



Medieklagenemnda

Klagenemndas avgjørelse av 19. mars 2021 i sak 2020/0243

Saken gjelder: Klage på vedtak om avslag på søknad om produksjonstilskudd

Klager: Dagbladet Pluss AS

Klagenemndas

medlemmer: Bjørnar Borvik, Gunn Enli og Karin Fløistad

Bakgrunn:

- (1) Medietilsynet tildeler produksjonstilskudd etter forskrift av 25. mars 2014 nr. 332 om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier (heretter forskriften).
- (2) Dagbladet Pluss AS (heretter klager) søkte 29. mars 2019 om produksjonstilskudd for nettavisen Dagbladet Pluss. Vilkårene for å motta produksjonstilskudd fremgår av forskriften §§ 3-8.
- (3) I behandlingen av klagers søknad engasjerte Medietilsynet en ekstern aktør, Høgskulen i Volda (heretter HiV), for å foreta en kvantitativ innholdsanalyse av et representativt utvalg av nyhetsmediets samlede innhold. Formålet med innholdsanalysen var å vurdere innholdet og sammensetningen i et utvalg av nettavisens publiseringer i 2018. HiV gjennomførte først en forundersøkelse og på bakgrunn av funnene i forundersøkelsen var det behov for en grundigere analyse.
- (4) HiV sendte endelig innholdsanalyse til tilsynet 10. oktober 2019. Tilsynet innhentet også rapporter fra BDO AS og BDO Advokater AS vedrørende klagers økonomi og selskapsrettslige organisering.
- (5) Tilsynet la frem sakens dokumenter for Tilskuddsutvalget for produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier (heretter Tilskuddsutvalget) før endelig vedtak ble fattet. Tilskuddsutvalget gjennomgikk klagers søknad, HiVs innholdsanalyse og rapporter fra BDO og BDO Advokater AS i møte 21. oktober 2019. Tilskuddsutvalget innstilte på at klagers søknad skulle avslås.
- (6) Tilsynet avsto klagers søknad i vedtak 4. november 2019, med den begrunnelse at klager ikke oppfyller vilkårene til hovedformål og innhold i forskriften § 3 første ledd nr. 1 og 2. Medietilsynet vurderte at publikasjonen ikke holder leserne løpende orientert om nyheter, aktualitet og samfunnsdebatt, herunder et krav om dagsaktualitet. Videre mangler nettavisen nyhets, aktualitets- og debattstoff som hovedinnhold.
- (7) Vedtaket ble påklaget 20. desember 2019.
- (8) Tilsynet har vurdert klagen, men opprettholdt avslaget jf. forvaltningsloven § 33 andre ledd. Saken ble oversendt Medieklagenemnda ved brev av 12. mars 2020.

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

- (9) Klager har inngitt merknader tilsynets innstilling 17. april 2020. Disse merknadene er kommentert av tilsynet i brev av 11. mai 2020. Klager har inngitt nye merknader 30. mai 2020, disse merknadene er kommentert av tilsynet 16. juni 2020.
- (10) Medieklagenemnda har avholdt flere møter til behandling av saken. Det er avholdt fysisk heldagsmøte 2. november 2020, og møter på Teams 5. februar 2021, 16. mars 2021, 18. mars 2021 og 19. mars 2021. På grunn av den omfattende korrespondansen mellom tilsynet og klager var ikke saken klar til behandling før høsten 2020.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

1. Feil rettsanvendelse

1.1. Tolkning av forskriftens vilkår

Forskriften må tolkes i lys av samfunnssituasjonen

- (11) Forskriften § 3 første ledd nr. 1 og 2 må tolkes i lys av samfunnssituasjonen på vedtakstidspunktet. Av praksis fremgår at det er samfunnsdebatten og samfunnsspørsmål folk er opptatt av til enhver tid som er avgjørende.
- (12) Medielandskapet er i endring på flere områder med en dramatisk nedgang i papiravisenes bruker- og annonseinntekter. Annonseinntektene er også utsatt for sterk internasjonal konkurranse fra globale aktører. Dette i kombinasjon med at store deler av befolkningen leser gratis oppdateringsartikler på NRK.no, VG.no, Dagbladet.no og TV2.no.
- (13) Digitale abonnementsprodukt skiller seg fra de tradisjonelle papiravisene ved at de tar andre valg angående nyhetsbildet, uten at dette gjør dem mindre nyhetsrelevant. Abonnementsproduktene må tilby en annen form for nyheter og aktualitet, og i større grad fordypning, analyse, forbrukerstoff og opplevelser.
- (14) På bakgrunn av endringer i medielandskapet er de redaksjonelle og journalistiske valg redaktører tar i 2019 svært forskjellig fra de redaktørene tok i 2012 (og 1967). Det som var nyheter for Hellerud-utvalget i 1967 er ikke nødvendigvis nyheter i 2019.

Forskriften inneholder ikke lenger et krav om dagspressekarakter

- (15) Vilkår om dagspressekarakter ble tatt ut av forskriften i 2014 i forbindelse med en overgang til plattformnøytral ordning. På denne bakgrunn må forskriften tas på ordet. Forskriftens ordlyd er dels knyttet til formålet med virksomheten og dels til bredden av det publiserte innholdet. Nettopp de store endringene i medielandskapet har ført til endringer i måten å presentere journalistikk på, dette er forsøkt hensyntatt da forskriften ble endret i 2014. Selv om Kulturdepartementet har uttalt at en ville beholde hovedtrekkene, var det likevel et ønske om å gjøre forskriften tilpasset digital publisering og innovasjon i avisbransjen.
- (16) Praksis som er eldre enn forskriften av 2014 er normalt ikke relevant. Likevel har tilsynet vektlagt hvordan Sigurd Høst forsto avis-begrepet etter merverdiavgiftsreglene tidlig på 2000-tallet. Dette brukes for å innfortolke et krav om dagsaktualitet.

- (17) Dersom det innfortolkes et krav om dagsaktualitet, må det ses hen til Høyesteretts forståelse av det sammenlignbare begrepet «dagshending» i Rt-1995-1948.
- (18) Medietilsynet skal vurdere kriteriene «nyheter» og «aktualitet». «Tidsrelevant» er mer dekkende, og klagers interne rapport viser at publikasjonen har langt flere tidsrelevante saker enn HiV og tilsynet legget til grunn.

Forskriften skiller ikke mellom forskjellige typer nyhets- og aktualitetsmedier

- (19) Det er ikke holdepunkter i forskriftens ordlyd eller forarbeider som tilsier at det kan skilles mellom lokalaviser, ukeaviser, nisjepublikasjoner eller at det kan deles opp i underkategorier som gis en særlig behandling. Dagsaktualitet er ikke et krav når produksjonstilskuddet også er tilgjengelig for publikasjoner som kommer med minst én utgave i uken jf. forskriften § 4.

1.2. Feil anvendelse av forskriftens vilkår – subsumsjon

Tilsynet skiller ikke mellom vurderingen i forskriften § 3 nr. 1 og 2

- (20) Det er en rettsanvendelsesfeil at tilsynet ikke gjør separate vurderinger av vilkårene i § 3 første ledd nr. 1 og 2. Den samme begrunnelse er brukt for begge vilkårene. Det anvendes dermed ett grunnlag både som grunnlag for manglende bredde og manglende formål. Dette er separate vurderinger, men det er ikke utført separate vurderinger i vedtaket.

Formålskravet

- (21) Dagbladet Pluss operasjonelle formål samsvarer klart med forskriftens formålsbestemmelse. Tilsynet har feilaktig lagt til grunn en ren kvantitativ vurdering basert på et feilaktig faktum. Dette har medført at forskriftens § 3 første ledd nr. 1 er anvendt uriktig ved at tilsynet legger til grunn at en publikasjon må ha nyheter, aktualitets- og debattstoff som hovedinnhold (mer enn 50 %) for å motta produksjonstilskudd. At formålet ikke knyttes til det kvantitative innholdet må ses på bakgrunn av presse- og ytringsfriheten. Uansett så har Dagbladet Pluss et hovedinnhold som består av mer enn 50 % av nyheter, aktualitets- og debattstoff. Dagbladet Pluss er fritatt merverdiavgift siden publikasjonen i hovedsak publiserer den bestemte stofftypen.
- (22) Forskriften har også et krav om å formidle nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt. Hvilke nyheter som formidles vil i stor grad handle om utvelgelse, i henhold til forarbeidene skal journalistiske kriterier være veiledende i denne utvelgelsen. Klager mener at nyheter må tolkes vidt ettersom forskriften også omfatter medier med utgivelse en gang i uken. Videre er det slik at også mediets egne saker kan sette dagsorden i den allmenne nyhetsformidlingen, og dermed være en nyhet.
- (23) «Aktualitetsstoff» er ikke definert i forskriften og er noe som er av interesse i samtiden i et lengre tidsspenn enn «i øyeblikket». Begrepet må omfatte hendelser, men kan også knyttes til en viss tid på året, hendelser av en spesiell karakter og at det skjer noe som gjør temaet aktuelt. «Nyheter» og «aktualitetsstoff» må også omfatte saker som mediet selv bringer frem, typiske gravesaker som mediet selv setter på dagsorden. I forskriften er det ingen presis grense og det må derfor anvendes skjønn.
- (24) Ettersom forskriften ikke oppstiller noe kvantitativt innholds krav knyttet til «nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt til allmennheten» så må gjeldende rett være at det er

et krav om noe innenfor hvert av disse feltene, balansen må i stor grad være overlatt til redaktøren.

- (25) Tilsynets feiltolkning forsterkes ved at det legges «avgjørende vekt» på at andelen innhold som «både er dagsaktuelt og politisk relevant er svært lav». Klager sin interne gjennomgang viser at andelen ikke er svært lav og forskriften stiller ikke opp kumulative krav om at alle nyheter, all aktualitet og all debatt skal være både dagsaktuell og politisk relevant. Det er bare et krav om nyheter, aktualitet og debatt.
- (26) Tilsynet legger inn krav om en løpende rapportering, dette er i strid med forskriftens ordlyd og forarbeider. Kravet er at mediet skal levere nyheter, ikke en særlig kvalifisert form for nyheter.

