uttalelse på side 24 i innholdsanalysen, der HiV ifølge Dagbladet Pluss ser ut til å mene at man ikke bør ta forskriftsendringen i 2014 helt på alvor:

> *«Vi antar derfor at denne språklige endringen ikke utgjør noen substansiell endring når det gjelder det funksjonelle kriteriet om «dagspressekarakter», dvs. en publikasjon som holder leserne løpende oppdatert om viktige spørsmål.»*

Dagbladet Pluss har anført at det ikke er angitt noe grunnlag for denne *«antagelsen»*, og at den er feilaktig. På denne bakgrunn er det anført at vurderingen må ta utgangspunkt i de någjeldende vilkårene i forskriften, og ikke de historiske versjonene.

Dagbladet Pluss har i klagens punkt 3.3.4 fremholdt at det kan se ut som Medietilsynet legger vekt på hvordan Sigurd Høst forsto *«avis»*-begrepet ihht. merverdiavgiftsreglene tidlig på 2000-tallet, og bruker dette som støtteargument for å innfortolke et krav om *«dagsaktualitet»*. Det er vist til at Høsts utredning kom i forbindelse med at Se og Hør krevde fritak for merverdiavgift. På generelt grunnlag mener Dagbladet Pluss at Høsts avis-utredning må ha begrenset relevans i denne saken, fordi forvaltningspraksisen er gammel og ikke fanger opp den modernisering som har skjedd i mediene og med mediestøtten. Videre anfører Dagbladet Pluss at Høsts avis-utredning knytter seg til merverdiavgift, ikke produksjonstilskudd og at Se og Hør-saken dreide seg om et annet merverdiavgift-fritak enn det Dagbladet Pluss subsumeres under i dag, noe som begrenser eventuell overføringsverdi. Høst vurderte *«avis»*, ifølge Dagbladet Pluss har publikasjonen fritak for merverdiavgift ihht. § 6-3 om elektroniske nyhetsmedier. Endelig anføres det at Medietilsynet selv mente at forvaltningspraksis som er avsagt før 2014 er mindre relevant for produksjonstilskudd – det samme må ifølge Dabladet Pluss gjelde for merverdiavgift.

Videre har Dagbladet Pluss anført at dersom *«dagsaktualitet»* skal innfortolkes i forskriften § 3 første ledd nummer 1, må det sees hen til hva Høyesterett har sagt i dommen inntatt i Rt. 1995 s. 1948 om det sammenlignbare begrepet *«dagshending»* som benyttes i åndsverklovens § 36:

> *«(...)Medias omtale av hendelser i inn- og utland er – og har lenge vært – svært bred, og jeg ser ingen grunn til å legge et snevert syn til grunn ved fortolkningen, i den forstand at hendelsen må ha spesielt stor nyhetsverdi eller være av interesse for en stor del av befolkningen. Men et visst minstemål av generell nyhetsverdi må kreves.»*

Dagbladet Pluss har anført at HiV og Medietilsynet har lagt en (for) snever tolkning til grunn og at det er Høyesteretts videre synsvinkel som må anvendes her, da det er denne som synes å være anvendt i andre produksjonsstøttesaker.

Dagbladet Pluss har på dette grunnlag anført at selskapet ikke kan se hvilket rettslig grunnlag Medietilsynet bygger på når tilsynet *«gjeninnfører»* kravet om *«dagspressekarakter»* i vedtaket. Herunder har søkeren anført at Medietilsynet oppgir få kilder knyttet til *«dagsaktualitet»*. Dagbladet Pluss viser til at Medietilsynet etter forskriftens ordlyd skal vurdere kriteriene *«nyhet»* og *«aktualitet»*, og at lovgiver hadde benyttet begrepet *«dagsaktualitet»* dersom det var dette som skulle vurderes. Dagbladet Pluss har anført at et mer relevant begrep er *«tidsrelevant»*, og at den interne rapporten fra Dagbladet Pluss som er inntatt som klagens vedlegg 5, viser at publikasjonen har langt flere *«tidsrelevante»* saker enn HiV og Medietilsynet har lagt til grunn.

Anførsel om at forskriften ikke skiller mellom forskjellige typer nyhets- og aktualitetsmedier

Dagbladet Pluss har i klagens punkt 3.6 anført at forskriften skal anvendes likt for alle typer publikasjoner. Det er anført at det ikke finnes holdepunkter i forskriftens ordlyd eller forarbeider for at det kan skilles mellom lokalaviser, ukeaviser, nisjepublikasjoner eller at det kan deles opp i andre underkategorier som skal gis en særlig behandling. Det er på dette grunnlag anført at dagsaktualitet ikke er et krav når produksjonstilskuddet også er tilgjengelig for nyhets- og aktualitetsmedier som kommer med minst én utgave i uken, jfr. forskriften § 4.

3.1.2. Anførsler knyttet til subsumsjon – anvendelse av forskriftens vilkår, herunder at Medietilsynet har lagt til grunn feilaktig faktum

Dagbladet Pluss har i klagens punkt 3 og 7 anført at Medietilsynet anvender forskriftens formålskrav i § 3 første ledd nummer 1, og innholdskravet, (det søkeren har omtalt som breddekravet), i § 3 første ledd nummer 2 feil i vurderingen av søknaden.

Medietilsynet har ikke skilt mellom vurderingene av forskriften § 3 første ledd nummer 1 og 2

Dagbladet Pluss har anført i klagens punkt 7.1.2.1 at Medietilsynet ikke gjør separate vurderinger av vilkårene i henholdsvis § 3 første ledd nummer 1 og 2 og at dette er en rettsanvendelsesfeil. Herunder er det anført at Medietilsynet i vedtaket benytter den samme begrunnelsen for begge vilkårene i bestemmelsen.

Dagbladet Pluss har anført at det anvendes ett grunnlag (ikke løpende nyhetsrapportering og lav andel stoff på to nærmere angitte områder) både som grunnlag for manglende bredde og manglende formål. Det er vist til at dette er separate vurderinger og at det ikke er foretatt separate vurderingene i vedtaket. Det er endelig vist til at det til sammenligning i vedtak om publikasjonen Korsets Seier er gjort separate vurderinger for henholdsvis § 3 første ledd nummer 1 og 2.

Formålskravet og Dagbladet Pluss' formål

Dagbladet Pluss har anført i klagens punkt 3.3 at formålskravet er knyttet til formålet med eller begrunnelsen for driften, og at det ikke er tvil om at Dagbladet Pluss' operasjonelle formål samsvarer med forskriftens krav. Videre er det i klagens punkt 7.1.2.2 anført at tilsynet har lagt til grunn en rent kvantitativ vurdering basert på et feilaktig faktum. Dagbladet Pluss har anført at dette har medført at forskriften § 3 første ledd nummer 1 er anvendt uriktig og at vedtaket må omgjøres.

Dagbladet Pluss har anført at formålskravet i forskriften § 3 nummer 1 ikke er et kvantitativt innholdskrav, i motsetning til det som gjelder for andre støtteordninger, som krever et *«hovedsakelig innhold»* av en bestemt type stoff (eksempelvis merverdiavgift-fritaket). Det

er anført at Medietilsynet har misforstått når det angis at en *«publikasjon»* må ha *«nyheter, aktualitets- og debattstoff som hovedinnhold (mer enn 50 prosent)»* for å motta produksjonstilskudd. Dagbladet Pluss viser imidlertid til at innholdet selvsagt vil være relevant for å vurdere hvorvidt formålet har gitt seg utslag i noe konkret, men at lovgiver likevel har valgt å knytte vilkåret opp mot formålet som sådan. Det er vist til et internt arbeidsdokument fra Medietilsynet fra mars/april 2016 som Dagbladet Pluss har fått innsyn i, dette er inntatt som klagens vedlegg 1, på side 51. Dagbladet Pluss har spesielt vist til følgende:

> *«I stedet for å tallfeste hvor stor andel av den totale redaksjonelle produksjonen, kan det synes fornuftig å gjøre dette til gjenstand for en skjønnsmessig helhetlig vurdering. Det utslagsgivende bør være om mediet framstår som et nyhets- og aktualitetsmedium, og det kan ikke alltid avgjøres ved å anvende kvantitative kriterier. Et helhetlig skjønn kan være en del av den totale vurderingen av søkeren opp mot kvalifikasjonskriteriene, og der skjønnet supplerer vurderingene etter de mer konkrete forholdene beskrevet i avsnittene over.»*

Dagbladet Pluss har anført at det at vilkårene knyttes opp mot formålet (ikke det kvantitative innholdet) er i tråd med hensynet til presse- og ytringsfriheten, som *«tilsier at staten ikke skal gripe inn i pressemønsteret eller sette mål som begrenser pressens redaksjonelle frihet»*, jf. Prop. 1 S (2015-2016) s. 139. Det er vist til at Dagbladet Pluss' hovedinnhold uansett er mer enn 50 prosent nyheter, aktualitets- og debattstoff, noe som bekreftes ved at Dagbladet Pluss er fritatt merverdiavgift fordi publikasjonen *«hovedsakelig»* publiserer den bestemte stofftypen.

Dagbladet Pluss har i klagens punkt 3.3.2 vist til at publikasjonens hovedformål er *«journalistisk produksjon»*, og at avisen følger Vær Varsom-plakaten og er underlagt pressens selvdømmeordning, Pressens Faglige Utvalg (PFU). Videre er redaksjonssjef Jonas Pettersen, som er ansatt i Dagbladet Pluss, medlem i Norsk Redaktørforening, og det har ikke vært reist spørsmål fra redaktørforeningens side om hvorvidt han oppfyller formålskriteriet i foreningens vedtekter. Det er vist til at redaktørforeningen må anses å besitte betydelig fagkompetanse på dette området, og neppe vil ønske å utvanne redaktørstatusen.

Dagbladet Pluss har i klagens punkt 3.3.3 vist til at i tillegg til at formålet må være å bedrive journalistisk produksjon, skal mediets formål også være å formidle nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt. Dagbladet Pluss har vist til at *«nyhet»* ikke er definert i forskriften, og kan beskrives på mange måter, men at en hensiktsmessig karakteristikk likevel finnes i forarbeidene fra 2010:

> *«Ut fra journalistiske konvensjoner om hva som kvalifiserer som en nyhet, foretar mediene et utvalg blant en mengde saker, hendelser og utspill. Utvalget innebærer samtidig at en rekke saker blir valgt bort og dermed ikke får noen plass i «den redigerte offentlighet».»*

Dagbladet Pluss har anført at oppsummert vil en *«nyhet»* som formidles i stor grad handle om utvelgelse, og ifølge forarbeidene skal journalistiske kriterier kunne være veiledende i utvelgelsen. Dagbladet Pluss har vist til et internt arbeidsdokument fra Medietilsynet, som er inntatt på side 49 i vedlegg 1 til klagen, hvor nyheter angis for å være *«noe som nettopp har skjedd. Eller noe vi nettopp har fått vite om»*. Dagbladet Pluss har anført at selv om en stor begivenhet (som normalt angår flere) ofte styrer medias fokus, må det likevel legges til grunn at dette må tolkes videre, siden forskriften omfatter medier med én utgivelse i uken. Det som er sentralt er at også mediets egne saker vil kunne *«sette dagsorden»* i den allmenne nyhetsformidlingen, og dermed være en *«nyhet»*, ifølge Dagbladet Pluss.

Herunder er det vist til NOU 2010:14, side 54. Dagbladet Pluss har anført at dette er ikke vektlagt i HiVs innholdsanalyse, noe det ifølge selskapet burde vært.

Videre har Dagbladet Pluss vist til at *«aktualitetsstoff»* heller er ikke definert i forskriften. Det er anført at aktualitet er noe som er av interesse i samtiden i et lengre tidsspenn enn *«i øyeblikket»*. På dette grunnlag mener Dagbladet Pluss at *«aktualitetsstoff»* omfatter hendelser, men også det som knyttes til en gitt tid på året, er av en spesiell karakter (det første snøfallet f.eks.) og det at det skjer noe som gjør temaet aktuelt (idrettsmesterskap gjør en gammel vinner aktuell, premieren på et teaterstykke gjør et tema aktuelt, en konsert gjør livet til artisten aktuelt etc.). Videre er det anført at *«nyheter»* og *«aktualitetsstoff»* omfatter også saker mediene selv bringer frem, typiske gravesaker og saker mediet selv setter på dagsordenen, slik Dagbladet Pluss f.eks. har gjort knyttet til barnevernsinstitusjonene. Det er vist til at språklig og rettslig er det ingen presis grense her, og man må anvende skjønn.

Dagbladet Pluss mener publikasjonen oppfyller vilkåret til *«aktualitetsstoff»*. Det er i denne sammenheng vist til at det er grunn til å merke seg at forskriften ikke oppstiller et kvantitativt krav knyttet til ett av kriteriene *«nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt til allmennheten»*. Dagbladet Pluss har anført at gjeldende rett er at det må være noe innenfor hvert av disse feltene, og at balansen mellom dem i stor grad er overlatt til redaktøren - noe støttevedtakene til en rekke nisjemedier etter 2014 ifølge selskapet viser.

Etter Dagbladet Pluss' mening forsterker Medietilsynet feiltolkningen av forskriften ved å legge *«avgjørende vekt»* på at andelen innhold i Dagbladet Pluss som *«både er dagsaktuelt og politisk relevant er svært lav»*. Det er vist til Dagbladet Pluss' interne gjennomgang av sakene, som er inntatt som klagens vedlegg 5, og anført at andelen ikke er *«svært lav»*. Videre er det anført at forskriften ikke oppstiller kumulative krav til at alle nyheter, all aktualitet og all debatt skal være både dagsaktuell og politisk relevant. Etter søkerens mening er det kun et krav til at det skal være nyheter, aktualitet og debatt. Det er vist til at politikk er et potensielt stoffområde, ikke et absolutt krav, og om man skulle skrive om politikk som ikke var nyheter, ville det falle innenfor debattkategorien selv om det ikke var dagsaktuelt.

Endelig er det anført at Medietilsynet legger inn et krav om *«løpende»* rapportering, og at det er i strid med forskriftens ordlyd og forarbeider. Dagbladet Pluss viser til at det er et krav om at mediet skal levere nyheter, ikke en særlig kvalifisert form for dette.

Dagbladet Pluss har i klagens punkt 7.1.2.2 oppsummert anførslene over, og anført at tilsynet har lagt til grunn en rent kvantitativ vurdering av forskriften § 3 første ledd nummer 1, basert på et feilaktig faktum. Gjennom dette er forskriften § 3 første ledd nummer 1 anvendt uriktig og vedtaket må omgjøres.

Innholdskravet (breddekravet)

Dagbladet Pluss har i klagens punkt 3.4 og 7.1.2.3 anført at den tematiske og geografiske stoffbredden til publikasjonen er tilstrekkelig, og at kravet til aktualitet også er oppfylt.

Det er anført at HiVs analyse viser at både den tematiske og geografiske stoffbredden er god og minst på linje med Dagsavisens, se tabell 4 og 5 i HiVs rapport. Videre har Dagbladet Pluss vist til at HiV skriver følgende på side 49 i innholdsanalysen: *«Dagbladet Pluss har et bredt temamessig stofftilfang (...)»*. Det er videre vist til at Medietilsynet i vedtaket skriver at: *«Generelt har Dagbladet Pluss tematisk stor spredning i stoffet, noe som isolert sett tilsier at publikasjonen har en viss bredde i sin journalistiske dekning»*.

Dagbladet Pluss har videre anført at det framstår som om den egentlige begrunnelsen for avslaget i vedtaket er påstått lav kvantitet på to spesifikke områder, ikke at disse områdene

mangler helt. Søkeren viser til at det følger av Medietilsynets egen praksis at forskriften ikke skal tolkes dithen at alle potensielle stoffområder skal være dekket med samme tyngde, og at Medietilsynet i sin vurdering ikke skal tre inn som redaktør, men skal gjøre en helhetsvurdering. Det er anført at på samme måte som Fiskaren og Kyst og Fjord ikke dekker kultur og Minervanett og Morgenbladet ikke dekker sport, er en lavere andel *«ren»* politikk i Dagbladet Pluss enn i Dagsavisen ikke diskvalifiserende for Dagbladet Pluss. Tvert imot mener søkeren at forskjellene i redaksjonelt fokus bidrar til mediemangfold og bredde i de mediene som er tilgjengelige for leserne.

Det er anført at Dagbladet Pluss inneholder et svært bredt tilbud, at publikasjonen også har fritak for merverdiavgift og således oppfyller krav om en *«bred dekning»* av nyhets- og aktualitetsstoff etter MVA-forskriften § 6-2-1.

Når det gjelder kravet til aktualitet viser Dagbladet Pluss til klagens vedlegg 5, og anfører at det er påvist at det er en vesentlig større andel av stoffet som er aktuelt, selv om man legger HiVs kriterier til grunn. På denne bakgrunn anser Dagbladet Pluss at dette kravet er oppfylt. Videre er det anført at klagens vedlegg 3-6 dokumenterer at forskriftens § 3 første ledd nummer 2 er oppfylt og at Medietilsynets vedtak er basert på feil rettsanvendelse og et feilaktig faktisk grunnlag.

3.1.3.Anførsler knyttet til innholdsanalysen fra Høgskulen i Volda

Dagbladet Pluss har i klagens punkt 8 anført at vedtaket er bygget på en innholdsanalyse fra HiV som har så mange metodiske og faktiske feil og mangler at det i seg selv har medført at rettsanvendelsen i vedtaket er uriktig, ettersom vedtaket bygger på analysen.

Dagbladet Pluss har innhentet to eksterne rapporter, samt utarbeidet en intern rapport. Det er anført at disse i stor grad taler for seg selv og ifølge søker hver for seg og samlet påviser store svakheter ved HiVs innholdsanalyse, både hva angår innhold og metode. Det er anført at HiVs rapport på denne bakgrunn ikke er egnet som grunnlag for vedtakets konklusjoner. Endelig har Dagbladet Pluss, i tillegg til rapportene, fremsatt ytterligere anførsler i klagen knyttet til rapporten fra HiV.

Begrunnelsen for anførslene fremgår i hovedsak av klagens punkt 4, samt deler av klagens punkt 5 og 7. Medietilsynet har vist til de aktuelle punktene i klagen i sin gjengivelse av anførslene under.

3.1.3.1 Eksterne rapporter

Til å vurdere HiVs analyse har Dagbladet Pluss innhentet to eksterne vurderinger. Disse er omtalt i klagens punkt 4.2.1. Dagbladet Pluss har anført at begge konkluderer med at det kan stilles spørsmålstegn ved den vitenskapelige kvaliteten i innholdsanalysen til HiV.

Den første rapporten er utarbeidet av Michael Karlsson, professor i medie- og kommunikasjonsvitenskap ved Karlstads Universitet i Sverige. På oppdrag fra Dagbladet Pluss har Karlsson vurdert innholdsanalysen fra HiV, og denne er inntatt som vedlegg 3 til klagen. Dagbladet har vist til at Karlsson påpeker at det er flere forhold det mangler informasjon om i HiV-rapporten, som innebærer at det er vanskelig å bedømme innholdet, samt at det er flere sider ved HiV-rapporten som er problematiske ut ifra vitenskapelig praksis. Søkeren har særlig fremhevet følgende:

- Flere variabler i kodeboken er ikke rapportert i analysen, uten at årsaken til det er oppgitt. Definisjonene i kodeboken er beskrevet med varierende detaljeringsgrad. Flere er derfor vanskelige å tolke ut ifra foreliggende informasjon. Det gir grunn til å stille spørsmålstegn ved hvordan journalistisk kvalitet er definert, og hva det er begrunnet i. Videre finnes det et antall variabler forfatterne ikke benytter, f.eks. lengde på artiklene og om de er egenprodusert eller ikke.

- Det er ikke tydelige sammenligningspunkter, og det reises spørsmål ved sammenligningen med Dagsavisen og andre utvalgte titler. Karlsson viser også til hvorfor det er problematisk å sammenligne papirmedier og nettmedier. Dette forsterkes når avstanden i tid er opptil 15 år. Videre sammenlignes ulike forhold i de forskjellige sammenligningene, uten at det fremgår hva som er årsaken til det, og dermed blir det uklart hvilken funksjon sammenligningen har.
- Det er utydelig hva utfallet av undersøkelsen egentlig innebærer og Karlsson påpeker at det er vanskelig å se hvordan forfatterne på bakgrunn av undersøkelsen kan konkludere slik de gjør når kriteriene ikke er klare.

Den andre rapporten er utarbeidet av professor Fred Selnes ved Handelshøyskolen BI, denne er inntatt som vedlegg 4 til klagen. Selnes har vurdert om analysearbeidet i HiV-rapporten har tilstrekkelig kvalitet til å kunne konkludere slik det gjøres, eller om det hefter betydelig usikkerhet ved rapporten, som derigjennom svekker analysen og dens konklusjon. Konklusjonen på hvert punkt i Selnes' rapport kan oppsummeres slik:

- Er formålet med analysen konkret?
  - Konklusjon: Kriteriene er lite konkrete.

- Er utvalget av artikler representativt?
  - Konklusjon: Det er utfordringer med utvalget.

- Er kriteriene for evaluering godt definert og operasjonalisert?
  - Konklusjon: Kriteriene for evaluering er uklare.

- Er dataanalysen gjort riktig?
  - Konklusjon: Dataanalysen har svakheter

- Er det grunnlag for å trekke konklusjonen?
  - Konklusjon: Det er såpass mange alvorlige metodiske problemer ved rapporten som gjør at man ikke kan legge analysen til grunn for en beslutning.

3.1.3.2 Anførsler knyttet til Dagbladet Pluss' interne rapport

Dagbladet Pluss har også latt en intern arbeidsgruppe bestående av redaksjonelle ledere og analytikere gå gjennom innholdsanalysen og kodingen til HiV. På dette grunnlag har søkeren utarbeidet en intern rapport som er inntatt som vedlegg 5 til klagen. Dagbladet Pluss har anført at funnene viser flere faktiske feil og inkonsistenser i kodingen. Herunder er det vist til 101 saker som søkeren mener at er uriktig kategorisert som tidløse og som i stedet må regnes som dagsaktuelle. Dagbladet Pluss har anført at dette er av vesentlig betydning for vedtaket.