Breddekravet

- (27) HiV sin innholdsanalyse viser at både den tematiske og geografiske stoffbredden er god og minst på linje med Dagsavisen. Den egentlige begrunnelse synes å være påstått lav kvantitet på to spesifikke områder, ikke at disse områdene mangler helt. Selv om det er en lavere andel ren politikk i Dagbladet Pluss enn i Dagsavisen så er ikke dette diskvalifiserende, men vil bidra til mediemangfold og bredde i medielandskapet.
- (28) Dagbladet Pluss har et bredt tilbud, noe som også vises ved at publikasjonen har fritak for merverdiavgift og således oppfyller krav om «bred dekning» av nyhets- og aktualitetsstoff etter merverdiavgiftsforskriften § 6-2-1.
- (29) Det er en vesentlig større andel av stoffet som er aktuelt, selv om en legger HiV sine kriterier til grunn. Dette kravet er derfor oppfylt.

1.3. Anførsler tilknyttet innholdsanalysen

- (27) Vedtaket er bygget på en innholdsanalyse som har så mange metodiske og faktiske feil at dette i seg selv har medført at rettsanvendelsen i vedtaket er uriktig. To eksterne rapporter, og en intern rapport, viser at det hver for seg og samlet foreligger store svakheter ved HiV sin innholdsanalyse, dette gjelder både innhold og metode.

Eksterne rapporter

- (30) Rapport utarbeidet av professor Michael Karlsson viser at innholdsanalysen mangler informasjon om flere forhold som gjør det vanskelig å bedømme innholdet, og at det er flere sider ved innholdsanalysen som er problematisk fra vitenskapelig praksis. I hovedsak relaterer dette seg til manglende rapportering av variabler, manglende tydelige sammenligningspunkter og at det er utydelig hva utfallet av undersøkelsen egentlig innebærer.
- (31) Professor Fred Selnes kommer i sin rapport frem til at det hefter betydelig usikkerhet ved analysearbeidet i innholdsanalysen som svekker dens konklusjon. Usikkerheten knytter seg i hovedsak til lite konkrete kriterier, utfordringer med utvalget, uklare evalueringskriterier og svakheter ved dataanalysen. Rapporten kommer frem til at det er såpass mange alvorlige metodiske problemer ved rapporten at innholdsanalysen ikke kan legges til grunn for en beslutning.

Intern rapport

- (32) Funnene i den interne rapporten viser flere faktiske feil og inkonsistenser i kodingen. 101 saker er uriktig kategorisert som tidløse, mens de i realiteten er dagsaktuelle. Dette er av vesentlig betydning for vedtaket. Det er også innhentet en uttalelse fra Norsk Redaktørforening der det vises til flere forhold ved innholdsanalysen som generalsekretæren i Norsk Redaktørforening mener er problematisk. I hovedsak relaterer dette seg til HiV sitt utgangspunkt og definisjon av «avis» og bruk av case-studien.

Innholdsanalysens utgangspunkt

- (33) I analysen er det tatt utgangspunkt i avisbegrepet som ikke er en del av forskriften. En av hovedårsakene til forskriftsendring i 2014 var å redusere barrierene mot digital publisering og innovasjon i avisbransjen. Det rettslige utgangspunkt er derfor feilaktig.

Skillet mellom myk og hard

- (34) Innholdsanalysen har konstruert et skille mellom «myke» og «harde» nyheter. Dette har ikke vært synlig i vurderingen av andre støttemottakere i 2018, og begrepene er heller ikke nevnt i forskriften eller forarbeidene. Tilsynet bruker kategoriseringen for å slå fast at Dagbladet Pluss har «langt mindre demokratisk relevant stoff». Det er benyttet en subjektiv kategorisering basert på et subjektivt skille, tilsynet gjør seg dermed til dommer over redaktørens valg.
- (35) Anvendelsen av myk/hard som kriterium har ikke dekning i forskriften og er direkte i strid med Kulturdepartementets forutsetning om objektive kriterier ved behandling av søknader om produksjonstilskudd. Anvendelsen av myk/hard som kriterium er en feil i rettsanvendelsen.

Innholdsanalysens case-studier og valg av sammenligningsgrunnlag

- (36) HiV går utenfor de rettslige rammene og forsøker å kvalitativt evaluere redaksjonelle beslutninger ved å velge ut fire tilfeldige nyhetssaker og vurdere hvordan Dagbladet Pluss har dekket disse. Det er ikke opplyst hva som er kriteriene for utvelgelsen foruten at «stoff om politisk relevante forhold» er «stoff om politikk og samfunnsliv, næringsliv, samt kunst, kultur og litteratur», noe som fremstår som svært uklart.
- (37) Klager har valgt ut fem andre nyhetssaker og hendelser fra 2018 og sammenlignet med dekningsgraden til Minervanett, Dagens Perspektiv, Morgenbladet og Fiskeribladet. Undersøkelsen viser at nettavisen har en bred dekning av alle de fem sakene og at flere av de øvrige publikasjonene har lav eller ingen dekning av disse sakene.
- (38) Innholdsanalysens sammenligning med Dagsavisen medfører at forskriften anvendes uriktig. Dagbladet Pluss sitt avvik fra Dagsavisen er vektlagt uten at det er redegjort for hvorfor Dagsavisen er et korrekt sammenligningsgrunnlag og hva som er årsaken til valg av Dagsavisen som sammenligningsgrunnlag. Det er ikke holdepunkter for at det er korrekt rettsanvendelse å benytte en forenklet komparativ innholdsanalyse for å komme frem til at forskriftens vilkår ikke er oppfylt. Denne metoden har ikke vært benyttet før 2019. Dagbladet Pluss er sammenlignet med Se og Hør, Aftenposten og Dagsavisen. Disse produktene har en annen profil enn Dagbladet Pluss og det hadde vært mer nærliggende å trekke inn produkter som ligner Dagbladet Pluss. Det hadde vært mer naturlig å bruke et sammenligningsgrunnlag bestående av flere aktører som både mottar og ikke mottar tilskudd. En får da frem et mer nyansert bilde med variasjoner, noe som

lettere ville synliggjort om Dagbladet Pluss var innenfor forskriften. VG Pluss fremstår som et naturlig sammenligningsgrunnlag.

- (39) Innholdsanalysen tar ikke hensyn til at av de 50 artiklene Dagsavisen har skrevet om de fire nyhetssakene så er 35 hentet fra NTB og ANB. Det er neppe tilsynets hensikt at en skal komme innunder produksjonstilskuddsordningen ved å opprette NTB-abonnement.
- (40) Utvalget av artikler fra Dagsavisen er ikke et tilfeldig utvalg av artikler. Det er problematisk at man bruker to forskjellige utvalgsmetoder da en ikke vet hva en sammenligner.

1.4. Usaklig forskjellsbehandling

- (41) Det er flere smale publikasjoner som mottar produksjonstilskudd uten å bli underlagt tilsvarende analyse som Dagbladet Pluss. Tilsynet forvalter store verdier og må derfor forvalte disse på en forutsigbar og forutberegnelig måte, likt for alle søkerne. Dette har ikke vært tilfelle ved vurderingen av Dagbladet Pluss sin søknad. Det foreligger usaklig forskjellsbehandling knyttet til rettsanvendelsesskjønnet som innebærer at vedtaket må omgjøres.
- (42) Vilkårene i forskriften § 3 første ledd nr. 1 og 2 er tolket annerledes ved behandling av Dagbladet Pluss sin søknad enn ved behandling av øvrige søkere etter forskriftsendring i 2014. Flere av støttemottakerne har ikke i nærheten av den tematiske bredde som Dagbladet Pluss har, og flere mangler også dybden mange av Dagbladet Pluss sine artikler har.
- (43) Ingen av innholdsanalysene tidligere utført er i nærheten av samme omfang som foreliggende. Det nærmeste en kommer er den korte innholdsanalysen av Minerva/Minervanett som bygger på artikler fra én måned. Tilsynet kom her frem til at det var tilstrekkelig at en hadde «inntrykk av» at vilkårene var oppfylt. Minervanett dekker smale områder, har få artikler og retter seg ikke mot et større publikum.
- (44) Dagens Perspektiv, som er støttemottaker, har et tema, formål og ønsket lesergruppe som er smal og avgrenset. Det er flere heldigitale aktører som er tatt inn i ordningen etter 2014. Flere av disse er nisjemedier som vektlegger et annet innhold enn Dagbladet Pluss, men som også er svært forskjellig fra Dagsavisen. Ingen av disse tilbyr allmenne nyheter og aktualitetsgraden er begrenset. Ingen av disse har vært underlagt tilsvarende analyser.
- (45) I innholdsanalysen legges på s. 24-25 til grunn at Minervanett og Dagens Perspektiv har fått støtte fordi de har et temamessig innhold som er støtteverdig. Det er ikke slik at en publikasjon skal få støtte fordi den er støtteverdig når det foreligger et breddekrav i forskriften § 3 første ledd nr. 2.
- (46) Med unntak av Korsets Seier og Norge IDAG foreligger det ingen tilgjengelige innholdsanalyser av andre søkere enn Dagbladet Pluss og NETT NO etter 2014. Ved vurderingen av de kristne publikasjonene Korsets Seier og Norge I DAG er disse i større grad vurdert opp mot hverandre, enn at de er individuelt vurdert opp mot forskriften.
- (47) Tilsynets behandling av søknad fra Morgenbladet i 2019 viser den enkle prosessen som preger behandlingen av de øvrige søknadene. Det er ikke foretatt en grundig innholdsanalyse, artikkeltelling, breddevurdering eller case-studier. Det er grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt Morgenbladet har «dagspressekarakter».