Endelig har Dagbladet Pluss også innhentet en uttalelse fra Norsk Redaktørforening. Det er innledningsvis presisert at uttalelsen ikke knytter seg til Medietilsynets saksbehandling eller konklusjon som sådan, men kun til innholdsanalysen fra HiV. Det er vist til flere forhold ved innholdsanalysen fra HiV som generalsekretæren i Norsk Redaktørforening, Arne Jensen, mener er problematiske. Dette gjelder i hovedsak HiVs utgangspunkt, herunder definisjon av *«avis»*, samt bruk av case-studien. Brevet er inntatt som vedlegg 6 til klagen.

3.1.3.3 Øvrige anførsler

I tillegg til den interne rapporten med gjennomgang av kodingen, har Dagbladet Pluss fremsatt enkelte anførsler knyttet til øvrige punkter i HiVs analyse. Disse anførslene er inntatt i klagens punkt 4.2.3, og i deler av punkt 5 og 7.

HiVs utgangspunkt

Dagbladet Pluss har i klagens punkt 4.2.3.1 anført at utgangspunktet for HiVs analyse ikke er korrekt, da Høgskulen har tatt utgangspunkt i avisbegrepet. Søkeren har vist til at begrepet *«avis»* ikke lenger fremgår av forskriften, og at Kulturdepartementet ved endringen av forskriften i 2014 uttalte at endringene hadde til hensikt å redusere barrierene mot digital publisering og innovasjon i avisbransjen. Slik Medietilsynet forstår anførselen mener Dagbladet Pluss at HiV har lagt til grunn feil rettslig utgangpunkt for analysen.

Myk og hard

Dagbladet Pluss har i klagens punkt 4.2.3.2 og 7.1.1.2 vist til at HiV i forbindelse med innholdsanalysen har *«konstruert»* et skille mellom *«myke»* og *«harde»* nyheter. Søkeren har anført at dette ikke på en synlig måte har vært tema i vurderingene av de andre publikasjonene som mottok støtte for 2018. Videre er det vist til at myk/hard ikke er nevnt i forskriften eller forarbeidene til denne. Søkeren har anført at vedtaket viser at Medietilsynet har tatt til seg de begrepene HiV opererer med, og som man ikke finner igjen i forskriften.

Dagbladet Pluss har vist til at skillet mellom hard og myk er hentet fra en doktoravhandling fra 2018 og at skillet er definert av forfatteren, uten tanke på vilkårene i forskriften. Videre har søkeren anført at det ikke finnes holdepunkter for at skillet er et allment akseptert skille, og at indeksen man henter ut av det ikke er relevant i denne saken. Det er også anført at HiVs innplassering i de forskjellige kategoriene heller ikke er etterprøvbar. Det er videre opplyst at Dagbladet Pluss har vært i kontakt med flere medieforskere i Norge og i utlandet i anledning klagen, og at en inndeling i *«myke»* eller *«harde»* nyheter, slik søkeren forstår det, ikke er en vanlig måte å analysere medier på.

Dagbladet Pluss anfører videre at Medietilsynet anvender hard/myk-kriteriet til å konkludere med at Dagbladet Pluss har *«langt mindre demokratisk relevant stoff»*, og at subjektiv kategorisering (hard/myk) basert på et subjektivt skille er benyttet i tilsynets vurdering i vedtaket. Etter søkerens mening viser dette at Medietilsynet gjør seg til dommer over redaktørens valg, og gjør en kvalitativ vurdering av hva som er hensikten med den enkelte artikkel.

Oppsummeringsvis har Dagbladet Pluss anført at det å benytte myk/hard som kriterium i avgjørelsen hverken har støtte i forskriftens ordlyd, forarbeider eller forvaltningspraksis. Videre er det anført at bruken av skillet er i direkte strid med Kulturdepartementets forutsetning om objektive kriterier ved behandling av søknader om produksjonstilskudd. Dagbladet Pluss anfører på dette grunnlag at anvendelsen av dette kriteriet i seg selv innebærer en feil i rettsanvendelsen, som har en direkte innvirkning på vedtakets innhold.

Anførsel om HiVs overprøving av redaksjonelle vurderinger og case-studier med svakheter

Dagbladet Pluss har anført i klagens punkt 4.2.3.3 at analysen fra HiV fremstår som svakt fundert bl.a. fordi den på en del punkter synes å argumentere med basis i forskriftens vilkår, men ikke har forstått det rettslige utgangspunktet. Det er spesielt pekt på at HiV på side 48 går utenfor de rettslige rammene i forskriften og søker å kvalitativt evaluere redaksjonelle beslutninger. Dette ble, etter søkerens mening, gjort ved at HiV valgte ut fire tilfeldige nyhetssaker og vurderte hvorvidt Dagbladet Pluss har dekket disse. Det er anført at det ikke er opplyst i analysen hva som er utvelgelseskriteriene for akkurat disse fire sakene, utover at *«stoff om politisk relevante forhold»* er *«stoff om politikk og samfunnsliv, næringsliv, samt kunst, kultur og litteratur»*. Det er vist til at dette punktet i innholdsanalysen er svært uklart.

Det er videre anført at det etter forskriften ikke er opp til HiV å overprøve Dagbladet Pluss' redaksjonelle vurdering av om flommen i Skjåk var noe man skulle dekket. Videre er det anført at dersom resonnementet bak case-studien skal ha gyldighet, innebærer det at ingen

aviser som ikke har hatt bred dekning av disse sakene kan motta støtte. Etter søkerens oppfatning virker det som om HiV har som utgangspunkt at det kun er de mediene som gir en fullskaladekning av de *«viktigste»* nasjonale og internasjonale begivenhetene som skal motta støtte.

Dagbladet Pluss har på denne bakgrunn gjennomgått Minervanett, Dagens Perspektiv, Morgenbladet og Fiskeribladet og sett på hvor mange saker de publiserte om flommen i Skjåk og drapene i Marokko, og finner ingen dekning av disse sakene i disse mediene i perioden HiV har lagt til grunn i sin innholdsanalyse. Videre viser søkerens gjennomgang at noen av publikasjonene har en noe høyere dekning av hhv. KrF-saken og statsbudsjettet. Imidlertid er det anført at dette er dekning av en karakter som forklares med nisjefokuset hos den enkelte publikasjon.

For å understreke dette ytterligere har Dagbladet Pluss valgt ut fem andre nyhetssaker og hendelser fra 2018, og sammenlignet dekningen til de nevnte aktørene. Sakene er fremstilt i en tabell nederst på side 23 i klagen. Dagbladet Pluss har også oversendt en oversikt over sakene som er brukt i tabellen, og denne er inntatt som klagens vedlegg 8. Dagbladet Pluss har vist til at undersøkelsen er ment som illustrasjon og at den ikke pretenderer å være vitenskapelig fundert med sikre funn. Tabellen viser at Dagbladet Pluss har en bred dekning av alle de valgte sakene, mens flere av de øvrige publikasjonene, blant annet Minervanett, Fiskeribladet, Dagens Perspektiv og Morgenbladet, har lav eller ingen dekning av flere av de valgte sakene.

HiVs sammenligningsgrunnlag, herunder Dagsavisen

Dagbladet Pluss har i klagens punkt 7.1.1.1 vist til at et gjennomgående trekk ved vedtaket og HiVs rapport er at det gjennomføres en sammenligning med Dagsavisen. Det er anført at vedtaket i stor grad er basert på avvikene fra Dagsavisen på noen spesifiserte områder, men at positive avvik ikke tillegges noen vekt. Etter søkerens oppfatning medfører sammenligningen at forskriften anvendes uriktig av flere grunner. For det første er det vist til at det ikke finnes en rettslig relevant begrunnelse for hvorfor Dagsavisen er et korrekt sammenligningsgrunnlag. Herunder er det anført at det ikke finnes holdepunkter i forskriftens vilkår som tilsier at det er korrekt rettsanvendelse å benytte en slik forenklet komparativ analyse som grunnlag for å si at vilkårene ikke er oppfylt. For det andre er det vist til at det heller ikke finnes begrunnelse i vedtaket, eller HiVs rapport, for valget av akkurat dette sammenligningsgrunnlaget. Dagbladet Pluss har på dette grunnlag anført at Dagsavisen ikke er godt egnet som et slags *«gyllent snitt»* for hvordan forskriftens kriterier skal oppfylles. For det tredje er det anført at dette ikke er en metode som er benyttet i noen andre saker før 2019.

Dagbladet Pluss har i klagens punkt 5 begrunnet anførslene ytterligere. Søkeren har vist til at HiV i innholdsanalysen har sammenlignet Dagbladet Pluss med bl.a. Se og Hør, Aftenposten og Dagsavisen. Det er fremholdt at Se og Hør er et ukeblad, Aftenposten er en nummer 1-avis som ikke mottar støtte, mens Dagsavisen til alle tider har mottatt produksjonstilskudd. Dagbladet Pluss har anført at når innholdet skal vurderes ville det være naturlig å trekke inn produkter som ligner, ikke produkter som har en helt annen profil, og at det naturlige ville være å sammenligne med VG Pluss. Dagbladet Pluss har imidlertid fremholdt at når det gjelder profil, allmenn rekkevidde og plattform, er det ingen sammenlignbare aktører i ordningen.

Det er vist til at HiV trekker fram Dagsavisen som en avis med en høy andel aktuelle saker. Imidlertid viser søkeren til at det ikke berøres i analysen at av de 50 artiklene Dagsavisen har skrevet om de fire nyhetshendelsene i case-studien, er 35 av 50 saker (70 prosent) hentet fra nyhetsbyråene NTB og ANB. Dagbladet Pluss har vist til at enhver redaktør står fritt til å publisere så mange NTB-saker han eller hun vil, men at det neppe er Medietilsynets hensikt at man skal kunne komme seg inn i produksjonstilskuddordningen

ved å opprette et NTB-abonnement. Dagbladet Pluss har på dette grunnlag anført at det ville vært enkelt å tilpasse Dagbladet Pluss til den normeringen HiV etterlyser ved å legge inn NTB-telegrammer om Skjåk-flommen. Dette ville, etter søkerens vurdering, gjort Dagbladet Pluss til et *«riktigere»* produkt i henhold til forskriften i HiVs øyne, men det er vist til at realiteten ville vært den samme. Dagbladet Pluss har anført at for en medieaktør i skarp konkurranse med andre ikke er NTB-innholdet, eller dekning av det samme stoffet som gratisproduktene dekker, som skaper konkurransefortrinn og profil. Etter Dagbladet Pluss' vurdering gjøres det gjennom egne, gjennomtenkte redaksjonelle valg og ved å prioritere egne saker.

Dagbladet Pluss hevder at Dagsavisen i praksis er en papirbasert lokalavis for Oslo, som på området meninger og debatt riktignok har ambisjoner om å nå bredere ut digitalt, men at skinnet av å være et nasjonalt nyhetsorgan i relativt stor grad ivaretas ved bruk av stoff fra NTB. Til sammenligning er det vist til at Dagbladet Pluss er et riksmedium som faktisk når et nasjonalt publikum.

Videre har Dagbladet Pluss anført at utvalget fra Dagsavisen ikke virker å være et tilfeldig utvalg av artikler fra Dagsavisen, som av HiV er angitt å være *«topp 10 i Retriever»*. Dagbladet Pluss viser til å ikke ha mottatt presis informasjon om hva HiV mener med dette. Det er imidlertid anført at dersom *«topp 10 i Retriever»* kan kobles til innhold eller lesefrekvens er utvalget langt fra tilfeldig. Det er vist til at det uansett er problematisk at man bruker to ulike utvalgsmetoder for hhv. Dagbladet Pluss og Dagsavisen, idet man da ikke vet hva man sammenligner.

Dagbladet Pluss har til slutt anført at det ville vært naturlig å bruke et sammenligningsgrunnlag bestående av flere og/eller andre som mottar og ikke mottar produksjonstilskudd, fordi man da får frem et mer nyansert bilde med store variasjoner. Det er anført at man i et slikt bilde lett ville kunne se at Dagbladet Pluss ligger innenfor rammene til forskriften § 3.

3.1.4. Anførsel om usaklig forskjellsbehandling av Dagbladet Pluss sammenlignet med andre støttemottakere

Dagbladet Pluss har i klagens punkt 2.2.3, 5 og 7.1.2.4 vist til at alle publikasjoner ikke følger samme *«oppskrift»*, og at dette også gjelder for de publikasjonene som mottar produksjonstilskudd i dag. Det er vist til at det at smale publikasjoner som Norge IDAG, Dagens Perspektiv, Minerva/Minervanett, Morgenbladet, Fiskaren og Kyst og Fjord får støtte understreker dette. Dagbladet Pluss fremholder at disse publikasjonene fikk produksjonstilskudd uten å bli underlagt den typen innholdsanalyse som Dagbladet Pluss har blitt gjort til gjenstand for. Dagbladet Pluss har i klagens punkt 7.1.2.4 vist til at Medietilsynet forvalter store midler på vegne av fellesskapet, og at tilsynet må vurdere søknader på en forutsigbar og lik måte for alle søkere. Det er videre vist til at alle har krav på samme behandling av det offentlige, og at dette er en viktig forutsetning for tilliten til Medietilsynet i samfunnet. Etter søkerens oppfatning har dette imidlertid ikke vært tilfelle i vurderingen av Dagbladet Pluss' søknad om produksjonstilskudd. Søkeren har på dette grunnlag anført at det foreligger usaklig forskjellsbehandling av søknaden fra Dagbladet Pluss knyttet til rettsanvendelsesskjønnet, som i seg selv innebærer at vedtaket må omgjøres.

Når det gjelder perioden fra 2009 til 2013 har søkeren vist til at Medietilsynet opplyser følgende i e-post den 25. november 2019:

> *«Vi bekrefter at det ikke foreligger dokumenter med innholdsvurderinger/innholdsanalyser knyttet til saker fra 2009-2013.»*

Søkeren har på dette grunnlag ikke fremsatt konkrete anførsler vedrørende usaklig forskjellsbehandlingen knyttet til perioden før den plattformnøytrale forskriften trådte i kraft i 2014.

Dagbladet Pluss har i klagens punkt 5 vist til at Dagbladet Pluss som produkt skiller seg ut fra aktører som i dag er innenfor støtteordningen og aktører som de senere år har søkt om produksjonstilskudd. Det er vist til at de fleste som mottar produksjonstilskudd er små og mellomstore norske papiraviser, med relativt beskjedne digitale posisjoner. Videre er det fremholdt at har det kommet til noen mindre digitale nisje-nettsteder, men ingen breddeprodukter som har et tydelig mål om bred nasjonal distribusjon etter at ordningen med produksjonsstøtte ble gjort plattformnøytral.

Dagbladet Pluss har imidlertid i klagens punkt 7.1.2.4 anført at vilkårene i forskriften § 3 første ledd nummer 1 og 2 er tolket helt annerledes når Medietilsynet har vurdert Dagbladet Pluss' søknad enn når tilsynet har vurdert andre nye søkere etter 2014. For eksempel har søkeren vist til at de smale nyhets- og aktualitetsmediene ikke har i nærheten av Dagbladet Pluss tematiske bredde, samt at flere av dem også savner mye av den dybden mange av Dagbladets Pluss artikler har. Søkeren har anført at det ikke er gjort en grundig innholdsanalyse av disse publikasjonene. Dagbladet Pluss har i klagens punkt 2.2.3 anført at Norge IDAG-saken er et godt eksempel, hvor Medietilsynet kun vurderte den religiøse vinklingen, uten å gå nærmere inn på artikkel- og stoffnivå. Søkeren har anført at det heller ikke ble telt artikler eller gjort case-studier av flom, drap og partilederhendelser.

Dagbladet Pluss har bedt om innsyn i samtlige saksdokumenter for nye støttemottakere etter 2014. Etter søkerens vurdering foreligger det ingen innholdsanalyse i noen av disse sakene som kan sies å være i nærheten av analysen av Dagbladet Pluss, eller som viser grundig og strukturert gjennomgang av innholdet. Det er vist til at det nærmeste man kommer innholdsanalyser i det materialet Dagbladet Pluss har fått, er den meget korte analysen av Minerva/Minervanett, som bygger på artikler fra en enkelt måned. Søkeren har i klagens punkt 2.2.3 vist til at innholdsanalysen bestod av en tabell der det ble krysset av at de oppfyller vilkårene, og at avkrysningen ble fulgt av en kort tekst, som inneholder følgende vurdering: «*Medietilsynet har etter gjennomgangen et inntrykk av at mediet er en nyhets- og aktualitetsavis som svarer til de generelle vilkårene i forskriften § 3.*» Dagbladet Pluss viser til at uttalelsen står i skarp kontrast til vurderingen av Dagbladet Pluss, som både har flere artikler og vesentlig større bredde i sin dekning. Det er anført at det i vurderingen av Minervanett var tilstrekkelig at man hadde et *«inntrykk av»* at vilkårene var oppfylt basert på en enkelt måneds innhold. Søkeren har vist til at Minervanett dekker smale områder, har få artikler og at publikasjonen ikke retter seg mot et større publikum, men snarere mot en gruppe spesielt interesserte innenfor et (eller noen få) tema(er). Dagbladet Pluss har på dette grunnlag anført at Minerva/Minervanett mottar støtte basert på færre artikler og smalere stoffområde enn søkeren, uten at vedtaket kan gi svar på hvorfor man har behandlet de to søknadene på vidt forskjellige måter.

Dagbladet Pluss har videre vist til søknaden fra Dagens Perspektiv. Publikasjonen beskriver seg selv slik:

> *«Dagens Perspektiv skal være en nyhetsavis og et referansepunkt for samfunnsinteresserte lesere – et arnested for nytenkning og en ressursbank for nyttig kunnskap.*
>
> *Vi skal være et verktøy for bedre beslutninger.*
>
> *Vi skriver for ledere, politikere, rådgivere, fagfolk og andre reflekterte lesere.»*

Dagbladet Pluss har anført at både tema, formål og leserne man ønsker å nå beskrives som smalt og svært avgrenset.

Dagbladet Pluss har utfylt anførslene i klagens punkt 5, hvor søkeren har vist til at flere heldigitale aktører har søkt, og er tatt inn i ordningen om produksjonstilskudd etter at forskriften ble gjort plattformnøytral i 2014. Det er vist til at de fire viktigste er Fiskeribladets digitale utgave, Dagens Perspektiv, Minerva/Minervanett og Morgenbladet, samt at det kommer til nye lokale aktører som Midsundingen og bransje-nisjenettsteder som Kyst og fjord. Dagbladet Pluss fremholder at disse er eksempler på nisjemedier som i sin stoffutvelgelse legger vekt på et noe annet innhold enn Dagbladet Pluss, men som samtidig er svært forskjellige fra Dagsavisen. Dagbladet Pluss anfører at ingen av dem tilbyr allmenne nyheter og at graden av aktualitet er begrenset. Det er vist til at i en eventuell innholdsanalyse skal disse aktørene måles opp mot den samme forskriften som Dagbladet Pluss, men at ingen av dem har vært underlagt lignende analyser.

Søkeren har imidlertid i punkt 2.2.3 vist til at mange vil mene at nettopp Norge IDAG, Dagens Perspektiv, Minerva/Minervanett, Morgenbladet, Fiskaren og Kyst og Fjord oppfyller vilkårene i forskriften, fordi en moderne mediehverdag faktisk preges av den utviklingen slike medier representerer. Søkerens synspunkt på dette er at dersom disse mediene hadde blitt underlagt den samme vurderingen som Dagbladet Pluss, dvs. om vilkårene hadde blitt praktisert på samme måte for disse som for Dagbladet Pluss, ville de likevel fått avslag. Det er vist til at dette poenget også fremheves av HiV på s. 24-25 i deres rapport, hvor HiV legger til at Minerva/Minervanett og Dagens Perspektiv har fått støtte fordi de har et temamessig innhold som er støtteverdig. Dagbladet Pluss hevder at dette er en feilslutning. Etter søkerens vurdering er det ikke slik at en publikasjon skal få støtte fordi den er i en nisje der temaet er *«støtteverdig»* når det er et krav til bredde i forskriften § 3 første ledd nummer 2.

Dagbladet Pluss har i klagens punkt 5 fremholdt at med unntak av at Medietilsynet i behandlingen av søknadene fra Norge IDAG og Korsets Seier i 2016 har valgt å måle disse to avisene opp mot hverandre og i den nylige vurderingen av Korsets Seier (vedtak 16. desember 2019), foreligger det ingen tilgjengelig innholdsanalyse av andre søkere enn Dagbladet Pluss og Nett.no etter 2014. Det er vist til at Medietilsynet på forespørsel heller ikke har fremlagt noe som viser at tilsynet i noen sammenheng gått ut og bedt om ekstern bistand til å vurdere andre søkere. Når det gjelder de kristne aktørene Norge IDAG og Korsets Seier, viser søkeren til at Medietilsynet har valgt å gi Norge IDAG støtte, mens Korsets Seier har fått avslag, siste gang i 2019. Det er søkerens oppfatning at saksbehandlingen rundt disse to avisene er mer preget av at de vurderes opp mot hverandre enn at de er vurdert individuelt og opp mot forskriften.

Endelig har Dagbladet Pluss vist til at behandlingen av søknaden fra Morgenbladet i 2019, etter søkerens vurdering, er et godt eksempel på den enkle og helt summariske prosessen som preger Medietilsynets behandling av andre støttesøknader. Det er anført at avisen har doblet pressestøtten fordi Medietilsynet mener avisen fyller kravene i en annen kategori enn tidligere. Fram til 2019 har Morgenbladet vært et såkalt *«nasjonalt ukemedium»*, mens publikasjonen ved å publisere én ukentlig digital utgave i tillegg, har kommet inn i kategorien nummer to-avis, der også Dagbladet Pluss hører hjemme. Dagbladet Pluss har vist til at det i Medietilsynets saksbehandling av Morgenbladet ikke finnes spor av en grundig innholdsanalyse, artikkeltelling, breddevurdering, case-studier etc. Dagbladet har på dette grunnlag stilt spørsmålstegn ved hvorvidt Morgenbladet har *«dagspressekarakter»*.

Videre har søkeren anført i klagens punkt 7.1.2.4 at i den grad innholdet i andre nyhets- og aktualitetsmedier er vurdert, er vurderingene ikke tilgjengelig i noen form for etterprøvbare begrunnelser og analyser. Det er vist til at presumptivt finnes heller ikke slike, siden

Dagbladet Pluss ikke har fått dem som ledd i sine innsynsbegjæringer og det heller ikke i vedtakene er spor av slike analyser.

Dagbladet Pluss har anført at forskriften ikke hjemler forskjellsbehandling, men at det tvert imot er det god dekning for at mediemangfold er sentralt i vurderingen og hjemler en likebehandling av mediene, noe støtten til f.eks både Dagens Perspektiv, Minerva og Kyst og Fjord viser.