- (48) Dersom det foreligger innholdsvurderinger fra andre nyhets- og aktualitetsmedier så er ikke disse tilgjengelig i form av etterprøvbare begrunnelser og analyser. Forskriften hjemler ikke forskjellsbehandling, men det er god dekning for at mediemangfold er sentralt i vurderingen og hjemler likebehandling av mediene, noe som støtten til Dagens Perspektiv, Minerva og Kyst og Fjord viser.
- (49) På bakgrunn av at det foreligger usaklig forskjellsbehandling av søknaden fra Dagbladet Pluss så må vedtaket omgjøres.

2. Saksbehandlingsfeil

Manglende begrunnelse fra Tilskuddsutvalget

- (50) Det er en saksbehandlingsfeil at protokollen fra Tilskuddsutvalget inneholder en konklusjon, men ingen faglig, rettslig eller annen begrunnelse. Tilsynet deltok på møtet og burde påsett at innstillingen var begrunnet. Praksis fra klagenemnda, MKN-2017-1, viser at Tilskuddsutvalgets innstilling tillegges stor vekt. På bakgrunn av dette må det være et krav til begrunnelse selv om det ikke er et formelt krav om dette.

Tilskuddsutvalgets habilitet

- (51) Tilskuddsutvalgets råd må leses i lys av flere av medlemmenes posisjoner og roller, herunder at de har en klar egeninteresse i utfallet av foreliggende sak. Lysholm (Dagsavisen), Jakobsen (iTromsø) og Halvorsen (Nationen) er sjefredaktører i publikasjoner som ville fått produksjonsstøtten betydelig redusert ved innvilget søknad.
- (52) Lysholm har ved sine uttalelser til Kampanje, artikkel i Dagsavisen og publisering på sin Facebook-profil offentlig kritisert Dagbladet Pluss på et feilaktig grunnlag. Publiseringene skjedde før søknadsbehandlingen, noe som gjør at Tilskuddsutvalgets leder burde tatt dette opp i en habilitetsdiskusjon. Det må legges til grunn at habilitet ikke er vurdert ettersom det ikke foreligger spor av dette i protokollen.

Proessen frem til innholdsanalysen

- (53) HiV ble håndplukket til å gjennomføre analysen ved at oppdraget ble delt i to. Det er grunn til å tro at HiV sin første konklusjon var at Dagbladet Pluss oppfylte forskriften, men at HiV endret standpunkt i andre del av analysen uten at dette kan ettergås av klager. Oppdraget med den endelige innholdsanalysen framstår også som noe annet enn det som framgår av konkurransegrunnlaget for anbudet. Dette, kombinert med tilsynets opplysning om at mye av kontakten skjedde per telefon, gjør innholdsanalysen vanskelig å etterprøve.

Brudd på forsvarlig opplysning av saken og tilsynets utredningsplikt

- (54) Tilsynet har ikke hentet ut grunnlagsdata fra HiV, og har dermed ikke kunnet etterprøve kvaliteten og innholdet i innholdsanalysen. Det er tilsynet som har ansvar for å vurdere om forskriftens vilkår er oppfylt. Tilsynet har ikke oppfylt sin plikt til å etterprøve eller ha mulighet til å etterprøve den eksterne analysen ettersom tilsynet ikke hadde rett til materialet ihht. inngått kontrakt med HiV. Dette er i seg selv en saksbehandlingsfeil, det er også åpenbare svakheter ved innholdsanalysen som burde vært avdekket, også dette er en saksbehandlingsfeil.

Medietilsynet har i det vesentlige anført:

- (55) Det er en avgrenset gruppe av nyhets- og aktualitetsmedier som kvalifiserer til å motta produksjonsstøtte. For å motta tilskudd må alle kriteriene i forskriften §§ 3 – 8 være oppfylt. Det er ikke et fritt forvaltningsskjønn som utøves, men et rettsanvendelsesskjønn basert på forskriftens vilkår. Medietilsynet har, etter en konkret vurdering ut fra de faktiske forhold, kommet frem til at klager ikke oppfyller vilkårene i forskriften § 3 første ledd nr. 1 og 2.

1. Feil rettsanvendelse

1.1.Tolkning av forskriftens vilkår

Forskriften må tolkes i lys av samfunnssituasjonen

- (56) Forskriften skal tolkes etter ordinær juridisk metode hva gjelder hvilken rettskilder som er relevante og vektingen av disse. Tilsynet er enig i at regelverk skal tolkes dynamisk, og at samfunnssituasjonen på vedtakstidspunktet kan være et relevant moment. Ordlyden i forskriften henviser imidlertid ikke til typiske rettslige standarder/normer. Det er andre rettskilder som har tyngre vekt ved klargjøring av forskriftens innhold, herunder formålet, forarbeidsuttalelser og forvaltningspraksis.
- (57) Formålet med produksjonstilskudd er å støtte medier som tilbyr løpende og bred formidling av nyheter og aktualiteter som er ansett å fylle en særlig demokratisk funksjon. Det er ikke grunnlag for å tolke forskriftens ordlyd utvidende slik at den omfatter medier som i hovedsak tilbyr featurepreget langlesningsstoff. Det foreligger ikke rettsanvendelsesfeil ved at de anførte trekk i samfunnssituasjonen ikke er vurdert.

Forskriften inneholder ikke lenger et krav om dagspressekarakter

- (58) Stat- og pressekomiteen (Hellerudkomiteen) sine kriterier fra 1969 er fremdeles relevante ettersom formålet med tilskuddsordningen er den samme i dag som i 1969. Dagens ordlyd er ikke ment å innebære en realitetsendring, men er heller ment å presisere hva som ligger i «dagspressekarakter». Dette framgår også av Kulturdepartementets uttalelser i forbindelse med forskriftsendring i 2014.
- (59) Formålet med forskriftsendringen i 2014 var å gjøre ordningen plattformnøytral, mens hovedtrekkene i tilskuddsordningen skulle beholdes. Uttalelser i forarbeidene viser at lovgivers intensjon med produksjonstilskuddet er å opprettholde et mediemangfold som kan sikre befolkningen tilgang til en åpen og mangfoldig samfunnsdebatt, nyheter og informasjon av høy redaksjonell standard og kulturuttrykk av høy kvalitet og stor bredde. Formålet med produksjonstilskuddet har alltid vært å fremme produksjon og formidling av en viss type innhold; den løpende og brede tilgangen til nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt.
- (60) I forbindelse med forskriftsendring i 2014 la Kulturdepartementet til grunn at innholdet kom til å bli et langt viktigere avgrensningskriterium i en plattformnøytral støtteordning og at det derfor må stilles større krav til reguleringen på dette punktet. Departementet mente at ordlyden i forskriften måtte operasjonaliseres i større grad enn tidligere. Denne operasjonaliseringen skjedde ved å innføre ordlyden i § 3 første ledd nr. 1 og 2 der formuleringen «av dagspressekarakter» ble tatt ut av ordlyden. Medietilsynet mener dette

innebærer et skjerpet innholdskrav sammenlignet med tilstanden før 2014, og dagens ordlyd ligner mye på Hellerudkomiteens definisjon fra 1969.

- (61) Den språklige endringen utgjør ikke noen substansiell endring når det gjelder det funksjonelle kriteriet om «dagspressekarakter». Ved fortolkningen av hva som ligger i begrepene «nyhet» og «aktualitet» ligger det derfor fremdeles et krav om dagsaktualitet som innebærer informasjon som er tidsrelevant ved at den omhandler noenlunde samtidige hendelser. Denne forståelsen er også i tråd med infrastrukturkravet.
- (62) Før forskriftsendring var ikke kriteriene detaljert på samme måte som forskriften § 3 første ledd nr. 1 og 2. Som en følge av dette, og at avispublisering i seg selv var avgrensede, ble det ikke gjennomført sammenlignbare innholdsanalyser av søkere før 2014. Dette betyr imidlertid ikke at tidligere forvaltningspraksis under ordningen ikke er av betydning.
- (63) Tilsynets bruk av «dagsaktualitet» er basert på lang forvaltningspraksis, herunder forarbeider til forskrift om produksjonstilskudd, og det er disse rettskildefaktorene som er relevant for tolkningen av begrepet. Klagers henvisning til Rt-1995 s. 1948 og begrepet «dagshending» er knyttet til åndsverkloven. Åndsverkloven bygger på et helt annet formål enn produksjonstilskuddet og er dermed ikke relevant.
- (64) Tilsynet har ikke basert sin vurdering på «avis-begrepet». Det er ikke bestridt at klager har en journalistisk produksjon, men hvorvidt publikasjonen fyller innholdskravene i forskriften. Avis-begrepet har vært benyttet for å klargjøre innholdet i disse vilkårene.
- (65) Søkers anførsel om at det ikke lenger gjelder et krav om «dagsaktualitet» kan ikke føre frem. Det foreligger ikke feil ved rettsanvendelsen når tilsynet vektlegger hvorvidt Dagbladet Pluss har dagspressekarakter i vedtaket.

Skillet mellom forskjellige typer nyhets- og aktualitetsmedier i vurderingen av dagsaktualitet

- (66) Kravet til dagsaktualitet/dagspressekarakter gjelder uavhengig av om avisen har en eller syv utgivelser per uke, men publikasjonen må vurderes ut fra sitt innhold og utgivelsesfrekvens. Forvaltning av tilskudd til ukeavisene ble flyttet fra Kulturrådet til tilsynet i 2016 og dette innebærer at ukeavisene også må oppfylle kravene i forskriften § 3 nr. 1 og 2.
- (67) Det foreligger ingen rettsanvendelsesfeil knyttet til tilsynets vektlegging av hvorvidt Dagbladet Pluss har dagspressekarakter.

1.2.Anvendelsen av forskriftens vilkår

Skillet mellom vurderingen av forskriften § 3 første ledd nr. 1 og 2.