Det er på dette grunnlag anført at Medietilsynets vedtak innebærer en usaklig forskjellsbehandling av søknaden fra Dagbladet Pluss, som i seg selv innebærer at vedtaket må omgjøres.

3.2. Anførsler om saksbehandlingsfeil

Dagbladet Pluss har anført at det foreligger saksbehandlingsfeil, og at feilene ved saksbehandlingen kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jfr. fvl. § 41.

3.2.1. Tilskuddsutvalgets råd mangler begrunnelse

Dagbladet Pluss har i klagens punkt 6.1 og 7.1.2.5 anført at det er en saksbehandlingsfeil at protokollen fra Tilskuddsutvalget inneholder en konklusjon, men ingen faglig, rettslig eller annen begrunnelse for det standpunktet utvalget inntar. Det er vist til at Medietilsynet deltok på møtet og at tilsynet derfor burde påsett at innstillingen var begrunnet. Imidlertid påpeker søkeren at siden det ikke fattes et vedtak er det intet formelt krav om dette, men at det i et saksbehandlingsperspektiv fjerner enhver mulighet til etterprøving av det *«råd»* eller den *«bistand»* utvalget skal gi. Det er vist til at dette er av særlig betydning siden Medietilsynet selv i sak 2017-1 for Klagenemnda uttalte at:

> *«Medietilsynet er varsomme med å fravike den skjønnsmessige vurderingen et organ med slik spesialkunnskap og erfaring har truffet.»*

Dagbladet Pluss har på dette grunnlag anført at det er en åpenbar saksbehandlingsfeil at råd som tillegges stor vekt mangler begrunnelse.

3.2.2. Tilskuddsutvalgets habilitet

Dagbladet Pluss har fremsatt anførsler knyttet til Tilskuddsutvalgets habilitet i klagens punkt 6.2 og 7.1.2.5. Det er vist til at utvalgets råd til Medietilsynet må leses i lys av de særlige forhold som foreligger knyttet til flere av medlemmenes posisjoner og roller. Dagbladet Pluss peker på at flere av utvalgets medlemmer har en klar egeninteresse i Medietilsynets vedtak angående Dagbladet Pluss' søknad. Det er spesielt fremhevet at både Lysholm (Dagsavisen), Jakobsen (iTromsø) og Halvorsen (Nationen) er sjefredaktører i aviser som ville fått sin produksjonsstøtte redusert betydelig, fra ca. 800.000 (iTromsø) til ca. tre millioner kroner (Dagsavisen), ved tildeling av produksjonsstøtte til Dagbladet Pluss. Dagbladet Pluss har anført at når tre av fem medlemmer i Tilskuddsutvalget leder bedrifter som ville blitt økonomisk rammet av et vedtak som ga Dagbladet Pluss produksjonsstøtte, er det grunnlag for å stille spørsmål ved om utvalgets råd og bistand til Medietilsynet er gitt på et objektivt og saklig grunnlag.

Videre er det anført at Lysholm i tillegg har gått ut med offentlig kritikk av Dagbladet Pluss' søknad på feilaktig grunnlag i uttalelser til Kampanje, på sin private Facebookprofil, samt i en artikkel i Dagsavisen. Søkeren har vist til at disse uttalelsene ble fremsatt lang tid i forveien av behandlingen av søknaden fra Dagbladet Pluss i Tilskuddsutvalget, og det er anført at dette gir Tilskuddsutvalgets leder enda større grunn til å ta opp en habilitetsdiskusjon. Dagbladet Pluss har endelig vist til at dersom habilitet hadde vært vurdert ville dette fremgått av protokollen, og det er vist til at noen slik vurdering altså ikke er gjort da protokollen ikke inneholder en slik vurdering.

3.2.3. Svakheter ved prosessen som førte frem til HiVs rapport

Dagbladet Pluss har i klagens punkt 6.3 og 7.1.2.5 anført at det er svakheter ved selve prosessen som førte frem til HiVs rapport. Etter søkerens mening ble HiV håndplukket til å gjennomføre analysen ved at oppdraget ble delt i to. Det er anført at det er holdepunkter for at HiVs første konklusjon var at Dagbladet Pluss oppfylte innholdskravene, men at HiV i den andre analysen endret standpunkt, og at dette ikke kan ettergås av klageren.

Videre er det også anført at oppdraget med den endelige innholdsanalysen fremstår som noe annet enn det som fremgår av konkurransegrunnlaget for anbudet, og at dette heller ikke er mulig å ettergå for klageren. Endelig har søkeren vist til at Medietilsynets har opplyst at mye av kontakten skjedde per telefon, og det er anført at disse samtalene forsterker vanskeligheten med å etterprøve vedtakets grunnlag.

3.2.4. Anførsler om brudd på krav til forsvarlig opplysning av saken og tilsynets utredningsplikt

Dagbladet Pluss har i klagens punkt 6.3 og 7.1.2.5 vist til at Medietilsynet ikke hentet ut grunnlagsmaterialet for innholdsanalysen fra HiV og har på dette grunnlag anført at tilsynet ikke har kunnet etterprøve kvaliteten på og innholdet i analysen. Søkeren har vist til at Medietilsynet har ansvar for å vurdere om vilkårene i forskriften § 3 er oppfylt. Det er fremholdt at Medietilsynet har gjort dette selv i alle tidligere saker under forskriften, men at når det gjelder Dagbladet Pluss' søknad, er selve innholdsvurderingen satt ut til en tredjepart.

Grunnlagsmaterialet er en samling av data som primært består av artikler fra Dagbladet Pluss og Dagsavisen, samt hvilken koding som er benyttet i tilknytning til innholdsanalysen. Dagbladet Pluss har vist til at lite tyder på at samlingen av data og kodingen er vernet av opphavsrett, og at Dagbladet Pluss' utlevering ikke har skjedd for at HiV skulle kunne bygge noe datasett til senere bruk. Imidlertid har Dagbladet Pluss opplyst i klagen å ha fått tilgang til deler av grunnlagsmaterialet.

Det er anført at Medietilsynet ikke har oppfylt sin plikt til å etterprøve eller ha mulighet til å etterprøve den eksterne analysen, da tilsynet ikke hadde rett til dette materialet iht. den inngåtte kontrakten mellom HiV og Medietilsynet. Det er anført at dette i seg selv er en saksbehandlingsfeil, da Medietilsynet har et selvstendig ansvar for at analysen er korrekt og egnet for å legges til grunn for vedtaket. Det er videre anført at det er åpenbare svakheter ved innholdsanalysen som burde vært avdekket og at dette også er en saksbehandlingsfeil.

4. Uttalelse fra Høgskulen i Volda

I klagen fra Dagbladet Pluss rettes det betydelig kritikk mot rapporten *«Innholdsanalyse av Dagbladet pluss»* fra HiV. Dagbladets anførsler knyttet til dette er oppsummert i innstillingens punkt 3.1.2.

Medietilsynet har på denne bakgrunn bedt HiV om en uttalelse til de delene av klagen som berører rapporten *«Innholdsanalyse av Dagbladet pluss»*, samt klagens vedlegg 3, 4 og 5. HiV leverte uttalelsen den 28. januar 2020.

> ***Vedlegg 7:*** *Tilsvar ifbm med klage fra Dagbladet pluss på avslag på søknad om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier fra Høgskulen i Volda med oversikt over feilkodede artikler, 28. januar 2020*

HiV har i uttalelsen redegjort for relasjonene til Medietilsynet, samt kommentert rettighetene til datatmaterialet fra analysen. HiV har videre redegjort for prosessen knyttet til oppdraget om å gjennomføre en innholdsanalyse på vegne av Medietilsynet.

Videre har HiV vist til at en vesentlig kritikk av innholdsanalysen fra begge fagfellene er at den ikke er operasjonalisert godt nok ut fra eksisterende forskningslitteratur. Høgskulen fremholder at kritikken baserer seg på en vurdering av rapporten opp mot formatet vitenskapelig artikkel/avhandling, der ny forskning først og fremst vil ta utgangspunkt i en gjennomgang av resultatene i forskningen som allerede er gjort. Det er anført at HiV derimot har levert en rapport med en normativ problemstilling knyttet til en forskrift, hvor selve operasjonaliseringen tok utgangspunkt i HiVs historiske gjennomgang av forvaltningspraksis, prosessen fram mot dagens forskrift og hvordan denne har blitt praktisert etter at den trådte i kraft. Det er dette som ligger til grunn for operasjonaliseringen av forskriften og hva som er politisk relevant stoff og hva som er dagsaktuelt. Dette innebærer at kritikken fra fagfellene ikke treffer den gjennomførte analysen, ifølge HiV.

HiV har videre kommentert fagfellenes og Dagbladet Pluss' anførsler knyttet til komparasjoner og utvalg, gjennomføringen og begrunnelsen for case studien, samt konklusjonen fra fagfellene. Videre har HiV kommentert hard-myk dimensjonen og anførsler knyttet til kodingen av artiklene, herunder funnene i den interne analysen fra Dagbladet Pluss. HiV har i denne forbindelse gått gjennom de 101 artiklene som Dagbladet Pluss anfører at er feilkodet, og funnet at det er riktig at 31 av disse er kodet feil. Når HiV korrigerer for feilregistreringen av de 31 artiklene, øker andelen av dagsaktuelle artikler fra 23 prosent til 31 prosent. Andelen både dagsaktuelle og politisk relevante artikler øker fra 8,3 prosent til 14,1 prosent. Etter HiVs vurdering endrer ikke feilkodingene grunnlaget for eller konklusjonen i analysen.

På denne bakgrunn har HiV kommet med følgende konklusjon:

> *«Vi har gjort en grundig gjennomgang av intensjonen bak ordningen, hvordan den har blitt praktisert og fortolket, og bakgrunnen bak endringen av forskriften. Vi står fast på vår vurdering av at produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier medier er et økonomisk virkemiddel som retter seg mot en bestemt type medier som skal holde leserne løpende orientert om det som skjer, og at det først og fremst er det offentlige og politisk relevante stoffet som er viktig, stoff om politikk og samfunn, økonomi, samt kunst, kultur og litteratur (som oppsummert på s. 25-26 i rapporten).*
>
> *Vårt opplegg gir større feilmarginer enn i en fagfellevurdert vitenskapelig publikasjon og vi har registrert 31 artikler feil. Omfanget av feil er likevel ikke av et slikt omfang at det endrer konklusjonen. Vi vurderer at 31 % dagsaktuelt stoff, og 14,1 % både dagsaktuelt og politisk relevant stoff er for lavt. Case-studiene av Dagbladet pluss sin dekning av KrFs veivalg og Statsbudsjettet bekrefter dette bildet.»*

5. Medietilsynets vurdering

5.1. Rettslig grunnlag

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 til å motta produksjonstilskudd. For å avgjøre om en søker er kvalifisert til 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 Dagbladet Pluss, og kom til at søkeren ikke oppfylte vilkåret knyttet til innholdet i mediet, samt hvilket formål mediet har, 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 til produksjonstilskudd. Dette innebærer at mediet både må ha som hovedformål å tilby nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt, samt at det må inneholde et bredt tilbud av nyhetssaker, aktualitetssaker 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.

Etter forskriften § 12 første ledd følger det at tilskuddsordningen forvaltes av Medietilsynet. 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. Medietilsynet kommer nærmere tilbake til Tilskuddsutvalgets rolle i punkt 5.3.1 og 5.3.2. Videre følger det av

bestemmelsens tredje ledd at forvaltningsloven kommer til anvendelse på Medietilsynets saksbehandling etter denne forskriften.

For øvrig vises det til vedtakets punkt 2.1.

5.2. Vurdering av hvorvidt Medietilsynet har fattet et vedtak i strid med forskriften

Dagbladet Pluss har i klagens punkt 8 anført at vedtaket er bygget på en innholdsanalyse med faktiske feil, uriktige subjektive vurderinger, vesentlige metodesvakheter og som tar opp i seg et uriktig rettslig utgangspunkt.

5.2.1. Vurdering av anførsler knyttet til tolkning av forskriftens vilkår

Vurdering av anførsler knyttet til at forskriften § 3 må tolkes i tråd med forholdene på vedtakstidspunktet

Dagbladet Pluss har anført at forskriften § 3 første ledd nummer 1 og 2, som andre rettsregler, må tolkes i lys av samfunnssituasjonen på vedtakstidspunktet. Herunder har søkeren vist til utviklingstrekk i mediebransjen, og at Dagbladet Pluss er en viktig del av denne utviklingen. Videre har Dagbladet Pluss vist til bestemmelsens forarbeider, og anført at disse støtter opp om søkerens tolkning av ordlyden. Se gjengivelse av søkers anførsler til dette punkt i innstillingen punkt 3.1.1.1.

Tilsynet viser til at Dagbladet Pluss ikke har begrunnet anførselen om at rettsregler må tolkes i lys av samfunnssituasjonen på vedtakstidspunktet, og at søkeren heller ikke har vurdert eller nevnt vektingen av øvrige rettskildefaktorer.

Forskriften må tolkes etter ordinær juridisk metode, både hva gjelder hvilke rettskildefaktorer som er relevante, og vektingen av disse. Hva gjelder tolkningen av rettskildefaktoren *«forskriftens ordlyd»* viser Medietilsynet til følgende uttalelse i Eckhoff, *«Rettskildelære»*, 4. utg. kapittel 2 punkt VII:

> *«At man følger språkbruken på den tid da loven ble gitt, betyr ikke at man alltid tolker loven likedan som den gang. Tolkingen er betinget av mange andre faktorer enn de språklige. Den kan f.eks. ha forandret seg fordi livsforholdene eller vurderingen av dem er endret, eller fordi det er kommet til nye lover som den gamle lov må tilpasses. – Hva spesielt angår lover som henviser til andre normer f.eks. til god forretningsskikk eller alminnelig moraloppfatning, er å merke at det er de til enhver tid herskende normer som det anses henvist til.»*

Medietilsynet viser til at forskriften er fastsatt av Kulturdepartementet, og trådte i kraft i 2014. De aktuelle deler av forskriftens § 3 første ledd nummer 1 første punktum og nummer 2 første punktum er gjengitt i innstillingens punkt 5.1.

Medietilsynet er i utgangspunktet enig i at regelverk skal tolkes dynamisk, og at samfunnssituasjonen på vedtakssituasjonen kan være et relevant moment når innholdet i forskriftens ordlyd skal tolkes. Tilsynet viser imidlertid til at ordlyden ikke henviser til typiske rettslige standarder/normer slik som f.eks. god forretningsskikk eller alminnelig moraloppfatning. Videre vil det være andre rettskilder som har tyngre vekt når rettsregelen skal klargjøres, slik som formålet bak regelen, uttalelser i forarbeider og forvaltningspraksis. Formålet med produksjonstilskuddet er å støtte de mediene som fyller funksjonen å tilby den løpende og brede formidlingen av nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt, som er ansett å fylle en særlig demokratisk funksjon. Slik Medietilsynet oppfatter anførselen mener søkeren at formålet med ordningen bør være et annet og noe videre enn det som per i dag følger av forskriften. Medietilsynet ser ikke at det er grunnlag i rettskildene for en slik

utvidende fortolkning, som innebærer at medier som i hovedsak har featurepreget langlesningsstoff skulle omfattes. Dette krever i så fall forskriftsendringer.

Videre har søkeren vist til sak fra Medieklagenemnda, MKN 2017-1, som gjelder vurdering av publikasjonen Korsets Seier. Det er vist til at nemnda blant annet uttalte at *«innholdet må ha en slik bredde at det har interesse for allmennheten og ikke bare for bestemte grupper»*. Dagbladet Pluss har anført at det i nemndas uttalelse ligger at det er samfunnsdebatten og de samfunnsspørsmål *«folk til enhver tid»* er opptatt av som er relevante. Etter Medietilsynets vurdering er det ingen dekning for søkerens tolkning, da nemnda ikke uttaler *«til enhver tid»*, slik søkeren legger til i sin tolkning. Videre gjaldt vurderingstemaet i avsnittet som søkeren viser til hvorvidt publikasjonens artikler var vinklet ut fra en spesiell religiøs bakgrunn, og dermed i større grad henvendte seg til en avgrenset nisje enn til en bred allmennhet. Problemstillingen knyttet til forholdene på vedtakstidspunktet var, etter tilsynets vurdering, ikke del av Medieklagenemndas vurdering, hverken i dette avsnittet eller øvrige deler av vurderingen av Korsets Seier.

Medietilsynet har på dette grunnlag kommet til at det ikke foreligger noen rettsanvendelsesfeil fra tilsynet ved at de anførte trekk ved samfunnssituasjonen ikke er vurdert i vedtaket.

Vurdering av anførsler knyttet til begrepet «dagspressekarakter»

Dagbladet Pluss har anført at forskriften ikke lenger inneholder et krav om at publikasjonen må ha dagspressekarakter, ettersom ordet *«dagspressekarakter»* ble tatt ut av forskriften i 2014. Se gjengivelse av søkers anførsler til dette punkt i innstillingen punkt 3.1.2.

Medietilsynet viser til at produksjonstilskuddet ble innført i 1969. Stat- og pressekomiteen (Hellerudkomiteen) la gjennom *«Innstilling om tiltak for å opprettholde en differensiert dagspresse»* av 28. september 1967, grunnlaget for etableringen av pressestøtten. Hellerudkomiteens drøfting av avisenes rolle i samfunnet ble knyttet til at de var allsidige nyhetsaviser som inneholdt dagsaktuelle nyheter, kommentarer og meninger, det vil si at de hadde *«dagspressekarakter»*. Hellerudkomiteens kriterier er, etter Medietilsynets oppfatning, fortsatt relevante ettersom formålet til tilskuddsordningen er det samme i dag. Kriteriene må derfor tillegges vekt i fortolkningen av formåls- og innholdsvilkårene etter gjeldende rett.

Nåværende ordlyd i § 3 første ledd nummer 1 og 2 ble inntatt ved forskriftsrevisjonen i 2014. Ordlyden erstatter det tidligere kvalifikasjonskriteriet om at avisen *«inneholder nyhets- og aktualitetsstoff av dagspressekarakter som gjør at avisen skiller seg fra andre typer publikasjoner»*. Medietilsynet er av den oppfatning at innføringen av nåværende ordlyd *«har som hovedformål å drive journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt til allmennheten»* ikke er ment å skulle innebære en realitetsendring av hvilke publikasjoner som skal ha produksjonstilskudd, men snarere er ment å presisere hva som ligger i begrepet *«dagspressekarakter»*. Dette fremkommer klart i høringsnotatet fra Kulturdepartementet *«Utkast til forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier (en mer plattformnøytral pressestøtte)»*[1]. Det uttales følgende om bakgrunnen for endringene av forskriften i 2014:

> *«Departementet legger til grunn at tilskuddsordningen i store trekk har vært et målrettet og effektivt instrument for å fremme mediemangfold. Konsekvensen er at et stort antall aviser er mer eller mindre avhengig av tilskuddet. Kulturdepartementet foreslår derfor ikke noe helt nytt system, men legger opp til å beholde hovedtrekkene i dagens tilskuddsordning. Samtidig foreslår departementet*

[1] https://www.regjeringen.no/contentassets/b89b86f72fb14af9940e6f68c29f7d85/prm-25-12_vedlegg-hoeringsnotat-pressestotte.pdf

endringer som har til hensikt å redusere barrierene mot digital publisering og innovasjon i avisbransjen.» [vår understrekning]

Etter Medietilsynets vurdering viser uttalelsene i forarbeidene at formålet med endringen i forskriften var å gjøre ordningen plattformnøytral, og sikre at medier med samme funksjon omfattes av støtteordningen uavhengig av distribusjonsplattform. Hovedtrekkene i den eksisterende tilskuddsordningen skulle, etter departementets uttalelser, beholdes. Departementet viste spesielt til ordningens formål og innhold, noe som er presisert i uttalelsene vedrørende endringer av forskriftens formål i § 1. Kulturdepartementet uttalte følgende i høringsnotatet punkt 6.2 *«Formål»*:

> *«Kulturdepartementets budsjettproposisjon for 2012 (Prop 1 S. 2011-1012) setter opp følgende hovedmål for mediepolitikken:*
>
> *"Regjeringens overordnede målsetting på medieområdet, slik det er nedfelt i Soria Moria-erklæringen, er å sikre ytringsfrihet, rettssikkerhet og et levende demokrati. Statens ansvar på medieområdet ble i 2004 grunnlovsfestet ved innføringen av det såkalte infrastrukturkravet i Grunnlovens § 100, sjette ledd: "Det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig samtale."*
>
> *<u>Med utgangspunkt i dette infrastrukturkravet er hovedmålet for mediepolitikken å opprettholde et mediemangfold som kan sikre befolkningen tilgang til en mangfoldig og åpen samfunnsdebatt, nyheter og informasjon av høy redaksjonell standard og kulturuttrykk av høy kvalitet og stor bredde.</u> En viktig forutsetning er produksjon av innhold som reflekterer norsk språk, kultur, identitet og norske samfunnsforhold.»* [vår understrekning]

Videre fremsatte departementet følgende forslag knyttet til formål i samme avsnitt:

> *«Departementet foreslår at formålsbestemmelsen nå gis en mer plattformnøytral form, men også at den bør reflektere mer direkte de politiske målene som ligger bak ordningen, bl.a. slik de er blitt formulert i de årlige budsjettproposisjonene.»*

Uttalelsene viser at lovgivers overordnede mål, og dermed intensjonen med produksjonstilskuddet, er å opprettholde et mediemangfold som kan sikre befolkningen tilgang til en mangfoldig og åpen samfunnsdebatt, nyheter og informasjon av høy redaksjonell standard og kulturuttrykk av høy kvalitet og stor bredde i overenstemmelse med infrastrukturkravet. Det vises til at Medietilsynet har redegjort for infrastrukturkravet i vedtakets punkt 2.1.2. Avgrensningen av hvilke nyhets- og aktualitetsmedier som faller innenfor og utenfor produksjonstilskuddet må derfor utledes av den infrastruktur-rollen de redaktørstyrte journalistiske mediene er tillagt for å bidra til en åpen og opplyst offentlig samtale og et velfungerende demokrati. Formålet med produksjonstilskuddet har alltid vært å fremme produksjon og formidling av en viss type innhold, nærmere bestemt den løpende og brede tilgangen til nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt.