- (68) Selv om tilsynet i vedtaket har behandlet ovennevnte bestemmelser i samme avsnitt så er det foretatt separate vurderinger av vilkårene. Tilsynets vurdering av krav om formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt i nr. 1 viste at en andel dagsaktuelt nyhets- og aktualitetsstoff på 23 prosent var for lavt for å oppfylle vilkåret. Dette ble underbygget av at det bare var 8,3 prosent som både var dagsaktuelt og politisk relevant. Breddekravet i nr. 2 innebærer at det skal være en viss helhetlig balanse mellom ulike stoff og innholdstyper. Medietilsynet kom i sin vurdering frem til at klager ikke kan sies å ha en

løpende journalistisk dekning av nyheter, aktualiteter og debattstoff ettersom det var langt mindre demokratisk relevant stoff og en langt høyere andel livsstilstoff. Det er også vist til at Dagbladet Pluss har en langt lavere utgivelsesfrekvens enn andre riksdekkende aviser.

- (69) Det ovennevnte viser at det er foretatt separate vurderinger av forskriften § 3 første ledd nr. 1 og 2.
- (70) Det er klart at vedtaket oppfyller kravene for begrunnelse i forvaltningsloven § 25. Uansett så er vilkårene i § 3 kumulative slik at brudd på ett av vilkårene er tilstrekkelig for avslag på søknaden. På denne bakgrunn er en samlet begrunnelse for brudd på forskriften § 3 første ledd nr. 1 og 2 uansett ikke avgjørende for vedtakets innhold jf. forvaltningsloven § 41.
- (71) Det foreligger ikke rettsanvendelsesfeil eller saksbehandlingsfeil knyttet til vurderingen av forskriften § 3 første ledd nr. 1 og 2.

Formålskravet

- (72) Ordlyden i forskriften § 3 første ledd nr. 1 oppstiller et krav om at Dagbladet Pluss «har som hovedformål å drive journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt til allmennheten». Det følger direkte av ordlyden at nyheter, aktualitets- og debattstoff må være hovedinnholdet, og i dette ligger et krav om mer enn 50 prosent. Tilsvarende framgår av den negative avgrensningen i bestemmelsens andre punktum.
- (73) Forvaltningspraksis støtter ovennevnte forståelse av forskriftens ordlyd. Som regel har nyhets- og aktualitetsmedier som er inne i ordningen en større andel enn 50 % slik at dette vilkåret ikke er avgjørende. Det er også det faktiske innholdet i publikasjonen som er avgjørende, ikke hvordan mediet selv karakteriseres sitt innhold.
- (74) Det kan ikke vektlegges at klager er fritatt fra merverdiavgift etter merverdiavgiftsloven § 6-2. Klager har ikke framlagt dokumentasjon på eventuelle vurderinger og det foreligger ikke dokumentasjon på at Skatteetaten har foretatt en vurdering av hvorvidt nyhetstjenesten «i hovedsak» inneholder en bred dekning av nyhets- og aktualitetsstoff.
- (75) Det er ikke en rettsanvendelsesfeil at tilsynet har oppstilt et kvantitativt innholdskrav knyttet til forskriften § 3 første ledd nr. 1.
- (76) Klager viser til at publikasjonen følger Vær Varsom-plakaten, er underlagt pressens selvdømmeordning og at redaksjonssjefen er medlem i Norsk Redaktørforening. I vedtaket er det imidlertid lagt til grunn at klager oppfyller vilkåret om å ha en redaktør med status som svarer til bestemmelsen i Redaktørplakaten. Dette har derimot ingen selvstendig betydning for vurderingen etter forskriften § 3 første ledd nr. 1 som stiller ytterligere krav til Dagbladet Pluss sitt formål og innhold.
- (77) I vedtaket er det i pkt. 2.1.2 og 2.2.6 klargjort hva som menes med «nyhet» og «aktualitetsstoff». Tilsynet har foretatt en språklig fortolkning og vektlagt uttalelser i forarbeidene, formålsbetraktninger og forvaltningspraksis. Tilsynet opprettholder disse vurderingene og konklusjonen om at klager ikke oppfyller kravene.
- (78) Det foreligger ikke rettsanvendelsesfeil knyttet til forskriften § 3 første ledd nr. 1.

Breddekravet

- (79) I vurderingen av innholdskravet (breddekravet) er det lagt til grunn at «bredt innhold» innebærer at det skal være en viss helhetlig balanse mellom ulike stoff- og innholdstyper. Alle stoffområder må ikke være dekket med samme tyngde, det må imidlertid være en viss dekning innenfor hver kategori. Tilsynet er kommet til at klager ikke oppfyller breddekravet på bakgrunn av en mindre andel demokratisk relevant stoff og en langt høyere andel livsstilstoff enn sammenlignbare aviser.
- (80) Det foreligger ikke rettsanvendelsesfeil i vedtaket knyttet til forskriften § 3 første ledd nr. 2.

1.3. Innholdsanalysen og klagers eksterne rapporter*Eksterne rapporter*

- (81) De eksterne rapportene har vurdert HiV sin rapport etter vilkårene for vitenskapelig artikkel/avhandling. Forvaltningen skal, etter ulovfestet rett, bygge på det faktum som er mest sannsynlig.
- (82) Tilsynet er enig med HiV sine kommentarer om at det hadde vært en fordel å benytte flere sammenlignbare medier i analysen og i at sammenligninger med andre innholdsanalyser representerer en større feilkilde enn egne data. Det var imidlertid ikke rom for dette innenfor tids- og ressursrammen. Innholdsanalysen er utformet gjennom en pragmatisk avveining av hva som kunne gi tilstrekkelig vurderingsgrunnlag. Dette er innenfor forvaltningens utredningsplikt jf. forvaltningsloven § 17. Grundigheten av utredningsplikten må avveies mot behovet for rask saksbehandling og forsvarlig bruk av ressurser.
- (83) Tilsynet er enig med klager i at det hadde vært bedre med to kodere enn en, men også dette er en avveining mellom ressursbruk og hva som er tilstrekkelig. Det hadde også vært bedre å gjennomføre utvalget fra Dagsavisen gjennom en loddtrekning, men dette forutsatte tilgang til materiale som HiV ikke hadde tilgang til. Kodearbeidet er innenfor hva som er rimelig, gitt analysens omfang og ressursbruk.
- (84) HiV har gjort et strategisk utvalg av «case» i form av store hendelser etter «most likely» prinsippet. Dette er en etablert praksis innenfor case studie-tradisjonen. Case-studien og utvalget til denne studien tilfører et viktig bidrag til funnene i innholdsanalysen for øvrig.
- (85) Begge de eksterne rapportene har misforstått bakgrunnen for HiV sin konklusjon. HiV vurderer ikke kvaliteten på stoffet som for lav, og det kritiske punkt er heller ikke at det mangler bredde. Årsaken til at vilkårene ikke anses oppfylt er den lave andelen dagsaktuelt stoff generelt og om politisk og samfunnsmessig relevante forhold.
- (86) Analyseopplegget til HiV bygger på anerkjente og etablerte medievitenskapelige forskningstradisjoner som er etterprøvbare. Analysen besvarer de spørsmål som tilsynet trengte bistand for å utrede og er gjennomført i samsvar med tilsynets utredningsplikt.

Klagers interne rapport

- (87) HiV har ikke brukt variabelen «tidsaktuell» for å karakterisere nyhetsverdi eller kvalitet, men for å illustrere i hvilken grad klager følger det løpende nyhetsbildet. Variabelen er

derfor definert stramt som at «artikkelen like gjerne kunne vært publisert på et annet tidspunkt». Flere av sakene klager mener er kodet feil er åpenbart politisk relevant og aktuelle, men de er ikke dagsaktuelle ettersom de fenomener som beskrives kunne vært beskrevet tidligere og senere. Hensikten er at dersom en publikasjon har en høy andel slike saker så tilsier dette at publikasjonen ikke følger det allmenne nyhetsbildet og dermed ikke orienterer leserne om det som skjer her og nå.

- (88) HiV har foretatt en ny vurdering av de anførte feilkodingene og funnet at 31 av de 108 feilkodingene er feil, halvparten av disse er bokanmeldelser. Korrigert for feilregistreringen så øker andelen dagsaktuelle artikler fra 23 prosent til 31 prosent. Andelen både dagsaktuelle og politisk relevant artikler øker fra 8,3 prosent til 14,1 prosent. Omfanget av feilregistreringene er ikke av et slikt omfang at det endrer konklusjonen.
- (89) Det foreligger ingen rettsanvendelsesfeil knyttet til de anførsler og den dokumentasjon som er fremsatt i klagers interne rapport eller uttalelsen fra Norsk Redaktørforening.

Øvrige anførsler tilknyttet innholdsanalysen

- (90) Tilsynet er av den oppfatning at innholdsanalysen er operasjonalisert iht. forskriftens vilkår, og at det ikke foreligger noen rettsanvendelsesfeil knyttet til dette.
- (91) Henvisningen til «myke» og «harde» nyheter i vedtaket pkt. 2.2.6 er kun benyttet for å beskrive publikasjonens stoffsammensetning, og er ikke vektlagt i vurderingen av om klager oppfyller forskriftens vilkår. Dette er kun ment som en oppsummering av HiV sine funn, og har ikke vært en del av verken HiV sitt vurderingsgrunnlag i analysen eller tilsynets vurdering som la til grunn for vedtaket.
- (92) HiV har foretatt en case-analyse for å ytterligere belyse stoffets dagsaktualitet, analysen er dermed ikke benyttet som selvstendig vurderingsgrunnlag. Tilsynets konklusjon ville vært den samme uten case-studien. Studien er basert på kvantitative målbare faktorer som verken vurderer kvaliteten på arbeidet eller de redaksjonelle valg.
- (93) Klagers interne analyse av dekningsgraden av et utvalg saker for øvrige produksjonstilskuddsmottakere er ikke dekkende for et representativt utvalg av saker, og kan derfor ikke legges til grunn for vurderingen. Det foreligger dermed ingen rettsanvendelsesfeil knyttet til case-studien.

HiVs sammenligningsgrunnlag, herunder Dagsavisen

- (94) HiV har foretatt 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. Det er ingen publikasjoner i ordningen som er direkte sammenlignbar, og det er derfor nærliggende å sammenligne med Dagsavisen som har relativt lik profil.
- (95) Det foreligger ikke noen rettsanvendelsesfeil knyttet til HiV sin bruk av sammenligningsgrunnlag og Medietilsynets vektlegging av dette som grunnlag for Vedtakets innhold.

1.4 Usaklig forskjellsbehandling

- (96) Det er trolig ikke rettslig adgang til å påberope seg usaklig forskjellsbehandling ved rettsanvendelse, myndighetsmisbrukslæren kommer først og fremst til anvendelse ved bruk av forvaltningens frie skjønn. Klager er imidlertid, uavhengig av dette, ikke utsatt for usaklig forskjellsbehandling.

Usaklig forskjellsbehandling i rettsanvendelsen

- (97) Tilsynet har utøvd et rent rettsanvendelsesskjønn. Ved å anføre usaklig forskjellsbehandling har klager påberopt seg læren om myndighetsmisbruk. Misbrukslæren setter bare grenser ved utøving av fritt skjønn. Tilsynet har, ut fra et rettsanvendelsesskjønn, fattet et vedtak basert på riktig forskriftsforståelse. Klagers anførsel om usaklig forskjellsbehandling kan dermed ikke gjøres gjeldende.

Vurdering av hvorvidt det foreligger usaklig forskjellsbehandling

- (98) Da tilskuddsordningen ble gjort plattformnøytral i 2014 fikk innholdskriteriet en større betydning som avgrenskingskriterium. Det er flere av dagens støttemottakere der det ikke er foretatt en fornyet vurdering av hvorvidt vilkårene om formål og innhold er oppfylt. Etter 2014 er det seks saker som er vurdert etter formål og/eller innhold.
- (99) Det stemmer ikke at vilkårene i forskriften § 3 nr. 1 og 2 er tolket annerledes enn øvrige søkere etter 2014, det stemmer heller ikke at tidligere innholdsanalyser ikke er grundig.
- (100) Søknad om produksjonstilskudd fra NETT NO, Korsets Seier og Dagbladet Pluss i 2019 reiste nye problemstillinger og det er riktig at innholdsanalysen i disse sakene var mer omfattende enn tidligere, og at de ble utført eksternt. Forvaltningen må imidlertid selv kunne avgjøre hvordan arbeidet organiseres, herunder også om dette skjer internt eller eksternt.
- (101) Dagbladet Pluss skiller seg vesentlig som produkt, gjennomgangen av forvaltningspraksis viser imidlertid at Dagbladet Pluss er behandlet på samme måte som øvrige søkere i 2019. Ved tvil er det gjort innholdsanalyser. Innholdsanalysene har hatt noe forskjellig form og omfang, og forvaltningspraksis har vært i kontinuerlig utvikling i denne perioden. Det er adgang 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.
- (102) Klager har vist til en rekke smale nyhets og aktualitetsmedier som mottar støtte. Alle disse publikasjonene har et temamessig innhold som ligger innenfor forskriftens formål. Det er lang forvaltningspraksis for at publikasjoner med høy utgivelsesfrekvens med allment nyhetsinnhold og lokale aviser med noe lavere nyhetsinnhold kan motta støtte. I tillegg kan riksdekkende nisjepublikasjoner med «dagspressekarakter» og som dekker politikk, og/eller økonomi motta støtte. Breddekriteriet i forskriften er historisk knyttet opp mot forhold av politisk og samfunnsmessig betydning. Det er ikke knyttet opp mot et mangfold av privatorienterte tema, men en bredde som bidrar til å holde leseren oppdatert om de meste relevante hendelsene i samtiden innenfor de ulike samfunnsområder og å formidle dette gjennom bestemte sjangre.
- (103) Anførselen om usaklig forskjellsbehandling kan ikke føre frem.

2. Medietilsynets saksbehandling og innvirkning på vedtakets innhold

Tilskuddsutvalgets saksbehandling

- (104) Det er Medietilsynet som fatter avgjørelse om tildeling av tilskudd jf. forskriften § 12, Tilskuddsutvalget er opprettet til støtte for tilsynet jf. forskriften § 12. Det foreligger kun en plikt til å innhente en innstilling, det er ikke krav til innstillingens utforming, begrunnelse eller omfang.
- (105) Klager har fått innsyn i tilsynets saksframlegg til Tilskuddsutvalget og utgangspunktet for utvalgets drøftelse er derfor fritt tilgjengelig og etterprøvbart. Det er også svært sjelden utvalget ikke følger tilsynets innstilling, og tilsynet legger til grunn at dersom utvalget ikke hadde vært enig med tilsynet så ville innstillingen vært begrunnet.
- (106) Utvalget er et bransjeutvalg bestående av sentrale aktører i bransjen. Det er sentralt at utvalgets medlemmer får uttale seg fritt og at medlemmenes innspill derfor ikke offentliggjøres. En slik offentliggjøring er heller ikke nødvendig ettersom utvalget ikke fatter vedtak, innstillingene er rådgivende og ment som en støtte i saksbehandlingen. Tilsynets vurdering i vedtakene sikrer full notoritet vedrørende hvilke vilkår og faktiske forhold som er lagt til grunn for avgjørelsen. Dette sikrer etterprøvbarheten.
- (107) Selv om klagenemnda kommer fram til at det er en saksbehandlingsfeil at utvalgets innstilling mangler begrunnelse så er vedtaket likevel gyldig ettersom feilen ikke har virket bestemmende på vedtakets innhold jf. forvaltningsloven § 41.

Tilskuddsutvalgets habilitet

- (108) Tilskuddsutvalget er et kollegialt organ der medlemmene er valgt ut for å representere visse bransjeinteresser. Ordningen med produksjonstilskudd innebærer at dersom nye søkere kommer inn så vil enkelte søkere få mindre i støtte. Dersom ansettelsesforhold i mediebedrift medfører inhabilitet ville ikke utvalget vært beslutningsdyktig i en stor andel av sakene. På bakgrunn av dette er de tre medlemmene som er sjefredaktører i medier som mottar støtte ikke inhabil. Dette gjelder selv om størrelsen på deres tilskudd vil bli påvirket dersom Dagbladet Pluss kommer inn i ordningen.
- (109) Lysholm sin offentlige kritikk av klagers søknad må ses på bakgrunn av hans rolle som redaktør i Dagsavisen. Det er påregnelig at han har meninger om bransjen og at disse ytres offentlig. Hovedregelen i forvaltningsloven § 8 er at en selv avgjør sin egen habilitet. Utvalgets medlemmer gjør selv denne vurderingen før behandling av den enkelte sak. I en tidligere sak har Lysholm meldt fra om egen inhabilitet og avsto fra utvalgets behandling av saken. Det er derfor ikke slik at utvalgets medlemmer ikke har vurdert sin egen habilitet, en slik vurdering gjøres løpende av ethvert medlem.
- (110) Ingen av Tilskuddsutvalgets medlemmer er inhabil ved vurderingen av klagers søknad. Selv om klagenemnda kommer fram til at det er en saksbehandlingsfeil knyttet til Tilskuddsutvalgets habilitet så er vedtaket likevel gyldig ettersom feilen ikke har virket bestemmende på vedtakets innhold jf. forvaltningsloven § 41.

Prosessen som førte til HiVs rapport

- (111) Relasjonen mellom HiV og Medietilsynet har vært en helt regulær oppdragstaker-oppdragsgiverrelasjon. Oppdraget ble satt ut til eksterne kompetente miljøer etter gjeldende regelverk for offentlige anskaffelser. Medietilsynet har ikke bindinger til HiV eller forskerne som gjennomførte innholdsanalysen.

- (112) Den første kontrakten, som gjaldt en forundersøkelse, var under 100 000 kroner, og ble derfor gjennomført uten anbudsprosess. Forundersøkelsen viste at det var behov for ytterligere undersøkelser, det var etter forundersøkelsen ikke holdepunkter for å si at klager så ut til å oppfylle forskriftens vilkår.
- (113) I etterkant av forundersøkelsen ble det gjennomført en rettet anbudskonkurranse for en utvidet innholdsanalyse. Tilsynet valgte ut fire leverandører til å levere tilbud og alle leverandører fikk samme informasjon og hadde samme mulighet til å innlevere tilbud. Klagers anførsel om at HiV ble håndplukket til oppdraget er derfor ikke riktig.
- (114) Tilsynet har utformet en oppdragsbeskrivelse i tråd med vilkårene i forskriften. HiV har stått fritt til å utforme analyseopplegget og operasjonalisere vurderingstemaene, samt til å trekke konklusjoner på et selvstendig grunnlag. Det er ikke avvik mellom oppdragets ordlyd og produktet (innholdsanalysen).
- (115) Selv om klagenemnda kommer fram til at det foreligger en saksbehandlingsfeil knyttet til prosessen som førte fram til HiVs rapport så er vedtaket likevel gyldig ettersom feilen ikke har virket bestemmende på vedtakets innhold jf. forvaltningsloven § 41.