Etter søkerens oppfatning uttalte Kulturdepartementet at selv om departementet ville beholde *«hovedtrekkene»* i den tidligere tilskuddsordningen, var ønsket å gjøre endringer som skulle redusere barrierene mot digital publisering og innovasjon i avisbransjen. Dagbladet Pluss har anført at kriteriene som gjaldt før 2014 derfor ikke gjelder lenger. Medietilsynet er ikke enig i dette og viser til departementets vurdering av kvalifikasjonskriteriene i høringsnotatet punkt 6.4:

> *«6.4.2 Innholdskrav*

Dagens forskrift setter som vilkår for tilskudd at avisen "inneholder nyhets- og aktualitetsstoff av dagspressekarakter som gjør at avisen klart skiller seg fra andre typer publikasjoner". I praksis er det imidlertid ikke først og fremst innholdskravet, men kravet om publisering på papir som avgrenser ordningen. Medier som publiseres daglig på papir, vil i de fleste tilfeller inneholde et bredt tilfang av nyhets- og aktualitetsstoff. Dermed er det ikke behov for detaljerte innholdskrav.

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.

Utkastet innebærer bl.a. en avgrensning mot medier som hovedsakelig er rettet mot avgrensede publikumsgrupper. (Merk likevel at geografisk avgrensede (lokale) medier med tematisk bredt innhold vil kunne motta støtte). 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]

Etter Medietilsynets vurdering er det klart at endringene i forskriften i 2014 skulle redusere barrierene mot digital publisering. Dette var selve formålet med endringsforslaget, se uttalelser fra Kulturdepartementet over. Imidlertid la departementet til grunn at formålet og hovedtrekkene i den dagjeldende tilskuddsordningen ikke skulle endres. Endringene var derfor ment å sikre at medier som fyller samme funksjon skulle kunne få støtte uavhengig av distribusjonsmåte.

Departementet la videre til grunn at innholdet ville bli et langt viktigere avgrensningskriterium i en plattformnøytral støtteordning, og at det derfor stilles større krav til reguleringen på dette punktet. Slik Medietilsynet forstår departementets uttalelser innebærer dette at departementet mente at ordlyden i forskriften måtte operasjonaliseres i større grad enn tidligere, da ordningen ikke lenger ville avgrenses av publisering på papir. Departementet gjennomførte denne operasjonaliseringen ved å innføre ordlyden i forskriften § 3 første ledd nummer 1 og 2, hvor formuleringen *«av dagspressekarakter»* ble tatt ut av ordlyden. Etter Medietilsynets vurdering tilsier dette snarere et skjerpet innholdskrav sammenlignet med før 2014. Kravet er nå *«et bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder»*. Medietilsynet mener, i likhet med HiV, at dette ligner mye på Hellerudkomiteens definisjon *«gjennom nyheter og kommentarer orienterer allmennheten om begivenheter og aktuelle spørsmål i inn- og utland» eller innen den kommunen de dekker»*. Medietilsynets vurdering er av denne grunn at den språklige endringen ikke utgjør noen substansiell endring når det gjelder det funksjonelle kriteriet om *«dagspressekarakter»*, dvs. en publikasjon som holder leserne løpende oppdatert om viktige spørsmål. Ved fortolkningen av hva som ligger i begrepene *«nyhet»* og *«aktualitet»* ligger det derfor fremdeles et krav om dagsaktualitet, det vil si informasjon som er tidsrelevant i den forstand at den omhandler noenlunde samtidige hendinger. Dette støttes av departementets uttalelser i forarbeidene om at hovedtrekkene i den eksisterende ordningen ikke skulle endres, og at formålet med produksjonstilskuddet er det samme som tidligere. Videre er en slik forståelse også i tråd med infrastrukturkravet.

Dagbladet Pluss har videre anført at forvaltningspraksis som er eldre enn forskriften av 2014 ikke er relevant, og mener at Medietilsynet anerkjenner dette i sin dialog med Dagbladet Pluss i en e-post av 22. november 2019. Medietilsynet viser til departementets uttalelse over om at; *«I praksis er det imidlertid ikke først og fremst innholdskravet, men kravet om publisering på papir som avgrenser ordningen»*. På denne bakgrunn var det før innføringen av den någjeldende forskriften i 2014 ikke nødvendig å gjennomføre innholdsanalyser av publikasjonene på samme måte som dagens ordning legger opp til. Tilsynet viser til at kriteriene heller ikke var detaljert på samme måte som i dagens forskrift § 3 første ledd nummer 1 og 2. Dette innebærer at det ikke ble gjennomført sammenlignbare innholdsanalyser av søkere før 2014, og det er dette tilsynet viser til i sin e-post til søkeren. Medietilsynet fremholder at tilsynet ikke har ment at tidligere forvaltningspraksis av ordningen som sådan, herunder forståelsen av vilkårene for produksjonstilskudd, ikke er relevante også etter 2014.

Endelig viser Medietilsynet til søkerens anførsel om at dersom *«dagsaktualitet»* skal innfortolkes i forskriften § 3 første ledd nummer 1, må det sees hen til hva Høyesterett har sagt i dommen inntatt i Rt. 1995 s. 1948 om det sammenlignbare begrepet *«dagshending»* som benyttes i åndsverklovens § 36. Medietilsynet viser til at det foreligger lang forvaltningspraksis, herunder forarbeider til forskriften om produksjonstilskudd, vedrørende tolkningen av *«dagsaktualitet/dagspressekarakter»*, og at det er disse rettskildefaktorene som er relevante for tolkningen av begrepet. Det finnes ingen holdepunkter for at Høyesteretts tolkning av et liknende, men ikke tilsvarende, begrep i åndsverkloven skal tillegges vekt. Medietilsynet viser til at det ligger et helt annet formål til grunn for åndverksloven enn for produksjonstilskuddet.

For øvrig anfører søkeren at det er feil at HiV har vektlagt *«avis-begrepet»*, og at Medietilsynet gjennom å legge til grunn funnene fra innholdsanalysen i vedtaket implisitt har utøvet feil rettsanvendelse. Medietilsynet viser til at forskriften gjelder for nyhets- og aktualitetsmedier og at tilsynet ikke har basert sin vurdering på *«avis-begrepet»*. Det har heller ikke vært avgjørende for saken om Dagbladet Pluss er et nyhets- og aktualitetsmedium, da det finnes et mangfold av slike publikasjoner som ikke mottar produksjonstilskudd. Det er for øvrig ikke bestridt at Dagbladet Pluss har en journalistisk produksjon. Avgjørende for vedtaket har vært om publikasjonen oppfyller innholdskravene i forskriften. Avis-begrepet har vært benyttet for å klargjøre innholdet i disse vilkårene, særlig hva som ligger i funksjonen å holde befolkningen bredt og generelt orientert om ulike samfunnsspørsmål.

På dette grunnlag kan søkers anførsel om at det ikke lenger gjelder et krav til *«dagspressekarakter»* ikke føre frem. Dette medfører at det ikke er feil ved rettsanvendelsen når Medietilsynets vektlegger hvorvidt Dagbladet Pluss har dagspressekarakter i vedtaket.

Vurdering av anførsel om at forskriften ikke skiller mellom forskjellige typer nyhets- og aktualitetsmedier i vurderingen av dagsaktualitet

Dagbladet Pluss har anført at dagsaktualitet ikke kan være et krav ettersom nyhets- og aktualitetsmedier som kommer med minst én utgave i uken, også er kvalifisert for produksjonstilskudd jf. forskriften § 4. Se gjengivelse av søkers anførsler til dette punkt i innstillingen punkt 3.1.1.

Medietilsynet viser til at det etter forskriften § 4 ikke er noe krav om daglige utgivelser for kategoriene *«nummerén- og alenemedier»* eller *«nummertomedier»*, det er tilstrekkelig at disse *«utkommer med minst én utgave per uke»*. Dette er en videreføring av tilsvarende krav i forløperen til den någjeldende forskriften, *«forskrift om produksjonstilskudd til dagsaviser»* av 26. november 2009 nummer 1409, § 4. Denne forskriften inneholdt et krav til *«dagspressekarakter»* i ordlyden i § 3. Medietilsynet er således av den oppfatning at

kravet til *«dagsaktualitet/dagspressekarakter»* gjelder uavhengig av om avisene har én eller syv utgaver per uke, men publikasjonen må vurderes ut fra sitt innhold og utgivelsesfrekvens. Dette er også i tråd med gjennomgangen av forskriftens vilkår og forarbeider i de to foregående punktene i innstillingen.

Videre kan dette illustreres av lovgivers uttalelser i forbindelse med at ukeavisene ble tatt inn i forskriften om produksjonstilskudd. Historisk fikk ukeavisene tilskudd fra Kulturrådet. Stortinget vedtok imidlertid den 10. desember 2013 å *«be regjeringen vurdere å flytte forvaltningen av støtte til lokalaviser fra Kulturfondets ordning for periodiske publikasjoner til Medietilsynet.»* Kulturdepartementet foreslo å flytte forvaltningen til Medietilsynet. I høringsnotat av 5. juni 2015 het det:

> *«De nasjonale ukeavisene av den typen som i dag mottar støtte gjennom Kulturrådets ukeavisordning, representerer særegne stemmer i norsk offentlighet. Mens lokale ukeaviser er geografisk avgrensede produkter, representerer de nasjonale ukeavisene særlige interesser og kulturelle og politiske synsvinkler. Nasjonale ukeaviser/-medier utgjør derfor et verdifullt tilskudd til norsk medieflora som det er viktig å ivareta. De skiller seg også klart fra lokale ukeaviser som mottar produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier.*
>
> *For øvrig legger departementet til grunn at formålsbestemmelsen i gjeldende forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier er dekkende også for tilskuddet til ukeaviser. Departementet ser derfor ikke behov for å presisere målsettingen ytterligere, for eksempel med henvisning til kulturell eller samfunnsmessig betydning.*
>
> *For øvrig mener departementet at det er naturlig å legge til grunn de samme kvalifikasjonskriteriene som gjelder etter forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier § 3 - § 8.»* [vår understrekning]

Forvaltning av tilskudd til ukeavisene ble flyttet fra Kulturrådet til Medietilsynet fra og med 2016. Dette innebærer at ukeavisene også må oppfylle kravene i forskriften § 3 første ledd nummer 1 og 2.

Etter Medietilsynets vurdering må *«dagsaktualitet»* vurderes konkret ut ifra innholdet i publikasjonens utgaver og utgivelsesfrekvens. Dette prinsippet har ligget fast i forskriften om produksjonstilskudd både før og etter at ordningen ble gjort plattformnøytral i 2014, og er lagt til grunn i uttalelsene i Kulturdepartementets høringsnotat i forbindelse med at ukeavisene ble tatt inn i ordningen i 2016. Det foreligger derfor ingen rettsanvendelsesfeil knyttet til Medietilsynets vektlegging av hvorvidt publikasjonen har dagspressekarakter.

5.2.2. Vurdering av Medietilsynets anvendelse av forskriftens vilkår (subsumsjon)

Vurdering av anførsel om rettsanvendelesfeil på grunn av at Medietilsynet i vedtaket ikke har skilt mellom vurderingene av forskriften § 3 første ledd nummer 1 og 2

Dagbladet Pluss har anført i klagen at Medietilsynet ikke har gjort separate vurderinger av vilkårene i henholdsvis § 3 første ledd nummer 1 og 2, og at dette er en rettsanvendelsesfeil. Herunder er det anført at Medietilsynet benytter den samme begrunnelsen for begge bestemmelser i vedtaket. Se gjengivelse av søkers anførsler til dette punkt i innstillingen punkt 3.1.2.

Medietilsynet viser til vedtaket punkt 2.2.6, hvor tilsynet vurderte nyhets- og aktualitetsinnholdet i Dagbladet Pluss opp mot forskriften § 3 første ledd nummer 1 og 2.

Det vises til at bestemmelsene er behandlet i samme avsnitt, men at tilsynet har foretatt separate vurderinger av vilkårene.

Medietilsynet viser til at kravet til formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt i § 3 første ledd nummer 1 er vurdert av tilsynet, herunder vurderingen av stoffets aktualitet, samt samkjøringen av temaområde og aktualitet. Etter Medietilsynets vurdering var det klart at en andel dagsaktuelt nyhets- og aktualitetsstoff på 23 prosent måtte anses som for lav til å oppfylle vilkåret. Videre ble tilsynets vurdering underbygget av at publikasjonen kun hadde 8,3 prosent stoff som både er dagsaktuelt og politisk relevant. Andelen nyhets- og aktualitetsstoff som er dagsaktuelt og politisk relevant var derfor, etter Medietilsynets vurdering, for lav til at mediet med rimelighet kan sies å drive løpende nyhetsrapportering.

Videre har Medietilsynet vurdert forskriften § 3 første ledd nummer 2 om at mediet må inneholde *«et bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder»*. Bredt innhold innebærer at det skal være en viss helhetlig balanse mellom ulike stoff- og innholdstyper. Medietilsynet kom til at Dagbladet Pluss ikke kunne sies å ha en løpende journalistisk dekning av nyheter, aktualiteter og debattstoff, og det ble vist til at Dagbladet Pluss skilte seg fra andre sammenlignbare aviser ved å ha langt mindre demokratisk relevant stoff og langt høyere andel livsstilsstoff. Med demokratisk relevant stoff mente tilsynet temaer som er egnet til å holde den generelle borger kontinuerlig og bredt orientert om saker innenfor politikk og samfunn, herunder næringsliv og kultur. Videre ble det også vist til at Dagbladet Pluss hadde langt lavere utgivelsesfrekvens enn andre riksdekkende aviser.

Etter tilsynets vurdering er det således foretatt en separat vurdering av vilkårene i forskriften § 3 første ledd nummer 1 og 2, til tross for at tilsynets vurdering ikke var delt opp i underoverskrifter, samt at det gis en samlet oppsummering av vurderingene i siste avsnitt i vedtakets punkt 2.2.6.

Søkerens anførsel om at det ikke er gitt separate begrunnelser etter forskriften § 3 første ledd nummer 1 og 2 kan også sees på som en anførsel om saksbehandlingsfeil. Forvaltningsloven setter krav til begrunnelse for vedtak i § 25. Etter bestemmelsens første ledd skal det vises til de regler vedtaket bygger på, og i den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på. Etter bestemmelsens andre ledd skal begrunnelsen nevne de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Etter Medietilsynets vurdering er det klart at vedtaket oppfyller disse vilkårene.

Tilsynet viser for øvrig til at de generelle vilkårene i forskriften § 3 er kumulative, og at dette innebærer at samtlige må være oppfylt for at søkeren skal kunne motta produksjonstilskudd. Sagt på en annen måte vil brudd på ett av vilkårene være tilstrekkelig for avslag på søknad om produksjonstilskudd. På dette grunnlag viser Medietilsynet til at en samlet begrunnelse for brudd på forskriften § 3 første ledd nummer 1 og 2 uansett ikke er avgjørende for vedtakets innhold jf. fvl. § 41, ettersom det er tilstrekkelig at søker ikke oppfyller ett av vilkårene for at det er hjemmel for å avslå søknaden.

På denne bakgrunn har Medietilsynet kommet til at det ikke foreligger noen rettsanvendelsesfeil eller saksbehandlingsfeil knyttet til vurderingene av forskriften § 3 første ledd nummer 1 og 2.

Vurdering av anførsler knyttet til formålskravet og Dagbladet Pluss' formål

Dagbladet Pluss har anført i klagen at formålskravet i forskriften § 3 nummer 1 er knyttet til formålet med eller begrunnelsen for driften, og at det ikke er tvil om at Dagbladet Pluss' operasjonelle formål samsvarer med forskriftens krav. Videre er det anført at Medietilsynet har lagt til grunn en rent kvantitativ vurdering basert på feil rettsanvendelse og feil faktum.

Dagbladet Pluss har anført at dette har medført at forskriften § 3 første ledd nummer 1 er anvendt uriktig og at vedtaket må omgjøres. Se gjengivelse av søkers anførsler til dette punkt i innstillingen punkt 2.1.1.2.

Dagbladet Pluss har for det første anført at formålskravet ikke er et kvantitativt innholdskrav, i motsetning til andre støtteordninger som krever et *«hovedsakelig innhold»* av en bestemt type stoff (eksempelvis merverdiavgift-fritaket). Det er anført at Medietilsynet har misforstått når tilsynet angir at en *«publikasjon»* må ha *«nyheter, aktualitets- og debattstoff som hovedinnhold (mer enn 50 prosent)»*, for å motta produksjonstilskudd. Medietilsynet viser til ordlyden i forskriften § 3 første ledd nummer 1, første punktum, hvor det fremkommer at tilskudd gis bare til nyhets- og aktualitetsmedium som; *«har som hovedformål å drive journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt til allmennheten»*. Etter tilsynets vurdering følger det direkte av ordlyden at nyheter, aktualitets- og debattstoff må være publikasjonens *«hovedinnhold»*, og at det i dette ligger et krav om mer enn 50 prosent. Dette følger også av den negative avgrensningen i bestemmelsens andre punktum hvor tilskudd ikke gis til *«medium som har som hovedformål å drive med reklame eller markedsføring»*.

Videre er denne forståelsen også lagt til grunn for Medietilsynets forvaltningspraksis. Medietilsynet viser til at som regel har nyhets- og aktualitetsmedier som er inne i ordningen en større andel slikt innhold, slik at dette vilkåret ikke ofte blir avgjørende for hvorvidt en søknad innvilges. Videre er det faktiske innholdet i publikasjonen avgjørende for om publikasjonen oppfyller innholdskravet, ikke hvordan mediet selv kategoriserer sitt innhold. Medietilsynet kan ikke se noen motstrid mellom dette og tilsynets uttalelse i det interne arbeidsdokumentet fra mars/april 2016, som søkeren har vist til, hvor tilsynet uttaler at innholdet i hovedsak skal fylle kriteriene, men at det kan være fornuftig å gjøre en skjønnsmessig helhetsvurdering av innholdet i publikasjonen. Medietilsynet viser for øvrig til at dette kun var et internt arbeidsdokument som søker har fått innsyn i, og ikke offentlig tilgjengelige retningslinjer som var kjent for søkerne på dette tidspunkt. På dette grunnlag har dokumentet begrenset rettskildemessig vekt.

Medietilsynet viser videre til at tilsynet har utarbeidet *«Retningslinjer for innholdsvurdering, produksjonstilskudd»*, som skal gjelde fra og med tildeling av produksjonstilskudd for 2020. Retningslinjene ligger tilgjengelig på tilsynets hjemmeside[2], og alle publikasjonene i ordningen er orientert om disse. I dette dokumentet fremkommer kravet om at hovedinnholdet må være mer enn 50 prosent. Retningslinjene er en stadfesting av gjeldende forvaltningspraksis på dette punkt. En nærmere omtale av retningslinjene er inntatt i punkt 5.2.4.

Endelig viser Medietilsynet til at det at Dagbladet Pluss er fritatt fra merverdiavgift etter merverdiavgiftsloven § 6-2 ikke kan tillegges vekt ved vurderingen av forskriftens krav. Herunder viser tilsynet til at søkeren ikke har vedlagt noen dokumentasjon på eventuelle vurderinger av kravene i merverdiavgiftsloven § 6-2 jf. merverdiavgiftsforskriften § 6-2-1 første ledd bokstav a. Tilsynet har ingen opplysninger om hvorvidt kravet om at nyhetstjenesten i *«hovedsak inneholder en bred dekning av nyhets- og aktualitetsstoff»* er vurdert av Skatteetaten. For øvrig viser Medietilsynet til at dette er lovgivning som har en annen type formål og et videre saklig virkeområde enn produksjonstilskuddet, og at vurderingene på dette grunnlag nødvendigvis ikke er sammenfallende. Det foreligger ingen nødvendig korrelasjon mellom disse to ordningene slik at den indirekte MVA-støtten nødvendigvis kvalifiserer for den direkte produksjonstilskuddsstøtten. Etter Medietilsynets vurdering foreligger det derfor ingen rettsanvendelsesfeil knyttet til at tilsynet har oppstilt et kvantitativt krav knyttet til forskriften § 3 første ledd nummer 1, første punktum.

[2] https://medietilsynet.no/mediebransjen/stotteordninger/#anchor_304

Videre har Dagbladet Pluss vist til at publikasjonen følger Vær Varsom-plakaten og er underlagt pressens selvdømmeordning, Pressens Faglige Utvalg (PFU). Søkeren har også vist til at redaksjonssjef Jonas Pettersen, som er ansatt i Dagbladet Pluss, er medlem i Norsk Redaktørforening, og at det ikke har vært reist spørsmål fra redaktørforeningens side om hvorvidt han oppfyller formålskriteriet i foreningens vedtekter. Medietilsynet viser til at tilsynet i vedtaket har funnet at Dagbladet Pluss oppfyller forskriften § 3 første ledd nummer 3 om å ha en redaktør med status som svarer til bestemmelsene i Redaktørplakaten. Anførslene har ingen selvstendig betydning for vurderingen etter forskriften § 3 første ledd nummer 1, første punktum, som stiller ytterligere krav til publikasjonens formål og innhold. Tilsynet mener derfor at anførslen ikke belyser hvorvidt søkeren oppfyller vilkårene i denne bestemmelsen.

Dagbladet Pluss har også vist til at hverken *«nyhet»* eller *«aktualitetsstoff»* er definert i forskriften. Det er anført at publikasjonen oppfyller begge disse kravene. Medietilsynet viser til at det i vedtaket punkt 2.1.2 og 2.2.6 er klargjort hva som menes med *«nyhet»* og *«aktualitetsstoff»*. Det er blant annet foretatt en språklig fortolkning av hvordan begrepene skal forstås og videre lagt vekt på uttalelser i forarbeidene, formålsbetraktninger og forvaltningspraksis, i tråd med alminnelig juridisk metode. Se for øvrig innstillingen punkt 5.2.1. Medietilsynet opprettholder disse vurderingene, og konklusjonen om at Dagbladet Pluss ikke oppfyller kravene. Det vises i denne sammenheng til funnene fra HiV, samt de oppdaterte funnene som er omtalt i innstillingen punkt 4. Medietilsynet har foretatt en ytterligere vurdering av funnene i innstillingens punkt 5.2.3.2. Hva gjelder søkerens anførsler knyttet til at forskriften ikke inneholder noe krav om *«dagspressekarakter»* vises det til Medietilsynets vurdering i innstillingens punkt 5.2.1.