Krav til forsvarlig opplysning av saken og tilsynets utredningsplikt

- (116) Tilsynet har eiendomsretten til selve innholdsanalysen. HiV har imidlertid opphavs- og eiendomsrett til grunnlaget for innholdsanalysen, inkludert en oversikt over artiklene og kodeskjemaene. Dette er normal bransjepraksis.
- (117) Det er klart at tilsynet har ansvar for vurdering og vedtak etter forskriften. Herunder er det et krav at tilsynet «skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes» jf. forvaltningsloven § 17. Tilsynet har gjort en vurdering av om tilsynet hadde kompetanse og ressurser til å gjennomføre en innholdsanalyse av Dagbladet Pluss. Tilsynet kom fram til at arbeidet burde settes til et eksternt miljø med særlig kompetanse grunnet analysens omfang, sakens betydning, samt ressursituasjon og kompetanse.
- (118) Innholdsanalysen er basert på en anerkjent operasjonalisering av nyhetsinnhold og bygger på en grundig gjennomgang av forskrift og forarbeider. HiV er et av Norges fremste forskningsmiljøer innen medievitenskap. Dette viser at tilsynet har foretatt et forsvarlig valg av leverandør og at tilsynet har kvalitetssikret analysedesignet, herunder utvalg, metode m.m. i den grad dette har vært mulig. Det kan ikke stilles krav om at tilsynet må gjøre egne undersøkelser eller foreligge analysen til uttale hos et annet fagmiljø. I denne sammenheng må det være tilstrekkelig at tilsynet foretar et forsvarlig valg av eksternt analysemiljø og gir en dekkende oppdrags- og metodebeskrivelse.
- (119) Klager har fått tilgang til datamaterialet i klageomgangen, dermed er eventuelle feil ved innholdsanalysen mulig å avdekke i klageomgangen, eventuelt også ved et senere søksmål. HiV sin oppdaterte vurdering viser at konklusjonene i innholdsanalysen står seg til tross for at noen artikler er kodet på nytt.
- (120) Basert på det ovennevnte så har tilsynet oppfylt utredningsplikten hva gjelder innholdsanalysen. Det er ikke krav om at tilsynet må kvalitetssikre underlagsmateriale for innholdsanalysen. Saksutredningen har vært tilstrekkelig til å avgjøre saken på en forsvarlig måte. Resultatet av analysene inngår i tilsynets helhetsvurdering og tilsynet har gitt en selvstendig begrunnelse for vedtaket.

- (121) Selv om klagenemnda kommer fram til at det foreligger en saksbehandlingsfeil ved at tilsynet ikke har foretatt en kritisk gjennomgang av HiVs rapport så er vedtaket likevel gyldig ettersom feilen ikke har virket bestemmende på vedtakets innhold jf. forvaltningsloven § 41.
- (122) Tilsynet har foretatt en kritisk vurdering av innholdsanalysen som er tilstrekkelig etter gjeldende rett, uansett så har klager fått anledning til å kvalitetssikre grunnlaget for analysen i klageomgangen. En eventuell feil er da reparert. HiV har i klageomgangen gjennomgått grunnlaget for analysen på nytt og konkludert med at hovedfunnene står fast. Endelig vises til at tilsynet har brukt innholdsanalysen i sin vurdering, men at tilsynet både har gjort en selvstendig vurdering av innholdet og gitt en selvstendig begrunnelse for avslaget i vedtaket.

Klagenemndas vurdering:

- (123) Saken gjelder klage over Medietilsynets avslag 4. november 2019 på produksjonstilskudd for 2019 for publikasjonen Dagbladet Pluss. Klagen ble framsatt 20. desember 2019 etter at Medietilsynet ga utvidet klagefrist. Klagen er rettidig jf. forvaltningsloven § 29.
- (124) Tilsynets behandling av saken er hjemlet i forskrift av 25. mars 2014 nr. 332 om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier.
- (125) Forskriften §§ 3 - 8 inneholder kumulative vilkår for produksjonstilskudd. Tilsynet har kommet til at vilkårene i § 3 første ledd nr. 1 og 2 ikke er oppfylt. Bestemmelsene stiller krav til massemediets formål og til innholdet. 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.»

- (126) Det sentrale spørsmålet i saken er om Dagbladet Pluss oppfylder vilkårene om hovedformål og innhold. Både klager og tilsynet har i forbindelse med klagesaken utarbeidet svært omfattende redegjørelser for hvordan de aktuelle bestemmelsene i forskriften må tolkes. I tillegg har klager gjort gjeldende at tilsynets saksbehandling er beheftet med en rekke saksbehandlingsfeil.

Vilkåret om hovedformål i forskriften § 3 første ledd nr. 1

- (127) Klagenemnda vil først gjøre rede for sin tolkning av vilkåret om hovedformål i forskriften § 3 første ledd nr. 1. Dette vilkåret var nytt med forskriftsendringen som trådte i kraft i 2014 da ordningen med produksjonsstøtte ble gjort plattformnøytral. Høringsnotatet 2012 fra Kulturdepartementet er i liten grad egnet til å kaste lys over det nærmere innholdet av vilkåret om hovedformål, utover at dette – sammen med innholdsvilkåret «bredt tilbud av

nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder» i forskriften § 3 første ledd nr. 2 – skulle bidra til å klargjøre hvilke medier som er omfattet av støtteordningen, og hvilke som faller utenfor. Noe veiledning for dette tolkingsspørsmålet kan etter nemndas vurdering likevel finnes i departementets merknader om formålet med støtteordningen. Høringsnotatet 2012 er en oppfølging av noen av de spørsmål som ble utredet av Mediestøtteutvalget som avga sin sluttrapport i NOU 2010: 14 (Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt - en moderne mediestøtte), og også denne rapporten er egnet til å gi en viss veiledning for spørsmålet om hvordan vilkåret om hovedformål skal tolkes.

(128) Det er klare likhetstrekk mellom § 3 første ledd nr. 1 og nr. 2 på den måten at det i nr. 1 er inntatt en henvisning til «nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt», mens det i nr. 2 er inntatt en henvisning til «nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder». Nemnda er likevel av den oppfatning at det for vurderingen av om søker oppfyller vilkåret om hovedformål i § 3 første ledd nr. 1 ikke skal gjøres en vurdering av innholdet i publikasjonen. Denne vurderingen skal gjøres i tilknytning til vilkåret i § 3 første ledd nr. 2.

(129) Klagenemnda mener for det første å finne en viss støtte for denne tolkningen i selve ordlyden i § 3 første ledd nr. 1. Det kan argumenteres for at passusen «nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt» i nr. 1 bare skal tolkes som en presisering av hva som ligger i hovedformålet «journalistisk produksjon og formidling ... til allmennheten», men at passusen ikke har et selvstendig rettslig innhold. I Høringsnotatet 2012 på s. 14 uttaler departementet blant annet:

«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.» (tilsvarer forskriften § 3 første ledd nr. 1 og 2)

(130) Dette kan meget vel leses som at formålet med virksomheten skal reguleres av nr. 1, mens kravet til innhold skal reguleres av nr. 2. Vilkaåret om hovedformål var nytt med forskriftsendringen i 2014, mens den dagjeldende forskriften bare inneholdt et innholdsvilkår. Det er i alle fall ikke positive holdepunkter i Høringsnotatet 2012 for at departementet mente å legge opp til at nr. 1 også skulle fastlegge de nærmere krav til innholdet i publikasjonen. At § 3 første ledd nr. 1 må tolkes slik at bestemmelsen bare oppstiller et vilkår om hovedformål, passer også godt med de formuleringene som er inntatt i nr. 1 andre og tredje punktum. Nemnda leser dette som ytterligere presiseringer av vilkåret om hovedformål. Andre punktum slår fast at medier som har «som hovedformål å drive reklame og markedsføring» ikke er støtteberettiget, og tredje punktum slår fast at medier som retter seg mot «medlemmer eller ansatte i bestemte organisasjoner, foreninger eller selskap» – altså ikke «allmennheten» – heller ikke er støtteberettiget. Andre og tredje punktum kan sees på som negative avgrensninger av vilkåret om hovedformål.

(131) Etter klagenemndas vurdering må det ved tolkningen av vilkårene i § 3 første ledd nr. 1 og 2 også legges betydelig vekt på at disse – sammen med de øvrige vilkårene i forskriftsbestemmelsen – er kumulative. Vilkaårene må derfor tolkes på en slik måte at de får en selvstendig betydning i rettsanvendelsen, og ikke slik at enkelte av vilkårene – helt eller nærmest fullt ut – konsumerer andre. Tolkes vilkårene på en slik måte at dersom det ene er oppfylt (eller ikke oppfylt), så vil stort sett også det andre vilkåret være oppfylt (eller ikke oppfylt), er det vanskelig å mene at vilkårene reelt sett fortsatt er kumulative.

Nemnda ser det slik at tilsynets tolkning av § 3 første ledd nr. 1 innebærer at innholdsvilkåret i nr. 2 knapt gis en selvstendig virkning i rettsanvendelsen. Dette framgår av tilsynets vedtak 4. november 2019 der vilkårene i § 3 første ledd nr. 1 og 2 tolkes og anvendes samlet. Og av tilsynets innstilling 12. mars 2020 til nemnda framgår det at tilsynet tolker § 3 første ledd nr. 1 på en slik måte at det sentrale i denne bestemmelsen synes å være kravet til innholdet i publikasjonen, og der innholdsvilkåret i nr. 2 etter tilsynets oppfatning bare gir uttrykk for et breddekrav.

- (132) En konsekvens av klagenemndas tolkning av bestemmelsen i § 3 første ledd nr. 1 er at vilkåret «hovedformål» heller ikke kan tolkes som et kvantitativt krav til innholdet av visse stoffkategorier i publikasjonen. I innstillingen 12. mars 2020 til nemnda skriver tilsynet om dette på s. 35 blant annet:

«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.» (kursiv i original)

- (133) Klagenemnda er ikke enig i dette, og skal først bemerke at den aktuelle forskriftsbestemmelsen ikke bruker vilkåret «hovedinnhold», men «hovedformål». Etter nemndas oppfatning er det klart at vilkåret «hovedformål» ikke på en treffende måte kan uttrykkes i en prosentsats. Dette stiller seg selvsagt helt annerledes for vilkåret «hovedinnhold», som bygger på analyser av nettopp innholdet i publikasjonen. Da kan fordelingen mellom ulike stoffkategorier uttrykkes i prosentsatser, og det vil nokså enkelt kunne avgjøres om et eventuelt kvantitativt innholdsvilkår er oppfylt eller ikke.
- (134) Tilsynet viser samme sted i innstillingen til at det kvantitative kravet til innholdet på mer enn 50 prosent nyheter, aktualitets- og debattstoff også er nedfelt i «Retningslinjer for innholdsvurdering, produksjonstilskudd» som tilsynet har utarbeidet. Etter det opplyste skal disse retningslinjene gjelde fra og med tildelingen av produksjonstilskudd for 2020, og de har derfor ingen selvstendig betydning for klagenemndas tolkning av forskriftsbestemmelsene i denne saken. Retningslinjene hevdes imidlertid å være en kodifisering av gjeldende forvaltningspraksis på dette punktet. Nemnda har generelt sett sansen for at det utarbeides retningslinjer som ytterligere operasjonaliserer det handlingsrom som tilkommer forvaltningsorganet gjennom lov- og forskriftsbestemmelser. På sitt beste vil slike retningslinjer bidra til å sikre likebehandling, men de må selvsagt holde seg innenfor de rammer som følger av den aktuelle loven eller forskriften. Med det tolkingsresultat som klagenemnda har kommet til for vilkåret om hovedformål i § 3 første ledd nr. 1, er det klart at tilsynet ikke kan forankre i denne bestemmelsen et kvantitativt krav om at minst 50 prosent av publikasjonens innhold må være nyheter, aktualitets- og debattstoff. Nemnda er selvsagt ikke bundet av en forvaltningspraksis (eller retningslinjer som operasjonaliserer denne) som bygger på en uriktig lovtolkning. Om et slikt kvantitativt krav på minst 50 prosent kan og bør forankres i innholdsvilkåret i § 3 første ledd nr. 2, vil nemnda komme tilbake til nedenfor i forbindelse med tolkningen av dette vilkåret.