Endelig har Dagbladet Pluss anført at Medietilsynet legger inn et krav om *«løpende»* rapportering, og at det er i strid med forskriftens ordlyd og forarbeider. Medietilsynet har i fortolkningen av ordlyden i forskriften § 3 første ledd nummer 1 sett hen til ordningens formål og uttalelser i forarbeidene om at formålet med produksjonstilskuddet er å fremme den brede samfunnsdebatten, og å holde befolkningen bredt og generelt orientert om ulike samfunnsspørsmål. I dette ligger forutsetning om at medier som kvalifiserer for støtte holder leserne løpende orientert om nyheter, aktualitet og samfunnsdebatt. Se nærmere redegjørelse vedrørende dette i innstillingen punkt 5.2.3.2.

Etter Medietilsynets vurdering foreligger det ingen rettsanvendelsesfeil i vedtaket knyttet til forskriften § 3, første ledd nummer 1.

Vurdering av anførsler knyttet til innholdskravet (breddekravet)

Dagbladet Pluss har anført at den tematiske og geografiske stoffbredden til publikasjonen er tilstrekkelig, og at kravet til aktualitet også er oppfylt. Se gjengivelse av søkers anførsler til dette punkt i innstillingen punkt 3.1.2.

Dagbladet Pluss har anført at det framstår som om den egentlige begrunnelsen for avslaget i vedtaket er påstått lav kvantitet på to spesifikke områder, ikke at disse områdene mangler helt. Søkeren viser til at det følger av Medietilsynets egen praksis at forskriften ikke skal tolkes dithen at alle potensielle stoffområder skal være dekket med samme tyngde, og at Medietilsynet i sin vurdering ikke skal tre inn som redaktør, men skal gjøre en helhetsvurdering.

Medietilsynet viser til at det i vurderingen av innholdskravet (breddekravet) i vedtaket er lagt til grunn at *«bredt innhold»* innebærer at det skal være en viss helhetlig balanse mellom ulike stoff- og innholdstyper. Dette innebærer, som søkeren viser til, at ikke alle potensielle stoffområder må være dekket med samme tyngde. Det må imidlertid være en viss dekning innenfor hver kategori. Medietilsynet kom til at Dagbladet Pluss ikke kunne sies å ha et bredt tilbud av nyheter, aktualiteter og debattstoff fra ulike samfunnsområder. Det ble i

denne sammenheng vist til at Dagbladet Pluss skilte seg fra andre sammenlignbare aviser ved å ha langt mindre demokratisk relevant stoff og langt høyere andel livsstilsstoff. Med *«demokratisk relevant stoff»* er det i vedtaket forklart at det menes temaer som er egnet til å holde den generelle borger kontinuerlig og bredt orientert om saker innenfor politikk og samfunn, herunder næringsliv og kultur. Anførsler knyttet til øvrige mottakere av produksjonstilskudd er behandlet i innstillingen punkt 5.2.4 om anførsel om usaklig forskjellsbehandling.

Dagbladet Pluss har anført at klagens vedlegg 3-6 dokumenterer at forskriften § 3, første ledd, nummer 2 er oppfylt. Disse vedleggene er vurdert i innstillingen punkt 5.2.3.1 og 4.2.3.2. Medietilsynet har i disse vurderingene kommet til at funnene i innholdsanalysen fra HiV står seg og at det ikke foreligger noen rettsanvendelsesfeil knyttet til tilsynets bruk av funnene i innholdsanalysen.

Etter Medietilsynets vurdering foreligger det således ingen rettsanvendelsesfeil i vedtaket knyttet til forskriften § 3, første ledd, nummer 2.

5.2.3. Vurdering av anførsler knyttet til innholdsanalysen fra Høgskulen i Volda

Dagbladet Pluss har anført at vedtaket er bygget på en innholdsanalyse fra HiV som har så mange metodiske og faktiske feil og mangler at det i seg selv har medført at når vedtaket bygger på analysen, blir rettsanvendelsen i vedtaket uriktig. Herunder har Dagbladet Pluss innhentet to eksterne fagfelle rapporter, utarbeidet en intern rapport, samt fremsatt ytterligere anførsler knyttet til rapporten fra HiV. Medietilsynet har på grunnlag av anførslene fra Dagbladet Pluss innhentet en uttalelse fra HiV. Denne er inntatt som innstillingens vedlegg 6, og er omtalt i innstillingens punkt 4.

5.2.3.1 Vurdering av de eksterne rapportene

Dagbladet Pluss har innhentet to eksterne fagfellerapporter, se gjengivelse av søkers anførsler til dette punkt i innstillingen punkt 3.1.2.1.

Medietilsynet viser til at en vesentlig kritikk av HiVs innholdsanalyse fra begge fagfellene er at analysen ikke er operasjonalisert godt nok ut fra eksisterende forskningslitteratur. Disse anførslene knytter seg til selve grunnlaget og utgangspunktet for vurderingen av analysen fra HiV. Etter Medietilsynets vurdering er analysen fra HiV vurdert ut ifra feil kriterier av begge fagfellene, da det ikke er stilt krav om at rapporten skal være basert på vilkårene for vitenskapelig artikkel/avhandling. Medetilsynet viser til at forvaltningen, etter ulovfestet rett, skal bygge på det faktum og den rettsanvendelse som er den mest sannsynlige, se NOU 2019:5, *«Ny forvaltningslov — Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)»* punkt 34.2.3, med videre referanser til f.eks. Rt. 2011 s. 910 avsnitt 48 og Rt. 2012 s. 1556 avsnitt 38, jf. Torstein Eckhoff og Eivind Smith, Forvaltningsrett, 11. utg., Oslo 2018 s. 411. I saker om administrative sanksjoner blir det gjerne stilt strengere krav til sannsynligheten for at det foreligger en overtredelse, se f.eks. Rt. 2011 s. 910 (avsnitt 48) og Rt. 2012 s. 1556 (avsnitt 38). Dette kan ikke sies å være tilfelle i nærværende sak. Det er derfor ikke krav om at noe skal være bevist utover enhver rimelig tvil, eller annet kvalifisert beviskrav.

HiV har kommet med følgende vurdering av kritikken på side 4 i sin uttalelse som er inntatt som vedlegg 6 *(«uttalelsen»)*:

> *«En vesentlig kritikk av innholdsanalysen fra begge fagfellene er at den ikke er operasjonalisert godt nok ut fra eksisterende forskningslitteratur. Denne kritikken baserer seg på en vurdering av denne rapporten opp mot formatet vitenskapelig artikkel/avhandling, der ny forskning først og fremst vil ta utgangspunkt i en gjennomgang av resultatene i forskningen som allerede er gjort. Vi har derimot*

levert en rapport med en normativ problemstilling knyttet til en forskrift. Selve operasjonaliseringen tar utgangspunkt i vår historiske gjennomgang av forvaltningspraksis, prosessen fram mot dagens forskrift og hvordan denne har blitt praktisert etter at den trådte i kraft. (...)»

Oppdraget fra Medietilsynet til HiV var å foreta en kvantitativ innholdsanalyse av Dagbladet Pluss basert på forskriften § 3 første ledd nummer 1 og 2. Som det fremgår av analysen har HiV gjort en grundig gjennomgang av forskriftens forhistorie, og operasjonalisert analysen på denne bakgrunn. Dette innebærer at det ikke er eksisterende forskningslitteratur som ligger til grunn for analysen, og at tradisjonelle fagfellevurderinger som bygger på en slik operasjonalisering, ikke er anvendbare ved vurderingen av analysen. Medietilsynet legger således til grunn at begge fagfellene bygger på et feilaktig utgangspunkt for vurderingen av analysen, og at dette preger både vurderingene og konklusjonene.

Videre har begge fagfellene stilt spørsmål ved HiVs bruk av komparative medier i analysen. HiV har i sin uttalelse fremholdt enighet med fagfellene i at det kunne vært en fordel å benytte flere sammenlignbare medier, og at sammenligninger mot innholdsanalyser gjort av andre enn HiV selv, på andre tidspunkt, representerer en større feilkilde enn egne data. Videre har HiV fremholdt at det ville vært bedre å kun bruke primærdata og ha flere komparative medier hvis dette var mulig. Imidlertid er det fremholdt at det ikke var rom for dette innenfor den tids- og ressursrammen HiV hadde til rådighet. Opplegget er således utformet gjennom en pragmatisk avveining av hva som kunne gi et tilstrekkelig vurderingsgrunnlag ut fra tilgjengelig tid og ressurser. Medietilsynet slutter seg til HiVs vurdering, og viser til at HiV har gjennomført en kvantitativ innholdsanalyse innenfor en gitt tids- og budsjettramme. 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. Etter gjeldende rett må grundigheten av utredningsplikten etter omstendighetene avveies mot behovet for rask saksbehandling og forsvarlig bruk av ressurser, se innstillingens punkt 5.3.4, hvor det gis en utfyllende redegjørelse for utredningsplikten. Medietilsynet har vurdert at HiVs bruk av komparative medier er innenfor hva tilsynet med rimelighet kan forventes å foreta ved søknadsbehandlingen av søknader om produksjonstilskudd.

Fagfellene peker videre på svakheter ved HiVs kodearbeid, og etterlyser blant annet en tydeligere operasjonalisering enn den som er oppgitt i vedlegget til rapporten. Fagfellen Selnes mener det burde vært benyttet to kodere på hele materialet. HiV har i sin uttalelse vist til at to kodere ville vært bedre enn en, men at dette var en avveining mellom ressursbruk og hva som ville være tilstrekkelig. Videre stiller fagfellen Selnes seg uforstående til at HiV ikke har gjort utvalget av artikler gjennom en loddtrekning fra hele populasjonen av artikler, som ville gitt et de facto tilfeldighetsutvalg. HiV har i sin uttalelse opplyst å ha gjennomført en trekning av utgivelsesdatoer. Dette innebærer i streng forstand at HiV ikke har gjort et tilfeldighetsutvalg, men HiV har vist til at i praksis vil avviket fra dette kriteriet være svært lavt. Videre er det vist til at denne utvalgsmetoden er etablert praksis i medievitenskapen, og at fagfellen Karlsson, som selv er medieforsker, i sin vurdering av HiVs opplegg gir uttrykk for at dette opplegget er fullt forsvarlig. HiV er likevel enige med Selnes i at det ville ha vært bedre å gjennomføre utvalget fra Dagsavisen gjennom en loddtrekning, men dette ville forutsette at HiV hadde en fullstendig oversikt over alle artiklene som var utgitt i 2018. Dette hadde HiV imidlertid ikke tilgang til. Medietilsynet slutter seg til HiVs vurdering, og mener at kodearbeidet er gjennomført innenfor hva som er rimelig, gitt analysens omfang og ressursbruk.

HiV har fulgt opp innholdsanalysene gjennom case-studier i form av mediedekningen av fire nyhetssaker i Dagbladet Pluss, Dagsavisens papirutgave og Aftenposten. Fagfellen

Karlsson etterlyser en tydeligere motivasjon bak dette utvalget, mens fagfellen Selnes er kritisk til at utvalget av de fire nyhetene ikke er gjort gjennom et tilfeldighetsutvalg, der HiV burde foretatt en trekning av hele populasjonen nyhetssaker. HiV har i sin uttalelse fremholdt at Selnes har misforstått logikken bak dette utvalget. HiV har gjort et strategisk utvalg av *«case»* i form av store hendelser etter *«most likely»* prinsippet, som er en etablert praksis innenfor case studie-tradisjonen. Dette innebærer at HiV strategisk har valgt analytisk relevante case, i dette tilfellet hendelser som utmerker seg som helt sentrale på noen utvalgte temaområder i 2018 (ulykker, forbrytelser, politikk og økonomi). HiV fremholder i uttalelsen at logikken bak utvalget er en hypotese om at dersom Dagbladet Pluss har en løpende dekning av hendelser på de respektive temaområdene, ville publikasjonen hatt en dekning av den aktuelle nyhetssaken. Etter HiVs vurdering er kritikken fra fagfellene således ikke treffende for case-studiene. Medietilsynet slutter seg til HiVs vurdering og mener at case-studien og utvalget til denne studien, tilfører et viktig bidrag til funnene i innholdsanalysen for øvrig. Se for øvrig Medietilsynets ytterligere vurderinger knyttet til case-studien i punkt 5.2.3.3.

Endelig har HiV fremholdt i uttalelsen at begge fagfellene etter deres vurdering har misforstått bakgrunnen for HiVs samlede konklusjon. Det er vist til at HiV ikke vurderer kvaliteten på stoffet som for lav, slik Karlsson synes å ha oppfattet. Videre vurderer HiV heller ikke at det kritiske punktet er at Dagbladet Pluss mangler bredde. Det er opplyst at bakgrunnen for HiVs vurdering om at Dagbladet Pluss ikke oppfyller vilkårene i forskriften er den lave andelen dagsaktuelt stoff generelt, og om politisk og samfunnsmessig relevante forhold spesielt, og at mediet dermed ikke holder leserne løpende orientert om det som skjer. Medietilsynet slutter seg til HiVs vurdering av fagfellenes konklusjoner, da det etter tilsynet vurdering fremstår som om fagfellene har misforstått HiVs vurderinger og konklusjon.

Oppsummeringsvis er det Medietilsynets oppfatning at begge vurderingene fra fagfellene har feil utgangspunkt, da rapporten fra HiV ikke er på formatet vitenskapelig artikkel/avhandling. Dette preger rapportene fra fagfellene, og innebærer at vurderingene og konklusjonene som fremsettes baseres på et feilaktig grunnlag. Etter Medietilsynets vurdering har HiV gjennomført en innholdsanalyse i henhold til forutsetningene i forskriften, innenfor den gitte tids- og ressursbruken og i samsvar med gjeldende beviskrav om sannsynlighetsovervekt i forvaltningsretten. Medietilsynet viser til at analyseopplegget og operasjonaliseringen HiV har gjort bygger på anerkjente og veletablerte medievitenskaplige forskningstradisjoner, som er etterprøvbare. Analysen besvarer de spørsmål som Medietilsynet trengte bistand til å utrede, og er gjennomført i samsvar med tilsynets utredningsplikt jf. fvl. § 17. Etter Medietilsynets vurdering foreligger det således ingen rettsanvendelsesfeil knyttet til kritikken som er fremsatt i de eksterne rapportene. For øvrig vises det til at innholdsanalysen er gjennomført på lik måte for alle de nye søkerne i 2019 som det heftet tvil om oppfylte vilkårene for produksjonstilskudd. Innholdsanalysen er gjort i samsvar med tilsynets retningslinjer for innholdsvurderinger for produksjonstilskudd. Disse retningslinjene ble utviklet parallelt med søknadsbehandlingene og er nærmere omtalt i punkt 5.2.4.

5.2.3.2 Vurdering av den interne rapporten fra Dagbladet Pluss

Dagbladet Pluss har anført å ved sin interne gjennomgang av analysegrunnlaget fra HiV ha funnet faktiske feil og inkonsistens i kodingen. Dette har, etter søkerens vurdering, medført at 101 saker er uriktig kategorisert som tidløse. Disse skulle etter søkers oppfatning i stedet vært regnet som dagsaktuelle. Det er anført at feilkodingen er av vesentlig betydning for vedtaket. Se gjengivelse av søkers anførsler til dette punkt i innstillingen punkt 3.1.2.2.

Medietilsynet ba HiV gjennomgå den interne rapporten fra Dagbladet Pluss, og vurdere kodingen av de 101 angjeldende artiklene på nytt. HiV har vurdert dette på side 6-9 i sin uttalelse. HiV har vist til at utgangspunktet er at variabelen tidsaktuell ikke brukes for å

karakterisere den enkelte artikkels informasjonsverdi eller kvalitet, men for å gi et bilde av i hvilken grad Dagbladet Pluss følger det *løpende nyhetsbildet*. HiV har derfor definert variabelen stramt som at *«artikkelen like gjerne kunne vært publisert på et annet tidspunkt»*.

HiV har illustrert dette ved noen eksempler fra artikler som Dagbladet Pluss mener at er kodet feil. HiV har vist til at flere av disse sakene åpenbart er politisk relevante og aktuelle, men at de er ikke dagsaktuelle etter deres definisjon, fordi de fenomener som beskrives ville vært de samme måneder tidligere og senere. HiV har vist til at dette ikke betyr at de mener at artikkelen *burde* vært publisert på et annet tidspunkt, men at den *kunne*. Videre har HiV vist til at poenget med denne tilnærmingen er at hvis en publikasjon har en svært høy andel slike artikler, tilsier det at publikasjonen ikke følger det allmenne nyhetsbildet og dermed ikke orienterer leserne om det som skjer her og nå. Etter HiVs vurdering orienterer publikasjonen da leserne om *noe annet* på samme måte som kulturtidsskrift, månedsaviser, dokumentarfilmer, sakprosabøker, ukeblader eller dagsavisers helgebilag. Videre har HiV gjort følgende vurdering av tilnærmingen som er lagt til grunn av Dagbladet Pluss:

> *«Etter deres syn er alle artikler som har en nyhetsknagg av en eller annen art, dagsaktuelle. Nyhetsknagger er et kjent virkemiddel i journalistikken for å gjøre en sak mer lesverdig. I vår koding har vi derfor skilt mellom saker der hovedinnholdet i artikkelen er dagsaktuelt (altså når et lanseringsintervju med en forfatter handler om boka som lanseres) og når hovedinnholdet er av mer portrettkarakter (altså handler om forfatteren, ikke om boka som er brukt som en knagg til å henge portrettet på). I slike kodinger vil det naturligvis være noen gråsoner, der det kan være vanskelig å vurdere om hovedinnholdet i en artikkel handler om det dagsaktuelle eller om det tidløse.»*

Endelig har HiV i sin gjennomgang funnet at 31 av de 101 artiklene som Dagbladet Pluss har vurdert som feilkodet, faktisk er kodet feil. Om lag halvparten av disse er bokanmeldelser. Den bakenforliggende årsaken til denne feilkodingen er at norsk dagspresse tradisjonelt har åpnet for å publisere bokanmeldelser i god tid etter at bøkene er utgitt (mens praksis for f.eks. filmanmeldelser har vært en annen). Dette talte, etter HiVs vurdering, for å kode bokanmeldelsene som tidløse. HiV kom imidlertid underveis i arbeidet med innholdsanalysen frem til at denne tilnærmingen ikke var korrekt, og endret derfor instruksen til koderen slik at alle bokanmeldelser skulle kodes som dagsaktuelle. I arbeidet med opprettingen skjedde det imidlertid en teknisk feil, slik at bokanmeldelsene fremdeles var kodet som tidløse i innholdsanalysen som lå til grunn for vedtaket. Dette ble endret etter at HiV ble gjort oppmerksom på feilen i klagen fra Dagbladet Pluss. I den fornyede vurderingen fra HiV ble bokanmeldelsene kodet som dagsaktuelle, hvilket innebærer at HiV har lagt til grunn den praksis for koding av bokanmeldelser som er til mest gunst for søkeren. De øvrige feilregistreringene skyldes feiltolkninger eller feiltastinger. HiV har opplyst at denne gruppen feil i hovedsak kunne vært unngått ved å bruke to kodere, men at dette ikke ble gjort av ressurs- og tidshensyn. HiV mener kodingen av de øvrige artiklene Dagbladet stiller spørsmål ved, er gjort korrekt og at forskjellen i vurdering skyldes at Dagbladet Pluss har lagt seg på en helt annen tolkning av *«dagsaktualitet»* enn den HiV har benyttet.

HiV har totalt kodet 398 av 3 186 artikler fra Dagbladet Pluss fra 2018. Når HiV korrigerer for feilregistreringen av de 31 artiklene, øker andelen dagsaktuelle artikler fra 23 prosent til 31 prosent. Til sammenligning hadde Dagsavisen 86 prosent dagsaktuelle artikler. Andelen både dagsaktuelle og politisk relevante artikler øker som en konsekvens av dette fra 8,3 prosent til 14,1 prosent. Til sammenligning var tilsvarende andel i Dagsavisen 57,5 prosent. HiVs konklusjon er at omfanget av feil ikke er av et slikt omfang at det endrer konklusjonen. HiV har vurdert at 31 prosent dagsaktuelt stoff og 14,1 prosent både dagsaktuelt og politisk

relevant stoff, som er tallene etter at feilkoding er korrigert, fortsatt er for lavt til at publikasjonen vurderes å holde leserne løpende orientert om hva som skjer på det aktuelle utgivelsestidspunktet.

Medietilsynet har gått igjennom og vurdert den interne rapporten fra Dagbladet Pluss, herunder artiklene som er rekodet og begrunnelsene for endret kategorisering. Videre har tilsynet også gjennomgått listen fra HiV over feilkodede artikler. Medietilsynet har, i likhet med HiV, kommet til at den operasjonaliseringen av tidsaktuell som Dagbladet Pluss legger til grunn, ikke er i samsvar med vilkårene i forskriften § 3 første ledd nummer 1 og 2, se tilsynets vurderinger i innstillingen punkt 5.2.1. Dette gjelder spesielt bruk av *«nyhetsknagger»*, som etter Medietilsynet vurdering ikke gjør en artikkel dagsaktuell iht. forskriftens vilkår.

Medietilsynet legger til grunn at de 31 artiklene som HiV har identifisert som feilkodet faktisk er kodet feil. Medietilsynet viser for øvrig til at hverken tilsynet eller HiV har foretatt en fullstendig gjennomgang av de kodede artiklene for å undersøke om det er noen som er feilkodet motsatt vei, dvs. urettmessig kodet som dagsaktuelle. Imidlertid tyder gjennomgangen fra HiV på at det finnes slike feilkodinger. Dette innebærer at samtlige rekodinger er til *«gunst»* for Dagbladet Pluss. Medietilsynet viser også til at HiV i den fornyede gjennomgangen har lagt til grunn det mest gunstige tolkningsalternativet for søker der det har vært tvil, slik som ved bokanmeldelsene.

Medietilsynet har kommet til at korrigeringen av feilregistreringen av de 31 artiklene, som øker andelen av dagsaktuelle artikler fra 23 prosent til 31 prosent og andelen både dagsaktuelle og politisk relevante artikler fra 8,3 prosent til 14,1 prosent, ikke endrer Medietilsynets konklusjon i saken. Medietilsynet viser til at det ikke er definert en nedre grense for andel dagsaktuelt nyhets- og aktualitetsstoff som skal til for å fylle kvalifikasjonskravet. Imidlertid er det etter Medietilsynets vurdering klart at en andel på 31 prosent må anses som for lav til å oppfylle vilkåret. Videre blir tilsynets vurdering underbygget av at Dagbladet Pluss kun har 14,1 prosent stoff som både er dagsaktuelt og politisk relevant. Andelen nyhets- og aktualitetsstoff som både er dagsaktuelt og politisk relevant er derfor, etter Medietilsynets vurdering, for lav til at Dagbladet Pluss med rimelighet kan sies å drive løpende nyhetsrapportering. Medietilsynet viser til fortolkningen av hva som ligger i begrepene *«nyheter»* og *«aktualiteter»*, og at det for begge begrepenes del er sentralt at informasjonen er tidsrelevant, se innstillingen punkt 5.2.1.

Endelig viser Medietilsynet til at uttalelsen fra Norsk Redaktørforening, som omtaler HiVs analyse, ikke tilfører saken noe konkret utover det som allerede er anført og vurdert i punkt 5.2.3 som helhet. Som nevnt i punkt 5.2.1 er medlemskap i Norsk Redaktørforening ikke noe vilkår for å motta produksjonstilskudd, og et slikt medlemskap er åpent for en langt videre krets av redaktører enn de som er redaktører i publikasjoner som mottar tilskudd etter forskriften.

Etter Medietilsynets vurdering foreligger det på denne bakgrunn ingen rettsanvendelsesfeil knyttet til de anførsler og den dokumentasjon som er fremsatt i Dagbladet Pluss' interne rapport eller av uttalelsen fra Norsk Redaktørforening.

5.2.3.3 Vurdering av øvrige anførsler

HiVs utgangspunkt

Dagbladet Pluss har anført at operasjonaliseringen av analysen er svakt fundert og at HiV har lagt til grunn feil rettslig utgangpunkt for analysen. Se gjengivelse av søkers anførsler til dette punkt i innstillingen punkt 3.1.3.3.

HiV har avvist denne kritikken i sin uttalelse, under overskriften *«Operasjonalisering»*, og har kommet med følgende uttalelse:

> *«Dagbladet Pluss hevder i sin klage at vår operasjonalisering er svakt fundert. Vi vil avvise denne kritikken. Operasjonaliseringen er tvert imot basert på en grundig gjennomgang av historien om og formålet med støtteordningen for nyhets- og aktualitetsmedier og dagens praksis. Både forarbeidene og høringsrundene i 2014 viser at det ikke lå noen intensjon om å fjerne kravet til løpende nyhetsoppdatering. I stedet la høringsinstansene til grunn at etablert praksis skulle videreføres, men uavhengig av plattform. Kontinuiteten mellom før og etter innføring av ny forskrift kommer også tydelig til uttrykk ved at alle mediene som var innenfor ordningen før 2014 forble støtteberettiget.»*

Medietilsynet viser til sin gjennomgang i punkt 5.2.1 knyttet til forskriftens vilkår. Gjennomgangen er i all hovedsak sammenfallende med HiVs operasjonalisering i analysen. På denne bakgrunn er det Medietilsynets vurdering at analysen er operasjonalisert iht. forskriftens vilkår, og at det ikke foreligger noen rettsanvendelsesfeil knyttet til dette.

Myk og hard-dimensjonen

Dagbladet Pluss har anført at Medietilsynet har tatt til seg alle de begrepene HiV opererer med, herunder skillet mellom *«myke»* og *«harde»* nyheter og at anvendelsen av dette kriteriet i seg selv innebærer en feil i rettsanvendelsen, som har en direkte innvirkning på vedtakets innhold. Se gjengivelse av søkers anførsler til dette punkt i innstillingen punkt 3.1.2.3.

HiV har i sin uttalelse vist til at bruken av variabelen *«hard/myk»* var et forsøk fra deres side på å kategorisere nyhetsstoffets karakter tydeligere og mer presist. Denne variabelen benyttes ifølge HiV innenfor en viktig medievitenskapelig forskningstradisjon som studerer journalistikkens samfunnsmessige betydning. Etter kodingen fant HiV imidlertid at operasjonaliseringen av variabelen i denne analysen ble *«for streng»*, slik at en god del åpenbart samfunnsrelevant og politisk stoff ble kodet som *«hverken hardt eller mykt»*. Dette er også påpekt på side 39 i rapporten fra HiV. HiV fremholder at variabelen derfor ikke er tillagt vekt i vurderingen av om Dagbladet Pluss tilfredsstiller kriteriene i forskriften. HiV fastholder at *«hard/myk»*-dimensjonen kan brukes til å belyse relevante vurderingstemaer etter forskriften, men at den da må tilpasses bedre til dette formålet.

Medietilsynet viser til at skillet mellom *«myke»* og *«harde»* nyheter er nevnt i fjerde avsnitt i tilsynets vurdering i vedtakets punkt 2.2.6. Imidlertid er henvisningen kun benyttet til å beskrive stoffsammensetningen til Dagbladet Pluss. Dette innebærer at momentet ikke er tillagt vekt ved Medietilsynets vurdering av om Dagbladet Pluss oppfylte forskriftens vilkår, og kun er ment som en oppsummering av funnene fra rapporten fra HiV. På denne bakgrunn er det Medietilsynets vurdering at skillet mellom *«myke»* og *«harde»* nyheter hverken har vært en del av HiVs vurderingsgrunnlag i analysen, eller i tilsynets vurdering som lå til grunn for vedtaket. Etter Medietilsynets vurdering er det således ingen rettsanvendelsesfeil knyttet til dette.

HiVs overprøving av redaksjonelle vurderinger og case-studier med svakheter

Dagbladet Pluss har anført at det etter forskriften ikke er opp til HiV å overprøve Dagbladet Pluss' redaksjonelle vurderinger. Dette ble, etter søkerens mening, gjort ved at HiV valgte ut fire tilfeldige nyhetssaker og vurderte hvorvidt Dagbladet Pluss hadde dekket disse. Dagbladet Pluss har i denne sammenheng gjennomført en intern analyse av dekningen av et annet utvalg saker fra 2018 for et utvalg øvrige aviser som mottar produksjonstilskudd. Se gjengivelse av søkers anførsler til dette punkt i innstillingen punkt 3.1.2.3.

Medietilsynet viser til at HiV har belyst innholdsanalysene gjennom en case-studie av mediedekningen av fire nyhetssaker i Dagbladet Pluss, Dagsavisen Papirutgave og Aftenposten. HiV har i sin uttalelse vist til at logikken bak utvalget er en hypotese om at dersom Dagbladet Pluss har en løpende dekning av hendelser på de respektive temaområdene, ville publikasjonen hatt en dekning av de aktuelle nyhetssakene. Videre viser HiV til å ha gjort et strategisk utvalg av helt sentrale hendelser i 2018 og har sett om Dagbladet Pluss dekket disse – og sammenliknet med dekningen i typiske allmennaviser. Det er fremhevet at funnene viser at alle fire sakene er bredt dekket i sammenliknbare aviser og ikke, eller bare i svært liten grad, er dekket i Dagbladet Pluss. HiV fremhever at det også er et poeng at både Dagbladet papir og Dagbladet.no har bred dekning av disse fire sakene på sine plattformer, noe som understreker at også Dagbladet-redaksjonen mener disse sakene er viktige å dekke for sine lesere. HiV har gjort følgende vurdering av Dagbladet Pluss' anførsler knyttet til at publikasjonen har dekket andre nyhetssaker:

> *«Dagbladet viser i sin klage til at de har dekket andre nyhetssaker enn de fire casene. Denne kritikken treffer etter vårt syn ikke vår analyse. Vi har ikke hevdet av Dagbladet Pluss ikke inneholder nyhetssaker. Vi har pekt på at publikasjonen ikke driver en løpende nyhetsdekning som holder leserne orientert om det viktigste som skjer. Derfor har vi vurdert DAGBLADET PLUSS opp mot noen helt sentrale nyhetshendelser i 2018, deriblant to sentrale politiske hendelser som en allmenn dagsavis med løpende orientering måtte ha omtalt.»*

Etter Medietilsynet vurdering er case-studien gjennomført for å ytterligere belyse stoffets dagsaktualitet. Dette innebærer at case-studien ikke er benyttet som et selvstendig vurderingsgrunnlag hverken av HiV i deres rapport eller i Medietilsynets vurdering, noe det også er redegjort for i vedtakets punkt 2.2.6. Tilsynet viser til at Medietilsynets konklusjon ville vært den samme uavhengig av case-studien. HiVs utvalg omfattet fire ulike hendelser innenfor saksområdene *«ulykke»*, *«forbrytelse»* og *«politikk»*, der sakene var såpass store at det kan antas at de ville vært dekket av et medium som har en løpende dekning av de respektive saksområdene. Etter Medietilsynet vurdering er case-studien basert på kvantitative målbare faktorer, som hverken vurderer kvaliteten på det journalistiske arbeidet eller de redaksjonelle valg som er tatt. Tilsynet fremhever at studien må sees i sammenheng med hovedfunnene om stoffets dagsaktualitet, og underbygger at Dagbladet Pluss ikke har noen systematisk dekning av nyheter i tråd med dekningen til andre allmenne nyhetsmedier. Verken HiV eller Medietilsynet har vurdert hvorvidt Dagbladet Pluss burde dekket de aktuelle sakene. Den manglende dekningen av sakene i case-studiet er kun brukt som eksempler for å illustrere poenget med lav dagsaktualitet.

Endelig har Medietilsynet gjennomgått Dagbladet Pluss' interne analyse av dekningen av et utvalg saker for øvrige aviser som mottar produksjonstilskudd. Søkeren har selv vist til at tabellen er ment til illustrasjon, og at den ikke pretenderer å være vitenskapelige sikre funn. Medietilsynet viser til at den interne analysen ikke er dekkende for et representativt utvalg av saker, og at det ikke er mulig å ettergå utførelsen av analysen, herunder søk etter dekning av sakene hos de andre utvalgte publikasjonene. Tilsynet mener derfor at analysen ikke kan legges til grunn for vurderingen av søknaden om produksjonstilskudd fra Dagbladet Pluss. Se for øvrig vurdering av de valgte publikasjonene som sammenligningsgrunnlag i neste punkt.

Etter Medietilsynets vurdering foreligger det således ingen rettsanvendelsesfeil knyttet til case-studien.

HiVs sammenligningsgrunnlag, herunder Dagsavisen

Se gjengivelse av søkers anførsler til dette punkt i innstillingen punkt 3.1.2.3.

Søker mener det er problematisk at HiV har benyttet Dagsavisens papirutgave som sammenligningsgrunnlag for Dagbladet Pluss. HiV har opplyst i sin uttalelse at rasjonalet bak dette valget er at Dagsavisen er den av riksavisene som mottar produksjonstilskudd som publiserer daglig, gis ut i Oslo og som, i likhet med Dagbladet Pluss, er relativ allmenn og relativt lite nisjepreget i stofftilfang og tilnærming. Videre stiller Dagbladet også spørsmål ved hvorfor HiV ikke har benyttet Dagsavisens nettutgave i analysen. HiV opplyser i uttalelsen å ha kodet 120 artikler av Dagsavisens nettutgave, men unnlot å benytte dette materialet i komparasjonene fordi HiV oppfatter at nettdelen ligner vesentlig mindre på Dagbladet Pluss enn det Dagsavisens papirutgave gjør. For eksempel har Dagsavisens nettutgave, i likhet med andre nettaviser som Fiskeribladet og NETT.NO, nesten utelukkende dagsaktuelle artikler.

Videre er det vist til at Dagbladet Pluss mener at HiV heller burde ha sammenliknet Dagbladet pluss med Morgenbladet, Dagens perspektiv, Minervanett og Fiskeribladet. Etter HiVs vurdering er dette en gruppe medier som har fått støtte på et annet grunnlag, nemlig som riksdekkende nisjemedier innenfor økonomi og politikk. Etter HiVs syn ville en sammenlikning med publikasjoner som i utgangspunktet er nisjepregede ukeaviser vært klart mindre relevant enn en sammenlikning med en allmenn dagsavis.

HiV har i tillegg benyttet tilgjengelige sekundærdata i form av tidligere gjennomførte innholdsanalyser av andre medier som et supplement til hovedkomparasjonen, og har vurdert disse som nyttige referansepunkter for å gi et mer utfyllende bilde. HiV har imidlertid vist til at deres konklusjon ikke er ensidig basert på sammenlikning med andre publikasjoner, men på en vurdering av innholdet i Dagbladet Pluss som sådan.

Videre har HiV vist til at Dagbladet Pluss også hevder at det er et visst antall NTB-artikler i materialet fra Dagsavisen, og at dette gir et skjevt sammenlikningsgrunnlag. Til dette har HiV tre kommentarer: For det første har HiV i rapporten vist at den store forskjellen mellom avisene består, selv om byråartiklene fjernes fra tallene (se s. 43 i rapporten fra HiV). For det andre har HiV fremholdt at byråstoff alltid har vært brukt av aviser for å bre ut og dagsaktualisere stofftilfanget. Det er vist til at det aldri har vært noe vilkår om en bestemt andel egenprodusert stoff i regelverket. Endelig har HiV vist til å ha vurdert det stoffet Dagbladet Pluss faktisk har publisert i perioden, og ikke hva publikasjonen kunne ha publisert.

Medietilsynet mener at HiV har gjort et forsvarlig valg av sammenligningsgrunnlag basert på sekundærdata fra etablerte forskningsmiljøer med særskilt kompetanse på innholdsanalyser av norske nyhets- og aktualitetsmedier som mottar offentlig støtte. Som Dagbladet Pluss selv har vist til i klagen, er ingen aktører som mottar produksjonstilskudd direkte sammenlignbare med søkeren. Medietilsynet mener derfor at det er naturlig å sammenligne med en aktør som er innenfor ordningen, og som har relativt lik profil som Dagbladet Pluss. Medietilsynet har, på samme måte som HiV, vurdert at Dagsavisen kan anses som en sammenlignbar publikasjon. Hva gjelder søkerens anførsler knyttet til de publikasjonene som Dagbladet Pluss selv mener at publikasjonen burde vært sammenlignet med, slutter Medietilsynet seg til vurderingen fra HiV. Medietilsynet viser for øvrig til tilsynets vurdering av forskriften i punkt 5.2.1, og vurdering av anførselen om usaklig forskjellsbehandling i punkt 5.2.4. Videre mener Medietilsynet at HiVs bruk av øvrig tilgjengelig sekundærdata fyller ut og belyser analysen på en god måte. Endelig slutter Medietilsynet seg til HiVs vurdering av bruk av NTB-artikler. Herunder vises det til at tilsynet har vurdert publikasjonen Dagbladet Pluss slik den faktisk fremstod i 2018, og således ikke har tatt stilling til hypotetisk innhold i publikasjonen. På denne bakgrunn har Medietilsynet kommet til at det ikke foreligger noen rettsanvendelsesfeil knyttet til HiVs sammenligningsgrunnlag og Medietilsynets vektlegging av dette som grunnlag for vedtakets innhold.

5.2.4. Vurdering av om vedtaket innebærer en usaklig forskjellsbehandling av Dagbladet Pluss

Dagbladet Pluss har anført at Medietilsynets vedtak innebærer en usaklig forskjellsbehandling av søknaden fra Dagbladet Pluss, som i seg selv innebærer at vedtaket må omgjøres. Se gjengivelse av søkers anførsler til dette punkt i innstillingen punkt 3.1.4.

Medietilsynet vil innledningsvis bemerke at det trolig ikke er rettslig adgang til å påberope seg usaklig forskjellsbehandling ved rettsanvendelse, og at myndighetsmisbrukslæren først og fremst kommer til anvendelse ved forvaltningens frie skjønn. Det er tilsynets oppfatning at Dagbladet Pluss uansett ikke er usatt for usaklig forskjellsbehandling. Dette er begrunnet i tre forhold. For det første viser tilsynet til at Dagbladet Pluss skiller seg klart fra andre publikasjoner som har søkt om eller som er inne i produksjonstilskuddsordningen. For det andre mener tilsynet at metode og forvaltningspraksis må kunne utvikles etter hvert som forvaltningen må ta stilling til nye problemstillinger som springer ut av ulike egenskaper ved publikasjonene som søker støtte. For det tredje viser Medietilsynet til at alle publikasjoner som søkte om produksjonstilskudd i 2019, der det var tvil om søkeren oppfylte kravene, ble underlagt samme type vurderinger som grunnlag for vedtak.

Anførsel om usaklig forskjellsbehandling i rettsanvendelsen

Det er et grunnleggende forvaltningsrettslig prinsipp at like tilfeller skal behandles likt, se Rt. 2011 s. 111 avsnitt 66. I forvaltningssaker går det et skille mellom rettsanvendelsesskjønn og fritt skjønn (såkalt *«kan-skjønn»*). Etter Medietilsynets vurdering har tilsynet i vurderingen av søknaden fra Dagbladet Pluss utøvd et rent rettsanvendelsesskjønn. Ordet *«rettsanvendelsesskjønn»* innebærer ikke utøvelse av skjønn i ren forstand, men betegner de vurderinger som inngår i rettsanvendelsen når forvaltningen bruker vanlig juridisk metode for å klargjøre betydningen av ordlyden i lov eller forskrift, jf. f.eks. Rt. 2015 s. 1388 avsnitt 228.

Etter Medietilsynets oppfatning har søkeren ved å anføre usaklig forskjellsbehandling i realiteten påberopt seg læren om myndighetsmisbruk. Det tradisjonelle syn er at misbrukslæren bare setter grenser for utøvingen av fritt skjønn. Imidlertid har Høyesterett kommet til at likebehandlingsprinsippet ikke kun gjelder i tilfeller hvor forvaltningen utøver et fritt skjønn, men i prinsippet også kan tenkes å slå inn ved anvendelse av rettsanvendelsesskjønn, se Rt-2007-302 *«Kværner Oil & Gas»*, hvor førstvoterende i avsnitt 56 uttaler at det *«ikkje [kan] vere tvil om at det gjeld eit krav om likebehandling også i andre saker enn dei som gjeld fritt skjønn»*. Imidlertid har Høyesterett innskrenket denne tolkningen i sak HR-2019-273-A hvor førsvoterende uttaler følgende i avsnitt 69:

> *«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.»*

Som det fremgår av de foregående avsnittene har Medietilsynet vurdert at tilsynets forskriftsforståelse er korrekt og at tilsynet derfor, ut fra et rettsanvendelsesskjønn, har fattet vedtak basert på en riktig forskriftsforståelse. På dette grunnlag mener Medietilsynet at søkerens anførsel om usaklig forskjellsbehandling ikke kan gjøres gjeldende i denne saken.

Medietilsynets vurdering av om det foreligger usaklig forskjellsbehandling

Dersom Medieklagenemnda kommer til at anførselen kan gjøres gjeldende, mener Medietilsynet at det under enhver omstendighet ikke foreligger usaklig forskjellsbehandling av søknaden fra Dagbladet Pluss.

Medietilsynet viser til at søknader om produksjonstilskudd før 2014 ble behandlet etter den tidligere forskriften, *«Forskrift om produksjonstilskudd til dagsaviser»* av 26. november 2009. Denne forskriften hadde ikke tilsvarende krav til formål og innhold som dagens forskrift § 3 første ledd nummer 1 og 2. Det foreligger ingen innholdsanalyser for perioden 2009-2013, slik søkeren også legger til grunn i sin klage. Etter Medietilsynets vurdering er disse sakene ikke egnet som sammenligningsgrunnlag for en likebehandlingsvurdering for Dagbladet Pluss. Bakgrunnen for denne vurderingen er omtalt i innstillingens punkt 5.2.1.

Da tilskuddsordningen ble gjort plattformnøytral fra 2014 fikk innholdskriteriet større betydning som avgrensningskriterium. Dette medførte ifølge Kulturdepartmentet større krav til reguleringen på dette punktet, som igjen naturlig stiller krav til tilpasninger av metodene ved innholdsvurderinger for å få et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag. Svært mange av støttemottakerne har vært inne i ordningen i lang tid og det har hittil ikke vært gjort noen fornyet vurdering av om søkere som er inne i ordningen oppfyller vilkårene om formål og innhold. Da ordningen ble gjort plattformnøytral og nasjonale ukemedier kom inn i ordningen ble kretsen av potensielt støtteberettigede publikasjoner utvidet.

Medietilsynet har gjennomgått sakene fra 2014-2019, og funnet at følgende publikasjoner er vurdert ifht. formål og/eller innhold:

- 2014 Fiskeribladet Fiskaren AS (Fiskeribladetfiskaren.no)
- 2016 Korsets Seier Publikasjoner AS (Korsets Seier)
- 2016 Kristen Mediaallianse Drift AS (Norge IDAG)
- 2018 Minerva
- 2019 Bakkar og Berg Media AS (Nett.no)
- 2019 Korsets Seier Publikasjoner AS (Korsets Seier)

Medietilsynet viser til at innholdsanalysene vært gjennomført på noe ulik måte fra år til år, og ut ifra publikasjonens karakter. Medietilsynet mener det ikke stemmer at vilkårene i forskriften § 3 første ledd nummer 1 og 2 er tolket annerledes når tilsynet har vurdert Dagbladet Pluss' søknad enn når andre nye søkere er vurdert etter 2014. Det stemmer heller ikke at det ikke er gjort en grundig innholdsanalyse av disse publikasjonene.

Fiskeribladet Fiskaren var den første søkeren der det ble gjort en innholdsanalyse i 2014. Videre ble det gjort omfattende innholdsanalyser både av publikasjonen Norge I DAG og Korsets Seier i 2016. Det vises til Medieklagenemndas uttalelse i avgjørelse MKN 1/2017 vedrørende Korsets Seier hvor klagenemnda uttaler følgende:

> *«Både Tilsynsutvalget, Medietilsynet og Medieklagenemnda har gjennomgått samtlige utgaver av avisen i 2015. Saken må anses godt opplyst. I tillegg har Medieklagenemnda gjennomgått 11 utgaver fra 2016 inkludert utgaven som klager har anført som toneangivende for avisens innhold.»*

Dagbladet Pluss har anført at det nærmeste man kommer innholdsanalyser er analysen av Minerva/Minervanett.no i 2018. Medietilsynet gjennomgikk i denne saken all produksjon på nettsidene til Minervanett.no som var publisert i en enkelt måned. Innholdsanalysen bestod av en tabell der det ble krysset av for at publikasjonen oppfylte vilkårene, samt en forklarende tekst, hvor konklusjonen var at Medietilsynet etter gjennomgangen hadde et inntrykk av at mediet er en nyhets- og aktualitetsavis som svarer til de generelle vilkårene i forskriften § 3. Etter Medietilsynets vurdering var innholdsanalysen av Minervanett.no tilstrekkelig for å fastslå at publikasjonen oppfyller vilkårene til formål og innhold. Imidlertid er Medietilsynet enig med søkeren i at prosessen kunne vært bedre dokumentert.