- (135) Spørsmålet blir etter dette hva som nærmere ligger i vilkåret «hovedformål å drive journalistisk produksjon og formidling ... til allmennheten».

- (136) Klagenemnda vil innlede med å vise til de negative avgrensningene som det allerede er gjort rede for ovenfor, som følger direkte av § 3 første ledd nr. 1 andre og tredje punktum. Dersom hovedformålet er reklame eller markedsføring, eller dersom mediet ikke retter

seg mot allmennheten, men mot mer avgrensede persongrupper, så vil ikke vilkåret om hovedformål være oppfylt.

- (137) At det med forskriftsendringen som trådte i kraft i 2014 ble tatt inn et vilkår om hovedformål i § 3 første ledd nr. 1, kan etter klagenemndas oppfatning forklares med den generelle medieutviklingen i samfunnet. Dette er beskrevet, både av Mediestøtteutvalget i 2010, og av Mediemangfoldsutvalget i 2017. Et sentralt utviklingstrekk er framveksten av sosiale medier, noe Mediestøtteutvalget peker på i NOU 2010: 14 på s. 112 andre spalte:

«I informasjonssamfunnet er det ikke mangel på informasjon eller muligheten for å komme til orde som er utfordringen. Fremveksten av nye medier, og dermed nye kanaler for informasjon, har senket terskelen for deltakelse i samfunnsdebatten. I tillegg har tilveksten av uavhengige nettsteder bidratt til et stort mangfold av nyheter, kommentarer og ikke minst en fri og åpen meningsutveksling.»

- (138) Mediemangfoldsutvalget, som utarbeidet NOU 2017: 7 (Det norske mediemangfoldet: En styrket mediepolitikk for borgerne), påpeker på s. 108 flg. at sosiale medier har hatt «en demokratiserende funksjon» og at de «bidrar direkte og indirekte til økt innholdsmangfold for brukerne». Dette vurderes som positivt. Som en konsekvens av dette blir likevel innhold i stadig mindre grad produsert på grunnlag av journalistiske prinsipper:

«Sosiale medier og søkemotorer har tatt i bruk automatisering for å tilby mer brukertilpasset innhold/søk og reklame. Automatisert journalistikk er tatt i bruk, i første omgang på områder der innholdet følger bestemte konvensjoner og er relativt standardisert, eksempelvis rapportering av bedrifters kvartals- og årsresultater og sportsresultater.» (s. 64)

- (139) Og videre på samme side:

«Innhold er dermed blitt enkelt å produsere, mangfoldiggjøre, distribuere og dele på nettet. Store mengder innhold blir også nå produsert og publisert av personer som ikke har medievirksomhet som sin primærvirksomhet, i kanaler utenfor tradisjonelle mediers kontroll. Dette har ført til et enormt økende tilfang av tilgjengelig innhold, men som oftest står dette innholdet tilbake for innhold produsert av profesjonelle redaksjoner hva gjelder kvalitet, etikk og etterrettelighet.»

- (140) Noe av det samme berøres på s. 145 første spalte:

«... antallet kommunikasjonsrådgivere øker parallelt med at mediebransjen må skjære ned på redaksjonelle medarbeidere. Med reduserte ressurser kan terskelen bli lavere for å publisere mer eller mindre ferdig tilrettelagte saker fremfor å utvikle og gjennomarbeide saker redaksjonelt fra bunnen. Enkelte politikere har den senere tid også hevdet at det er altfor enkelt å få saker med ferdige sitater og vinklinger publisert, uten at det blir underlagt en normal kritisk vurdering.»

- (141) Denne utviklingen øker behovet for medier som kan håndtere og formidle informasjon i tråd med journalistiske prinsipper. I St.meld. nr. 57 (2000-2001) (I ytringsfrihetens tjeneste: Mål og virkemidler i mediepolitikken) kom dette til uttrykk på følgende måte på s. 24:

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

presentere et utvalg av informasjon. Nisjekanaler og Internett-baserte informasjonskilder gjør det etter hvert mulig å skreddersy informasjonsinnhenting etter egne ønsker. Det vil være et demokratisk problem dersom slik spesialisert informasjon i stor grad erstatter bred og generell samfunnsinformasjon.»

- (142) Mediestøtteutvalget gjør gjeldende en tilsvarende oppfatning i NOU 2010: 14, og ordla seg på denne måten på s. 54 andre spalte:

«I en stadig mer komplisert og spesialisert verden der tilgangen på informasjon etter hvert nærmest er grenseløs, er vi helt avhengige av institusjoner som kan sortere, velge ut og presentere informasjon på en måte som er relevant og forståelig.»

- (143) Utvalget gjentar langt på vei det samme standpunktet på s. 112 ved å understreke de redigerte mediens betydning for å sikre kvaliteten i formidlingen av nyheter og samfunnsdebatt.

- (144) Departementet viser i Høringsnotatet 2012 på s. 12 først til egen budsjettproposisjon for 2012, hvor det blant annet ble framhevet som sentralt å sikre befolkningen tilgang til en mangfoldig og åpen samfunnsdebatt, nyheter og informasjon av «høy redaksjonell standard», og videre gis det i høringsnotatet uttrykk for at formålet med produksjonsstøtten er å sikre «nyhetsproduksjon og -utgivelse på et profesjonelt nivå». Dette var formuleringer som også fant veien i formålsbestemmelsen i forskriften § 1 andre ledd, hvor det framheves at produksjonstilskuddet «... skal stimulere til et mangfold av nyhets- og aktualitetsmedier karakterisert av høy kvalitet og uavhengig journalistikk».

- (145) Men for å sikre at produksjonstilskuddet bare gis til medier som er karakterisert av høy kvalitet og uavhengig journalistikk, så er det ikke tilstrekkelig med en formålsbestemmelse. Det er i lys av dette vilkåret om hovedformål i § 3 første ledd nr. 1 må tolkes. Slik klagenemnda forstår dette vilkåret, må det sees på som en måte å avgrense mot de ikke-redaksjonelle mediene (for eksempel sosiale medier) som har vokst fram i informasjonssamfunnet.

- (146) Klager har anført som relevante momenter i vurderingen av om vilkåret om hovedformål i § 3 første ledd nr. 1 er oppfylt, at Dagbladet Pluss følger Vær Varsom-plakaten og er underlagt pressens selvdømmeordning Pressens Faglige Utvalg (PFU). Tilsynet mener at dette ikke har selvstendig betydning for vurderingen. Klagenemnda er enig med klager i at dette er momenter som er relevante, og mener at tilslutning til pressens selvdømmeordning trekker i retning av at vilkåret om hovedformål er oppfylt.

- (147) Et annet moment som trolig skal vektlegges tungt i vurderingen av om vilkåret om hovedformål er oppfylt, er omfanget av publisert originaljournalistikk. Dette er riktignok ikke framhevet i Høringsnotatet 2012, mens det i Mediestøtteutvalgets rapport trekkes fram flere steder. I NOU 2010: 14 på s. 100 andre spalte heter det:

«Et sentralt formål med mediestøtte er å sikre produksjon av kvalitetsinnhold i mediene. Redaksjonell bemanning er en indikasjon på produksjon av originaljournalistikk. Støtte til dette, uavhengig av distribusjonsform, vil gi et incentiv til å vektlegge innholdsproduksjon.»

- (148) Og på s. 107 andre spalte påpeker utvalget at produksjonstilskuddet «har bidratt til mediemangfold og originaljournalistikk i hele landet og på flere samfunnsområder». Etter

klagenemndas oppfatning ligger det i dette et krav om at mediet må innhente og bearbeide informasjon i tråd med journalistfaglige metoder og presseetiske prinsipper. Og dersom et medium gjør omfattende bruk av stoff fra nyhetsbyråer mv. som ikke blir selvstendig bearbeidet av mediets egne journalister før publisering, så vil konsekvensen lett kunne bli at vilkåret om hovedformål ikke anses for å være oppfylt. Da det synes klart at Dagbladet Pluss i all hovedsak publiserer originaljournalistikk, er det ingen foranledning for nemnda til å gå nærmere inn på hva som kan utledes av dette vilkåret når det gjelder fordelingen mellom originaljournalistikk og stoff som ikke blir selvstendig bearbeidet av mediets egne journalister.

- (149) Etter klagenemndas vurdering er det i vilkåret om hovedformål også nærliggende å innta en vurdering av kildebruken. Nemnda har merket seg at Høgskulen i Volda i *Tilsvar ifmb klage fra Dagbladet pluss på avslag på søknad om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier* gir uttrykk for et annet syn:

«Kildebruk er for øvrig ikke en del av forskriften så dette har ikke vært relevant for konklusjonen, men kildebruk er tatt med for å beskrive mediet som en journalistisk produksjon.»