Samtlige innholdsanalyser i 2014-2018 ble gjennomført internt av Medietilsynet.

Søknadene fra Nett.no, Korsets Seier og Dagbladet Pluss for 2019 reiste nye problemstillinger som aktualiserte behovet for å tydeliggjøre avgrensningene som ligger i vilkårene om innhold og formål i forskriften. Det er riktig at innholdsanalysenes omfang for nye søkere i 2019 var mer omfattende enn tidligere analyser. Sakene var av et slikt omfang og kompleksitet at Medietilsynet også vurderte at det var behov for å innhente ekstern faglig bistand, både i form av økonomiske vurderinger og innholdanalyser. 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 viser til at Dagbladet Pluss 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 for både Nett.no og Korsets Seier. For ordens skyld opplyser Medietilsynet at det var ytterligere to nye søkere i 2019. For den ene søkeren var det klart at denne ikke oppfylte flere av de øvrige objektive vilkårene i forskriften kapittel 2. For den andre var det, etter Medietilsynets egen vurdering, klart at publikasjonen oppfylte forskriftens vilkår. For begge disse to nye søkerne var det etter Medietilsynets vurdering derfor ikke behov for å gjennomføre eksterne innholdsanalyser.

Som Dagbladet Pluss selv har anført, skiller Dagbladet Pluss' som produkt seg ut fra både de aktører som i dag er innenfor støtteordningen, og aktører som de senere år har søkt om produksjonstilskudd. Medietilsynet viser til at det er riktig som Dagbladet Pluss anfører at det ikke har vært nye heldigitale søkere etter 2014 med mål om en bred nasjonal distribusjon. Dette gjør at produktet Dagbladet Pluss skiller seg fra de øvrige søkerne i årene 2014-2019. Imidlertid viser gjennomgangen av forvaltningspraksis at Dagbladet Pluss er behandlet på tilsvarende måte som de øvrige søkerne i 2019. 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. 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.

Søkeren har videre vist til at de smale nyhets- og aktualitetsmediene, som f.eks. Norge IDAG, Dagens Perspektiv, Minerva/Minervanett, Fiskaren og Kyst og Fjord, ikke har i nærheten av Dagbladet Pluss' tematiske bredde, samt at flere av disse publikasjonene også mangler mye av den dybden mange av Dagbladets Pluss artikler har. Søkerens synspunkt på dette er at dersom disse mediene var underlagt den samme vurderingen som Dagbladet Pluss, dvs. dersom vilkårene var praktisert på samme måte for disse som for Dagbladet Pluss, ville de fått avslag.

Medietilsynet viser til at de nevnte publikasjonene alle har et temamessig innhold som ligger innenfor forskriftens formål. Det er lang og fast forvaltningspraksis for at publikasjoner med forholdsvis høy utgivelsefrekvens med allment nyhetsinnhold, samt lokale aviser med noe lavere utgivelsesfrekvens, kan motta støtte. I tillegg kan riksdekkende nisjepublikasjoner med *«dagspressekarakter»,* og som dekker politikk og/eller økonomi, også motta produksjonstilskudd. I forskriften defineres det et breddekriterium for innholdet. Dette kriteriet har historisk sett vært knyttet til forhold av politisk- og samfunnsmessig betydning. Det er altså ikke et mangfold i form av privatorienterte temaer av typen livsstilstoff, eller underholdningsstoff som sport og populærkultur som skal dekkes, men en bredde som bidrar til å holde leseren oppdatert om de mest relevante hendelsene i samtiden innenfor ulike samfunnsområder og å formidle dette gjennom bestemte sjangre

(nyheter, debatter og aktualitetsstoff). Dette kan fortolkes dithen at mangfoldet i tema først og fremst gjelder på de politisk relevante områdene politikk og samfunn, økonomi og kultur, samt viktige hendelser av offentlig interesse slik som ulykker og forbrytelser. Etter Medietilsynets vurdering er de «smale» nyhets- og aktualitetsmediene som søkeren viser til innenfor forskriftens formål, og det er også lang og fast forvaltningspraksis for at slike publikasjoner er støtteberettiget.

Medietilsynet mener på dette grunnlag at anførselen om usaklig forskjellsbehandling ikke kan føre frem.

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, se lenke i innstillingens punkt 5.2.2. For øvrig kommer Medietilsynet fra og med 2020 også til å gjennomføre innholdsanalyser av utvalgte publikasjoner som 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.

5.3. Vurdering av hvorvidt Medietilsynets saksbehandling har svakheter og feil som kan ha innvirket på vedtakets innhold

5.3.1. Tilskuddsutvalgets saksbehandling, herunder etterprøving av avgitte råd

Dagbladet Pluss har anført at det er en saksbehandlingsfeil at protokollen fra Tilskuddsutvalget inneholder en konklusjon, men ingen begrunnelse. Det er vist til at Medietilsynet deltok på møtet og at tilsynet derfor burde påsett at rådet fra utvalget var begrunnet. Dagbladet Pluss har anført at det er en åpenbar saksbehandlingsfeil at råd som tillegges stor vekt mangler begrunnelse. Se gjengivelse av søkers anførsler til dette punkt i innstillingen punkt 3.2.1.

På bakgrunn av søkerens anførsler knyttet til Tilskuddsutvalgets saksbehandling og habilitet har Medietilsynet innhentet uttalelse fra Tilskuddsutvalgets leder, Roar Osmundsen.

> *Vedlegg 8: Kommentarer til pkt 6.1 og 6.2 i klage fra Dagbladet fra Tilskuddsutvalget, 13. februar 2020 (heretter «Tilskuddsutvalgets uttalelse»)*

Medietilsynet viser til at det etter forskriften § 12 første og andre ledd fremgår at det er Medietilsynet som fatter avgjørelser om tildeling av tilskudd. 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.

Tilskuddsutvalget er et selvstendig organ for staten jf. offentleglova § 2, og er ikke underlagt Medietilsynet. Medietilsynet leverer imidlertid vederlagsfritt sekretariatstjenester til Tilskuddsutvalget, og tilsynet har både møterett og talerett i utvalgets møter. Sekretariatsfunksjonen innebærer at Medietilsynet 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 Dagbladet Pluss ble behandlet, og Dagbladet Pluss har fått innsyn i saksfremlegget med vedlegg. Denne praksisen har vært fulgt i mange år.

Det blir ikke ført noe formelt møtereferat fra møtet i Tilskuddsutvalget, men utformet en protokoll hvor det fremkommer hvem som var til stede, hvilke saker som ble behandlet, og Tilskuddsutvalgets innstilling i sakene. Innstilling i sakene avgjøres som flertallsavgjørelser. 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. Dette ble for eksempel gjort i saken til Dagbladet Pluss, hvor innstillingen inneholder en tilleggsbemerkning knyttet til fremtidige endringer av forskriften, som utvalget anbefalte i forbindelse med sin vurdering av saken. Tilskuddsutvalget uttaler følgende knyttet til dette i utvalgets uttalelse av 13. februar 2020 (vedlegg 8):

> *«I denne aktuelle saken støttet Tilskuddsutvalget vurderingen av at Dagbladet pluss ikke kvalifiserer etter forskriftens paragraf 3.1 og 3.2. En bredere vurdering etter andre deler av samme forskrift er først aktuelt dersom en publikasjon er kvalifisert etter den aktuelle delen av forskriften. Tilskuddsutvalget gjorde i sitt vedtak oppmerksom på at en slik bredere vurdering ikke er gjort, og peker på noen forhold som kunne inngått i en slik vurdering etter mer dokumentasjon (vedtakets andre avsnitt). Siden behandlingen i utvalget stoppet etter en vurdering på § 3.1 og 3.2, ble altså dette aldri gjort.»*

Dagbladet Pluss har anført at manglende begrunnelse i et saksbehandlingsperspektiv fjerner enhver mulighet til å etterprøve den innstillingen som Tilskuddsutvalget gir. Medietilsynet er ikke enig i søkerens anførsel, og viser til følgende:

For det første utarbeider Medietilsynet et saksfremlegg som danner grunnlag for Tilskuddsutvalgets drøftelse av sakene. Det er mulig å søke om innsyn i dette grunnlaget. Som nevnt over har Dagbladet Pluss fått innsyn i disse dokumentene. Utgangspunktet for utvalgets drøftelse er derfor fritt tilgjengelig og etterprøvbart. Videre viser Medietilsynet til at det er svært sjelden at Tilskuddsutvalget ikke følger Medietilsynets forslag til inntstilling. Sist dette skjedde var i 2004, i en sak vedrørende konkurransesituasjonen til Sandnesposten. Tilskuddsutvalget ga i den saken en begrunnelse for sin innstilling. Medietilsynet legger således til grunn at Tilskuddsutvalget ville gitt en begrunnelse dersom utvalget ikke hadde fulgt Medietilsynets forslag til innstilling. For øvrig viser Medietilsynet til at det er relativt sjelden at søknader avgjøres til søkerens ugunst, og at det derfor normalt ikke anses nødvendig med en utfyllende begrunnelse. Dette er det også vist til i Tilskuddsutvalgets uttalelse (vedlegg 8):

> *«Innledningsvis vil vi presisere at Tilskuddsutvalgets rolle er å være til for de nye søkerne av produksjonstilskudd. Historisk sett har det hvert år kommet flere nye søknader som utvalget vurderer. Det har også vært slik at de aller fleste er tatt opp i støtteordningen. Men det er også noen som har fått avslag for å ikke oppfylle alle kriterier i forskriften.»*

For det andre viser Medietilsynet 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. Dette har også Dagbladet Pluss fremholdt i sin klage. Videre er det klart at Medietilsynet står helt fritt til å fravike utvalgets innstilling dersom tilsynet kommer til en annen konklusjon. Dette gjelder selv om Medietilsynet har uttalt at Tilskuddsutvalgets råd i utgangspunktet tillegges stor vekt. Endelig vises det til at 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 etterprøvbarheten for søkere til produksjonstilskuddsordningen.

Medietilsynet viser til slutt til at dersom Medieklagenemnda kommer til at det foreligger en saksbehandlingsfeil ved at protokollen fra Tilskuddsutvalget inneholder en konklusjon, men ingen begrunnelse, er vedtak 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 Dagbladet Pluss i sitt vedtak, uavhengig av Tilskuddsutvalgets råd. En eventuell saksbehandlingsfeil kan derfor ikke ha påvirket vedtakets innhold.

5.3.2. Tilskuddsutvalgets habilitet

Dagbladet Pluss har fremsatt anførsler knyttet til Tilskuddsutvalgets habilitet, og peker på at tre av utvalgets medlemmer har en klar egeninteresse i Medietilsynets vedtak angående Dagbladet Pluss' søknad. Se gjengivelse av søkers anførsler til dette punkt i innstillingen punkt 3.2.2.

På bakgrunn av søkerens konkrete anførsler knyttet til Eirik Lysholms habilitet har Tilskuddsutvalget innhentet en uttalelse fra dette medlemmet.

> *Vedlegg 9: E-post med uttalelse vedrørende habilitet, Eirik Lysholm, 10. februar 2020*

Tilskuddsutvalgets medlemmer er oppnevnt av Kulturdepartementet jf. forskriften § 13 andre ledd. Utvalget består av Roar Osmundsen, (leder), Hilde Eika Nesje, Eirik Lysholm, Stig Jakobsen og Irene Halvorsen, samt varamedlemmene Inger Johanne Solli, Rune Hetland, Marit Skog, Nils Gauslaa og Stig Finslo. Samtlige medlemmer og varamedlemmer deltok på møtet 21. oktober 2019, hvor søknaden for Dagbladet Pluss ble behandlet, med unntak av varamedlem Nils Gauslaa. Utvalgets medlemmer oppnevnes for fire år av

gangen. Som nevnt i punkt 5.3.1 er Tilskuddsutvalget et selvstendig organ for staten jf. offentleglova § 2, og utvalget er ikke underlagt Medietilsynet.

Inhabilitetsreglene i Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (heretter *«forvaltningsloven»* eller *«fvl»*) av 10. februar 1967, har et bredt personelt og saklig virkeområde. Etter fvl. § 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 habilitetsreglene gjelder for Tilskuddsutvalgets medlemmer, slik Dagbladet Pluss også legger til grunn.

Etter fvl. § 6 kan en inhabil person hverken *«tilrettelegge grunnlaget for eller [...] treffe avgjørelse i en forvaltningssak»* 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.

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 3. juni 2019 forvaltningslovutvalgets utredning NOU 2019: 5 *«Ny forvaltningslov»* på høring[3]. I utredningen foreslås en ny forvaltningslov som skal erstatte gjeldende lov fra 1967. Forvaltningslovutvalget har vurdert gjeldende rett knyttet til inhabilitetsreglene opp mot generell næringstilknytning, medlemskap i organisasjoner mv. i utredningens punkt 16.6.7, hvor det uttales følgende:

> *«En saksbehandler kan ha tilknytning til spørsmål som en sak reiser, som følge av sin generelle tilknytning til næring eller interesser i samfunnet for øvrig, for eksempel gjennom verv eller medlemskap i styrer, fagutvalg, arbeidsgrupper, foreninger, interesseorganisasjoner osv. Saksbehandlerens yrkesbakgrunn kan innebære tilhørighet til bestemte interesser, og i profesjonell eller privat egenskap kan han eller hun ha fremsatt synspunkter i offentligheten gjennom nettbaserte medier eller på annen måte.*
>
> *Etter gjeldende rett er utgangspunktet at en slik mer generell tilknytning ikke leder til inhabilitet. Hverken et alminnelig medlemskap i generelle bransje- eller interesseorganisasjoner eller et vanlig ansettelsesforhold hos en virksomhet som er part eller særlig berørt av sakens utfall, er nok til å medføre inhabilitet (jf. punkt 16.7).*
>
> *I mange tilfeller er det ønskelig for arbeidet i et forvaltningsorgan at personen har en bestemt fag- eller interessebakgrunn. I kollegiale organer (nemnder) kan medlemmer være valgt ut til å representere visse interesser, og inhabilitetsreglene er ikke til hinder for dette.»* [Vår understrekning]

Medietilsynet viser til at Tilskuddsutvalget nettopp er et kollegialt organ hvor medlemmene er valgt ut til å representere visse bransjeinteresser. Fordelingen av produksjonstilskuddet innebærer at visse publikasjoner får mindre tilskudd dersom det kommer nye søkere inn i

[3] https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---nou-2019-5-ny-forvaltningslov/id2652945/

ordningen. Dette følger av den iboende mekanismen for fordeling av midler i ordningen jf. forskriften § 9. Tilskuddsutvalget ville i en stor andel av sakene som blir behandlet ikke vært beslutningsdyktig dersom deres arbeidsforhold i en publikasjon skulle ført til inhabilitet i alle saker som berører fordelingen av produksjonstilskuddet. Dette er åpenbart ikke meningen med ordningen. Medietilsynet viser til at for at Tilskuddsutvalget skal være i stand til å behandle saker og komme med rådgivende innstillinger som er forankret i bransjen, er det nødvendig at så mange som mulig av medlemmene deltar på møtet. Etter tilsynets vurdering er de tre medlemmene som er sjefredaktører i publikasjoner som mottar produksjonstilskudd, ikke inhabile ved vurdering av søknaden fra Dagbladet Pluss. Dette selv om størrelsen på tilskuddet til deres publikasjoner påvirkes dersom Dagbladet Pluss kommer inn i ordningen. Medietilsynet viser for øvrig til at fire av utvalgets varamedlemmer deltok i behandlingen av søknaden fra Dagbladet Pluss, og at samtlige medlemmer sluttet seg til innstillingen. Dette har også Tilskuddsutvalget selv lagt til grunn i sin uttalelse (vedlegg 8):

> *«Utvalgets medlemmer er oppnevnt av Kulturdepartementet basert på den kompetanse de sitter på og de yrkesroller de har. Vi legger til grunn at departementet forut for oppnevningen har vurdert eventuelle habilitetsmessige forhold og som sådan har vurdert utvalgets medlemmer som habile til å utøve de oppgaver Tilskuddsutvalget har i alle saker (med unntak av der man måtte være direkte berørt av søknad fra egen publikasjon).*
>
> *Behandlingen av søknaden fra Dagbladet Pluss avviker ikke fra noen andre søknader utvalget får: Et ja eller nei til en søknad vil alltid påvirke fordelingen av produksjonstilskudd til hver enkelt tittel som er inne i ordningen, siden Stortingets bevilgning ligger fast uavhengig av antall mottakere. I det tilfelle at det skulle konkluderes med at utvalgets medlemmer er inhabile i denne saken, vil konsekvensen være at de er det i alle andre saker også. Vi oppfatter at klagen skal leses som en problematisering av ordningen mer enn det enkelte medlem i utvalget, noe som Tilskuddsutvalget ikke er rett adressat for.»*

Hva gjelder Lysholms offentlige kritikk av Dagbladet Pluss' søknad viser Medietilsynet til sitatet fra NOU 2019:5 over om at: *«Saksbehandlerens yrkesbakgrunn kan innebære tilhørighet til bestemte interesser, og i profesjonell eller privat egenskap kan han eller hun ha fremsatt synspunkter i offentligheten gjennom nettbaserte medier eller på annen måte. Etter gjeldende rett er utgangspunktet at en slik mer generell tilknytning ikke leder til inhabilitet.»* Lysholm er redaktør i Dagsavisen, det er dermed påregnelig at han har synspunkter om bransjen, og at han ytrer disse offentlig. Synspunktene gjelder imidlertid ikke behandlingen av søknaden fra Dagbladet Pluss spesielt, men knytter seg til allmenne betraktninger rundt organiseringen av Dagbladet Pluss. Etter Medietilsynet vurdering leder ikke slike uttalelser til inhabilitet etter gjeldende rett. Dette har også Tilskuddsutvalget selv lagt til grunn i sin uttalelsen av 13. februar 2020 (vedlegg 8):

> *«Det var ikke naturlig å drøfte Lysholms habilitet i utvalget. Utvalgets oppgave er å vurdere alle søknader opp mot forskrift og intensjon ut fra den bransjekunnskap man besitter. Å reflektere åpent omkring slike spørsmål gjør ikke at man automatisk blir inhabil for et utvalg som ikke har beslutningskompetanse, men hvis oppgave er å gi faglig begrunna råd. Vi er kjent med at Lysholm har levert egne betraktninger av 6.2 i klagen.»*

Hva gjelder anførsler fra Dagbladet Pluss knyttet til inhabilitetsvurderinger i Tilskuddsutvalget viser Medietilsynet til at hovedregelen etter forvaltningsloven § 8 er at en selv avgjør egen habilitet. Tilsynet viser til at utvalgets medlemmer gjør denne vurderingen før behandling av hver enkelt sak. Inhabilitet kan for eksempel oppstå i saker hvor medlemmet har et arbeidsforhold eller annen direkte tilknytning til den søkeren/saken som

skal behandles. Praksis i Tilskuddsutvalget er at medlemmet melder fra til utvalgets leder om eventuell inhabilitet i saker. Etter fvl. § 8 annet ledd følger det at i kollegiale organer treffes avgjørelsen om inhabilitet av organet selv, uten at vedkommende medlem deltar. Dette gjelder for eksempel i saker som nevnt over. Medietilsynet viser til at Lysholm i en tidligere sak meldte fra om egen inhabilitet. Dette ble behandlet av utvalget og Lysholm avstod fra behandlingen av den aktuelle saken. Det er derfor ikke slik at Tilskuddsutvalgets medlemmer ikke har vurdert sin egen habilitet ved behandlingen av Dagbladet Pluss. Den generelle habilitetsvurderingen etter fvl. § 8 gjøres løpende av hvert medlem.

Etter Medietilsynets vurdering er ingen av Tilskuddsutvalgets medlemmer inhabile ved vurdering av søknaden fra Dagbladet Pluss.

Medietilsynet viser til slutt til at dersom Medieklagenemnda kommer til at det foreligger en saksbehandlingsfeil knyttet til Tilskuddsutvalgets habilitet, 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. Det vises til at Medietilsynet ikke er bundet av rådet fra Tilskuddsutvalget, og at tilsynet selv vurderer hvilken vekt som skal legges på rådet fra utvalget. Medietilsynet viser videre til at tilsynet har gitt en selvstendig begrunnelse for avslaget på søknaden fra Dagbladet Pluss i vedtaket, uavhengig av Tilskuddsutvalgets råd. En eventuell saksbehandlingsfeil kan derfor ikke ha påvirket vedtakets innhold.

5.3.3.Prosessen som førte frem til HiVs rapport

I klagen blir det anført at HiV ble *«håndplukket»* til oppdraget med å utføre innholdsanalysen ved at oppdraget ble delt opp i to, samt at den endelige innholdsanalysen fremstår som noe helt annet enn det som fremgår av konkurransegrunnlaget for oppdraget, og at dette heller ikke er mulig å ettergå for klageren. Se gjengivelse av søkers anførsler til dette punkt i innstillingen punkt 3.2.3.

Medietilsynet viser til at relasjonen til HiV har vært en helt regulær oppdragsgiver-oppdragstakerrelasjon. Da Medietilsynet mottok søknaden fra Dagbladet Pluss ble det klart at tilsynet hadde behov for å gjøre utredninger både knyttet til søkerens økonomi, vurdering av selskapsrettslig gjennomskjæring og vurdering av publikasjonens innhold. Videre var det klart at Medietilsynet hverken hadde kapasitet eller kompetanse til å gjennomføre disse utredningene internt. Oppdragene ble derfor satt ut til eksterne kompetente miljøer, etter gjeldende regelverk for offentlige anskaffelser.

Hva gjelder vurdering av publikasjonens innhold ble det inngått to kontrakter mellom Medietilsynet og Høgskulen i Volda i tilknytning til saken. Hverken Medietilsynet eller noen av tilsynets ansatte har bindinger til HiV eller forskerne som gjennomførte innholdsanalysen. Dette har HiV også bekreftet i sitt tilsvar, som er inntatt som vedlegg 3. I tilsvaret har HiV også bekreftet at forskerne heller ikke har oppnådd noen økonomiske fordeler av å gjennomføre dette prosjektet (med unntak av Heggdal, som ble engasjert som forskningsassistent på dette prosjektet). Medietilsynet vil i det følgende gjennomgå faktum og regelverk knyttet til inngåelsene av kontraktene og selve gjennomføringen av innholdsanalysene. Tilsynet viser til at dette også er uttrykkelig redegjort for til klager i forbindelse med Dagbladet Pluss' innsynsbegjæringer.

Medietilsynet tok først kontakt med HiV i mai 2019 for å få gjennomført en forundersøkelse av innholdet til Dagbladet Pluss. Den første kontrakten innebar at HiV gjennomførte en forundersøkelse til innholdsanalyse av Dagbladet Pluss i juni 2019. Kontraktssummen var under 100 000 kroner, og avtalen ble derfor inngått og gjennomført uten anbudsprosess, jf. lov om offentlige anskaffelser § 2, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 1-1. I henhold til dette regelverket finnes det derfor ikke noe konkurransegrunnlag, liste over inviterte i

tilknytning til kontraktstildelings-/anbudsprosessen, liste over tilbydere i tilknytning til kontraktstildelings-/anbudsprosessen, eller øvrige tilbud i prosessen. Imidlertid ble det oversendt en oppdragsbeskrivelse fra Medietilsynet den 27. mai 2019, og HiV oversendte et tilbud på grunnlag av oppdragsbeskrivelsen. Kontrakten ble inngått den 29. juni 2019, se innstillingens vedlegg 2-4.

Medietilsynet viser til at kontrakten ble inngått på ordinære vilkår i henhold til gjeldende regelverk, og dette er heller ikke bestridt av Dagbladet Pluss.

Resultatet av forundersøkelsen var en rapport presentert i PowerPoint, og denne er inntatt som klagens vedlegg 7. HiV har i sitt tilsvar, som er inntatt som vedlegg 3, kommet med følgende beskrivelse av opplegget for forundersøkelsen:

> *«Logikken bak dette opplegget var at forundersøkelsen ville være tilstrekkelig til å konkludere om innholdet i favør av Dagbladet Pluss sin søknad, men at det ville være nødvendig å utvide undersøkelsen med flere artikler, samt komparative case hvis forundersøkelsen reiste tvil om innholdet støttet kravene i forskriften.»*

Funnene i forundersøkelsen viser at det var et behov for ytterligere undersøkelser. Medietilsynet viser til lysbildene 27-37, hvor HiV vurderer funnene fra analysen og blant annet kommer med følgende vurdering i lysbilde 33:

> *«Vi har i vår grove inndeling kodet 75 prosent av artiklene som nyhet og reportasje. Men denne kodingen er gjort på et rent formmessig vis. De har en tittel med et slags nyhetspoeng og «ser ut som» nyhetssaker. <u>En nærmere analyse av stikkprøver viser imidlertid at en stor del av disse artiklene mangler et sentralt trekk ved dagspressejournalistikk, nemlig dagsaktualitet</u>.»* [vår understrekning]

Dette er ytterligere beskrevet på side 3 i HiVs tilsvar:

> *«Vår vurdering var at konklusjonen av analysen var helt avhengig av om sjangersammensetningen i forskriften er et rent formkrav, eller om forskriftens krav til "nyhets- og aktualitetsstoff" også omfatter en tidsdimensjon. <u>Vår foreløpige vurdering var på dette tidspunktet at den gjør det, men vi presiserte at det var behov for en grundigere analyse av støtteordningens utvikling, samt forarbeidene til dagens ordning for å konkludere i dette spørsmålet.</u>»* [vår understrekning]

Etter Medietilsynets vurdering er det derfor ingen holdepunkter for å si at Dagbladet Pluss etter denne første innholdsanalysen så ut til å oppfylle kravene i forskriften uten en kvalitetssikring av funnene i analysen. Resultatet av analysen tydeliggjorde nettopp behovet for en grundigere gjennomgang av publikasjonens innhold.

Det ble i etterkant av forundersøkelsen gjennomført en rettet anbudskonkurranse for en utvidet innholdsanalyse. Anbudet gjaldt en avtale for flere innholdsanalyser. Antatt kontraktsverdi (ca. kroner 500 000) var under den nasjonale terskelverdien for kunngjøring, og konkurransen ble av den grunn gjennomført etter lov om offentlige anskaffelser § 2, jf. forskrift om offentlige anskaffelser del I. Forskriften del I inneholder ikke de samme detaljerte krav til prosedyren som del II og III. Det stilles blant annet ikke eksplisitte krav til kunngjøring, eller hvordan konkurransegrunnlag eller tilbud skal utformes. Lovens formål om effektive anskaffelser tilsier at oppdragsgiver gis større fleksibilitet til å bestemme hvordan disse anskaffelsene skal gjennomføres. Oppdragsgiver kan i slike anskaffelsessaker invitere leverandører til å delta i en konkurranse, istedenfor eller i tillegg til annonsering. En måte å gjøre dette på er at oppdragsgiver plukker ut et hensiktsmessig utvalg leverandører for å sikre reell konkurranse, og at oppdragsgiver i utgangspunktet ikke er forpliktet til å invitere alle leverandører som kan være interessert i å delta.

Medietilsynet valgte å invitere fire leverandører til å levere inn tilbud på oppdraget:

- Høgskulen i Volda
- Universitetet i Bergen
- Universitetet i Stavanger
- Universitetet i Nord

HiV var klar over at anbudet ville bli rettet til flere tilbydere, og har vist til følgende på side 3 i sitt tilsvar:

> *«Siden et utvidet prosjekt forutsatte en offentlig anbudsrunde der også andre fagmiljøer kunne tenkes å få tilslag, tilbød vi Medietilsynet å stille vårt materiale til disposisjon for en evt annen oppdragstaker, samt være tilgjengelig for en innledende diskusjon om vårt arbeid med forprosjektet.»*

Imidlertid var det kun Høgskulen i Volda som leverte tilbud. Medietilsynet vurderte tilbudet, og valgte å akseptere dette, se *«Bistandsavtalen, Avtale om bistand fra Konsulent»*, mellom Medietilsynet og HiV datert 23. august 2019.

> *Vedlegg 4: «Bistandsavtalen, Avtale om bistand fra Konsulent», mellom Medietilsynet og HiV, 23. august 2019*

Medietilsynet viser til at alle tilbyderne fikk samme informasjon, og hadde samme mulighet til å inngi tilbud. Anbudet ble rettet mot fire etablerte forskningsmiljøer, som alle kunne levert tilbud og utført analysearbeidet på tilsvarende vilkår. Dersom en annen tilbyder enn HiV hadde fått oppdraget, ville denne tilbyderen mottatt underlagsdata fra HiV. Medietilsynet viser til at HiV således ikke ble *«håndplukket»* til å utføre oppdraget. Videre var oppdraget delt opp i to av naturlige årsaker, da den første delen hadde vært tilstrekkelig dersom forundersøkelsen hadde konkludert i favør av Dagbladet Pluss. Dette er i tråd med retningslinjene for innholdsvurderinger som er utviklet parallelt med søknadsbehandlingen for 2019.

Hva gjelder anførsler knyttet til oppdraget som lå til grunn for den endelige rapporten, viser Medietilsynet at oppdraget var formulert slik:

> *«Medietilsynet er på vegne av staten ansvarlig for Produksjonstilskuddsordningen og skal hvert år fordele Stortingets bevilgning av midlene i denne ordningen. Forskrift om Produksjonstilskudd beskriver vilkårene for å få tildelt midler over denne ordningen.*
>
> *Et viktig vilkår for å motta Produksjonstilskudd er innholdet det enkelte medium produserer og publiserer. Når nye medier søker om Produksjonstilskudd må Medietilsynet vurdere om innholdet oppfyller kravet.*
>
> *Medietilsynet vil med denne konkurransen knytte til seg en aktør, som kan bistå tilsynet i innholdsregistrering og -analyse av norske nyhets- og aktualitetsmedier.»*

Det vises til at oppdraget gjelder en avtale om konsulentbistand for flere innholdsanalyser, og at innholdsanalysen av Dagbladet Pluss ble gjennomført innenfor disse rammene. Medietilsynet viser til at HiV innenfor avtalen også har gjort innholdsanalyser av Nett.no og Korsets Seier, som var to av de øvrige nye søkerne til produksjonstilskudd i 2019. Medietilsynet har som oppdragsgiver utformet en oppdragsbeskrivelse i tråd med vilkårene i forskriften, mens HiV har stått fritt til å utforme analyseopplegget og til å operasjonalisere vurderingstemaene, samt trekke konklusjoner på et selvstendig grunnlag. Medietilsynet mener på dette grunnlag at det ikke er noe avvik mellom oppdragets ordlyd og produktet

(innholdsanalysen). Videre viser Medietilsynet til at det har vært kontakt per telefon for å følge opp status for fremdriften av arbeidet med innholdsanalysen som en del av vanlig oppfølgning av oppdraget. Det har imidlertid ikke blitt avklart problemstillinger av betydning for hvordan HiV skulle løse oppdraget eller for saksbehandlingen, per telefon.

Medietilsynet viser til at dersom Medieklagenemnda kommer til at det foreligger en saksbehandlingsfeil knyttet til prosessen som førte frem til HiVs rapport, 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. Medietilsynet viser til at Dagbladet Pluss i klagen ikke har vist til hvordan den anførte saksbehandlingsfeilen har påvirket innholdet i vedtaket. Medietilsynet viser til at tilsynet har brukt innholdsanalysen fra HiV i sin vurdering av saken, men at tilsynet har gjort en vurdering av innholdet, og gitt en selvstendig begrunnelse for avslaget på søknaden fra Dagbladet Pluss i vedtaket. En eventuell saksbehandlingsfeil kan derfor ikke ha påvirket vedtakets innhold.

5.3.4. Krav til en forsvarlig opplysning av saken og tilsynets utredningsplikt

Dagbladet Pluss har vist til at Medietilsynet ikke hadde eierskap til grunnlagsmaterialet for innholdsanalysen fra HiV. Det er anført at Medietilsynet derfor ikke bare har fratatt Dagbladet Pluss mulighet til innsyn, men også har unnlatt å sikre seg selv mulighet for en selvstendig vurdering og kvalitetskontroll. Det er anført at Medietilsynet har ansvaret for innholdsanalysen, og at det er en saksbehandlingsfeil at Medietilsynet hverken har foretatt noen form for kritisk gjennomgang av HiVs rapport eller satt seg selv i stand til å gjøre dette. Se gjengivelse av søkers anførsler til dette punkt i innstillingen punkt 3.2.4.

Medietilsynet viser til *«Bistandsavtalen, Avtale om bistand fra Konsulent»*, mellom Medietilsynet og HiV datert 23. august 2019., som er inntatt som vedlegg 5. Avtalen er en standard oppdragsavtale fra Difi som brukes av statlige virksomheter. Etter avtalens punkt 5 *«Opphavsrett- og eiendomsrett»* fremkommer det at:

> *«Eiendomsrett, opphavsrett og andre relevante materielle og immaterielle rettigheter til resultater av bistanden tilfaller Kunden (...)».*

Følgende inntatt i standardavtalens tredje avsnitt i samme punkt:

> *«Konsulenten beholder rettighetene til egne verktøy og metodegrunnlag».*

Dette innebærer at Medietilsynet har eiendomsretten til selve rapporten (innholdsanalysen) som vedtaket bygger på. Imidlertid har HiV opphavs- og eiendomsrett til grunnlaget for rapporten, inklusive oversikt over artiklene og kodeskjemaene. Det vises til at Medietilsynet derfor ikke har eller har hatt tilgang til disse opplysningene.

Videre viser Medietilsynet til HiV sin uttalelse til klagen, som er inntatt som innstillingens vedlegg 3, hvor de uttaler følgende:

> *«Det er normal praksis at oppdragstaker innenfor akademia og instituttsektoren sikrer seg immaterielle rettigheter til datamateriale og videre bruk av dette fra slike prosjekter. Dette innebærer også at oppdragstakere hevder sin rett til å publisere rapporter fra oppdragsprosjekter, også hvis oppdragsgivere ikke er enige i konklusjonen.»*

Etter Medietilsynets vurdering har tilsynet på dette grunnlag fulgt normal bransjepraksis ved innhenting av innholdsanalysen, herunder at grunnlagsmaterialet tilhører forskningsinstitusjonen. Tilsynet vil i det følgende vurdere hvorvidt Medietilsynet i medhold av utredningsplikten etter fvl. § 17 burde innhentet grunnlaget for analysen og kvalitetssikret denne.

Tilskuddsordningen forvaltes av Medietilsynet, og det er tilsynet som treffer avgjørelse om tildeling av tilskudd, jf. forskriften § 12 første og andre ledd. Det er på dette grunnlag helt klart at Medietilsynet har ansvaret for vurderinger og vedtak etter forskriften. Medietilsynet understreker at forvaltningen av støtten må skje på en transparent og objektiv måte, og være i tråd med forvaltningslovens utredningsplikt jf. fvl. 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]

For å kunne vurdere om en søker er kvalifisert til å motta tilskudd, forutsettes det at Medietilsynet må foreta en konkret vurdering ut fra de faktiske forholdene i den enkelte sak. I denne saken var det vurderingen av formål og innhold i forskriften § 3 første ledd nummer 1 og 2 som skulle vurderes. For å kunne ta stilling til om en søker oppfyller kravene til formål og innhold, må det gjennomføres kvantitative innholdsanalyser av et representativt utvalg av nyhetsmediets samlede innhold. Slik Medietilsynets leser klagen, er Dagbladet Pluss enig i dette utgangspunktet. Etter Medietilsynets vurdering må analysedesignet være basert på en anerkjent operasjonalisering av nyhetsinnhold i norsk kontekst, der innholdet både kategoriseres i ulike sjangre og stoffområder. Saker som er nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt og bredden i dette innholdet må belyses.

Medietilsynet gjorde en vurdering av hvorvidt tilsynet hadde kompetanse og ressurser til å gjennomføre en intern innholdsanalyse av Dagbladet Pluss. Imidlertid kom tilsynet til at analysen i denne saken burde settes ut til et eksternt analysemiljø med særskilt

kompetanse både på medievitenskap og analysearbeid. Tilsynets vurdering var begrunnet i analysens omfang, sakens betydning både for Dagbladet Pluss og øvrige mottakere av produksjonstilskuddet, samt tilsynets ressurssituasjon og kompetanse.

Som beskrevet over, tok Medietilsynet på dette grunnlag kontakt med HiV som gjennomførte en forundersøkelse, og senere vant anbudet om å gjennomføre selve innholdsanalysen. Medietilsynet viser til at HiV er ett av Norges fremste forskningsmiljøer innen medievitenskap. Forskerne ved HiV har rett kompetanse, erfaring, ressurser og analyseverktøy til å gjennomføre en analyse av de relevante momentene som fremgår av forskriften.

Som det fremgår av rapporten fra HiV, og som Medietilsynet har redegjort for i punkt 5.2.3, er det klart at analysedesignet er basert på en anerkjent operasjonalisering av nyhetsinnhold i norsk kontekst. Analysen bygger på en grundig gjennomgang av forskriften og dens forarbeider. Medietilsynet viser til at det i denne saken er foretatt et forsvarlig valg av leverandør, og at tilsynet har kvalitetssikret analysedesignet, herunder utvalg og metode mv. Medietilsynet har dermed ettergått og kvalitetssikret analysedesignet, utvalg/metode mv. i innholdsanalysen i den grad dette har vært mulig for tilsynet. Det kan ikke stilles krav om at tilsynet må gjøre egne undersøkelser eller forelegge analysen til uttalelse hos et annet fagmiljø e.l. Dette synspunkt støttes av uttalelser i lovens forarbeider jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 71 flg. Spørsmålet er videre omtalt i juridisk teori, i Forvaltningsloven med kommentarer av Geir Woxholth 4. utg., på s. 334:

> *«Utgangspunktet må være at plikten til kontroll vanligvis ikke er særlig vidtgående (...). Legges opplysningene frem av en instans som er engasjert som faginstans, f.eks. til å utrede spørsmål om oseanografi eller fiskeribiologi, er det klart at vedtaksorganet ikke plikter å gjøre egne undersøkelser. Som regel kan det heller ikke være grunn til å forelegge opplysningene fra én ekspertinstans for en annen.»*

Det samme synspunkt støttes av Echkoff/Smith, Forvaltningsrett 7. utg., på s. 237.

Uttalelser fra Sivilombudsmannen går i samme retning, se Ombudsmannens bemerkninger i Årsmeldingen 1999 s. 66 som gjaldt et vedtak Landbrukstilsynet traff om forbud mot stoffet virkginiamycin. Tilsynet la til grunn eksterne vitenskapelige undersøkelser, men foretok ikke egne undersøkelser. Ombudsmannen kunne ikke se at utredningsplikten var brutt, og påpekte at plikten til å gjøre egne undersøkelser måtte bero på hvilke undersøkelser som allerede foreligger, nødvendigheten av å nedlegge et forbud straks og hvor kostnadskrevende de ville vært å foreta relevante tilleggsundersøkelser innen kort tid.

Videre viser Medietilsynet til at kontrakten er inngått i samsvar med standard bransjevilkår, og at det ikke er noe krav, hverken i forvaltningslovens regler eller i forskriften, som pålegger tilsynet å kvalitetssikre grunnlaget for analysen. I denne sammenheng viser Medietilsynet til at oppdraget med innholdsanalysen nettopp ble satt ut til en ekstern part både av ressurshensyn og av hensyn til tilsynets interne kompetanse til å gjennomføre en slik omfattende analyse. Etter Medietilsynets vurdering er det å sørge for et forsvarlig valg av eksternt analysemiljø, herunder gi en dekkende oppdrags- og metodebeskrivelse, tilstrekkelig til å oppfylle plikten til å utrede saken på forsvarlig måte. Det vises til at Medietilsynet har valgt et kompetent ledende analysemiljø til å gjennomføre analysen.

Endelig vises det til at Dagbladet Pluss fikk tilgang til grunnlaget for analysen, og at søkeren har gjort en egen vurdering av dette materialet. Medietilsynet viser til at dette innebærer at søkeren faktisk har fått mulighet til å kvalitetssikre alle forhold ved innholdsanalysen i klageomgangen, og at en eventuell feil ved innholdsanalysen således er mulig å avdekke. Det vises til uttalelse i NOU 2019:5, som er sitert over, hvor det uttales at hvor grundig utredningen må være, bør avgjøres ut fra sakens karakter, herunder om

vedtaket kan endres senere eller om tilstanden er irreversibel. Medietilsynet viser til at i nærværende sak er det både klage- og søksmålsadgang. Medietilsynet har gjennomgått analysen fra Dagbladet Pluss som er inntatt som klagens vedlegg 5, og sammenholdt med den oppdaterte vurderingen fra HiV som er inntatt som innstillingens vedlegg 7. Etter Medietilsynets vurdering viser den oppdaterte vurderingen fra HiV at konklusjonene i innholdsvurderingen står seg, til tross for at noen artikler er kodet på nytt, se for øvrig innstillingen punkt 5.2.3.

Samlet innebærer dette, etter Medietilsynets vurdering, at tilsynet har oppfylt utredningsplikten hva gjelder innholdsanalysen. Det er intet lovfestet eller forskriftsfestet krav om at Medietilsynet må kvalitetssikre underlagsmaterialet for innholdsanalysen. Etter Medietilsynets vurdering har saksutredningen vært tilstrekkelig til å avgjøre saken på forsvarlig måte. Endelig vises til at resultatet av analysene inngår i Medietilsynets helhetsvurdering og at tilsynet har gitt en selvstendig begrunnelse for vedtaket.

Dagbladet Pluss har i klagen vist til at den anførte saksbehandlingsfeilen har påvirket innholdet i vedtaket ved at Medietilsynet har ansvaret for innholdsanalysen og at tilsynet ikke har foretatt noen form for kritisk gjennomgang av HiVs rapport, eller satt seg selv i stand til å gjøre dette. Medietilsynet viser til at dersom Medieklagenemnda kommer til at det foreligger en slik saksbehandlingsfeil, 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. Medietilsynet viser til at tilsynet faktisk har foretatt en kritisk vurdering av innholdsanalysen som er tilstrekkelig iht. gjeldende rett. Videre har Dagbladet Pluss fått anledning til å kvalitetssikre grunnlaget for analysen i klageomgangen, slik at en eventuell feil uansett er reparert. Enda videre har HiV gjennomgått grunnlaget for analysen i forbindelse med klagen, og konkludert med at hovedfunnene fortsatt står fast. En eventuell feil har således hverken påvirket rapportens innhold eller vedtakets utfall. Endelig vises det til at Medietilsynet har brukt innholdsanalysen fra HiV i sin vurdering av saken, men at tilsynet både har gjort en selvstendig vurdering av innholdet og gitt en selvstendig begrunnelse for avslaget på søknaden fra Dagbladet Pluss i sitt vedtak. En eventuell saksbehandlingsfeil kan derfor ikke ha påvirket vedtakets innhold.

6. Medietilsynets innstilling

Medietilsynet har vurdert klagen fra Dagbladet Pluss 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 Dagbladet Pluss AS, org. 916 257 465 om produksjonstilskudd for publikasjonen Dagbladet Pluss opprettholdes.

Medietilsynet

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

Med vennlig hilsen

Hanne Nistad Sekkelsten
Direktør for juridisk/regulatorisk

for **Linda Kvam Olsen**
Seniorrådgiver

Kopi til:
Advokatfirmaet Wiersholm AS

Medietilsynet

Vedlegg:

Vedlegg 1:	*«Vedtak om avslag på søknad om produksjonstilskudd for Dagbladet Pluss»*, 4. november 2019
Vedlegg 2:	E-post med oppdragsbeskrivelse fra Medietilsynet, 27. mai 2019
Vedlegg 3:	*Tilbud fra Høgskulen i Volda*
Vedlegg 4:	*Kontrakt mellom Høgskulen i Volda og Medietilsynet, 29. juni 2019*
Vedlegg 5:	*«Bistandsavtalen, Avtale om bistand fra Konsulent»*, mellom Medietilsynet og HiV datert 23. august 2019
Vedlegg 6:	*«Klage på Medietilsynets vedtak om avslag på søknad om produksjonstilskudd»*, Dagbladet Pluss AS, 20. desember 2019
Vedlegg 7:	*«Tilsvar ifbm med klage fra Dagbladet pluss på avslag på søknad om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier»* fra Høgskulen i Volda med oversikt over feilkodede artikler, 28. januar 2020
Vedlegg 8:	*«Kommentarer til pkt 6.1 og 6.2 i klage fra Dagbladet fra Tilskuddsutvalget»*, Tilskuddsutvalget for produksjonstilskudd, 13. februar 2020
Vedlegg 9:	E-post med uttalelse vedrørende habilitet, Eirik Lysholm, 10. februar 2020