- (150) Det er i og for seg riktig at forskriften ikke eksplisitt nevner kildebruk, men nemnda mener altså at en vurdering av kildebruken inngår som en komponent i vurderingen av om vilkåret om hovedformål er oppfylt. Nemnda antar at det blant journalister finnes noen felles oppfatninger om hva som er god kildebruk, og det er disse felles oppfatningene som etter nemndas mening må utgjøre målestokken for vurderingen av kildebruk under vilkåret om hovedformål. I innholdsanalysen fra HiV på s. 32-32 foretas en vurdering av kildebruken i Dagbladet Pluss, og konklusjonen er at «Dagbladet Pluss holder et kvalitetsnivå (definert ved kildebruk) på linje med nyhetsaviser» (s. 49).
- (151) Det skal for ordens skyld nevnes at tilsynet i sin innstilling 12. mars 2020 til klagenemnda ikke bestrider at Dagbladet Pluss er en journalistisk produksjon (s. 32). Nemnda antar derfor at uenigheten mellom tilsynet og nemnda skyldes at tilsynet la til grunn en annen – og mye bredere – tolkning av vilkåret i § 3 første ledd nr. 1 enn det nemnda gjør.

- (152) Klagenemnda har etter dette kommet til at Dagbladet Pluss «har som hovedformål å drive journalistisk produksjon og formidling ... til allmennheten», og at vilkåret i forskriften § 3 første ledd nr. 1 er oppfylt.

Innholdsvilkåret i forskriften § 3 nr. 2

- (153) Klagenemnda går så over til å gjøre rede for sin tolkning av innholdsvilkåret i forskriften § 3 første ledd nr. 2. Høringsnotatet fra 2012 er etter nemndas oppfatning i atskillig større grad egnet til å kaste lys over det nærmere innholdet i innholdsvilkåret.
- (154) Klagenemnda tar utgangspunkt i innholdsvilkåret slik det var formulert før endringen i 2014. Den dagjeldende forskriften § 3 første ledd nr. 1 lød slik:

«... inneholder nyhets- og aktualitetsstoff av dagspressekarakter som gjør at avisen klart skiller seg fra andre publikasjoner»

- (155) Med forskriftsendringene i 2014 ble innholdsvilkåret endret slik at «dagspressekarakter» ble tatt ut av bestemmelsen, mens det ble føyd til at støtteberettigede medier måtte

inneholde «et bredt tilbud» av nyheter mv. Det ble også tatt inn et krav om at mediet måtte inneholde stoff fra «ulike samfunnsområder». Kravet om bredt tilbud er for øvrig framhevet av departementet i Høringsnotatet 2012 på s. 14:

«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 ...» (kursiveringer i original)

(156) Klagenemnda er av den oppfatning at det i vilkåret «dagspressekarakter» både lå et krav om *bredde i innholdet*, og et krav om at dekningen skulle være *dagsaktuell og løpende*. Dette var sentrale karakteristika ved de avisene som var omfattet av den dagjeldende støtteordningen. Som påpekt i avsnittet ovenfor, framgår nå kravet om bredde i innholdet direkte av ordlyden i § 3 første ledd nr. 2. Og på samme måte som § 3 første ledd nr. 1 andre og tredje punktum utdyper i form av negative avgrensninger hva som ligger i vilkåret om hovedformål, gir § 3 første ledd nr. 2 andre og tredje punktum ytterligere veiledning til hvordan innholdsvilkåret skal tolkes. Tilskudd gis ikke til medium som inneholder en overvekt av annonser, til medium som i all hovedsak inneholder stoff fra ett eller noen få samfunnsområder, eller til medium som vinkler stoffet utfra en spesiell bakgrunn. Nemnda vil senere komme tilbake til hva som nærmere ligger i kravet om bredde i innholdet.

(157) Spørsmålet som nå skal drøftes, er om det fortsatt også kan stilles krav om at dekningen skal være dagsaktuell og løpende, eller om valget om å ta «dagspressekarakter» ut av bestemmelsen, tilsier at det ikke lenger er rettslig grunnlag for å oppstille slike krav til innholdet for at mediet skal være støtteberettiget. Klager har med tyngde argumentert for dette sistnevnte tolkningsalternativet. Klagenemnda mener at det fortsatt gjelder et krav om at dekningen skal være dagsaktuell og løpende, og skal i det følgende begrunne dette tolkningsresultatet nærmere.

(158) Etter klagenemndas oppfatning er det ikke grunnlag for å mene at departementet, ved å ta ut henvisningen til «dagspressekarakter», ville tone ned eller fjerne vilkåret om at nyhetsdekningen skal være dagsaktuell og løpende. I Høringsnotatet 2012 på s. 4 uttales at det:

«... legges opp til å beholde hovedtrekkene i dagens tilskuddsordning. Samtidig foreslår departementet endringer som har til hensikt å redusere barrierene mot digital publisering og innovasjon i avisbransjen.»

(159) Det samme kom til uttrykk i Mediestøtteutvalgets rapport, som dannet opptakten til forskriftsendringen som trådte i kraft i 2014. I NOU 2010: 14 s. 100 første spalte ble det presisert at:

«Vilkårene for å bli omfattet av ordningen foreslås i det vesentlige uendret. *Støtten skal fortsatt gå til økonomisk vanskeligstilte aviser med dagspressekarakter*, samtidig som det åpnes for at frekvensen på papirdistribusjon kan reduseres.» (nemndas kursivering)

(160) Og når det særskilt gjelder kvalifikasjonskriteriene, oppsummerer departementet Mediestøtteutvalgets utredning på denne måten i Høringsnotatet 2012 på s. 7:

«Utvalget drøfter i liten grad kvalifikasjonskriteriene, men anbefaler en ny vurdering av hvem som skal være omfattet av ordningen ved en senere anledning. *Med unntak av at ordningen ikke lenger skal være begrenset til eller kreve publisering på papir*, foreslår

utvalget derfor inntil videre å opprettholde gjeldende vilkår for støtte. Dette tilsier at forslaget i utgangspunktet ikke vil innebære noen utvidelse av målgruppen for ordningen.» (nemndas kursivering)

- (161) Klagenemnda er enig i at dette er en treffende oppsummering av Mediestøtteutvalgets utredning for dette spørsmålets vedkommende. At forskriftsendringene i 2014 hadde et nokså begrenset siktemål, framgår også av departementets egne merknader om behovet for revisjon i Høringsutkastet 2012 på s. 9:

«... det [er] åpenbart et problem at dagens ordning er "papirbasert", på den måten at tilskudd bare gis til papiraviser og at støtte utelukkende beregnes på bakgrunn av opplag og antall utgivelser på papir. Ordningen reflekterer derfor ikke de endringene som har skjedd i mediesektoren. Departementet deler dessuten utvalgets vurdering om at dagens modell ikke stimulerer til digital publisering og nye produkt- og distribusjonsstrategier. Departementet ser også dilemmaet i at aviser som mottar tilskudd taper både brukerbetaling og offentlig tilskudd ved å satse på nye plattformer.

Departementet mener derfor det er behov for å etablere et mer plattformnøytralt system for tildeling av produksjonstilskudd.»

- (162) Og på s. 13 heter det videre om avgrensningen av tilskuddsobjektene:

«Formålet med ordningen har alltid vært å fremme produksjon og formidling av en viss type innhold, ikke å fremme en bestemt distribusjonsteknologi. Daglig publisering på papir i avisformat har imidlertid fungert som et praktisk avgrensningskriterium for å treffe det ønskede innholdet.

Et sentralt kjennetegn ved den nye mediesituasjonen er at ett medium/mediehus publiserer det redaksjonelle innholdet på en rekke ulike medieplattformer, i tillegg til papir. Man kan derfor ikke lenger sette likhetstegn mellom distribusjonskanalen (papiravisen) og mediet. ...»

- (163) Og det samme presiseres på s. 14:

«Selv om det ikke framgår uttrykkelig av regelverket, er publisering på papir i dag et absolutt vilkår for støtte. Departementet foreslår at dette kravet utgår, og viser til at målet med gjennomgangen er å etablere en mediestøtte som ikke forskjellsbehandler på bakgrunn av publiseringsplattform.»

- (164) Etter klagenemndas vurdering kan det etter dette ikke være tvilsomt at formålet med forskriftsendringene i 2014 alene var å gjøre støtteordningen plattformnøytral. Det var som en konsekvens av dette at henvisningen til «dagspressekarakter» ble tatt ut, siden dette vilkåret bringer tanken i retning av publisering på papir. Denne forskriftsendringen kan derimot ikke tas til inntekt for at det også skjedde en lemping av forskriftens krav til hvilket innhold mediet må tilby sine lesere for å være berettiget til produksjonsstøtte. Det er ingen drøftelser av dette i Høringsnotatet 2012. Departementet nøyer seg på s. 14 med å påpeke at:

«Medier som publiserer daglig på papir, vil i de fleste tilfeller inneholde et bredt tilfang av nyhets- og aktualitetsstoff. Dermed er det ikke behov for et detaljert 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.»

- (165) Det ligger i dette, slik klagenemnda forstår det, at den dagjeldende forskriftens krav til innhold – «nyhets- og aktualitetsstoff av dagspressekarakter» – ikke hadde særlig selvstendig og praktisk betydning. Det reelle avgrensningskriteriet lå først og fremst i kravet om publisering på papir. Når støtteordningen gjøres plattformnøytral, vil flere medier kunne komme i posisjon til å søke om produksjonsstøtte, og da vil innholdsvilkåret få større betydning som avgrensningskriterium.
- (166) At det ikke var meningen å lempe på innholdsvilkåret, kommer også til uttrykk i departementets merknader om fordelingsprofil i Høringsnotatet 2012. På s. 29 påpekes det at:
- «En plattformuavhengig tilskuddsordning vil ha en bredere målgruppe enn dagens ordning. I og med at ordningen fremdeles vil være rettet mot *generelle nyhetsmedier* (med unntak av kringkasting), *anser departementet det likevel ikke som sannsynlig at gruppen av tilskuddsmottakere vil bli vesentlig endret*, i alle fall ikke på kort sikt. Utvidelsen skulle derfor i første omgang ikke kreve større endringer i fordelingsprofilen.» (nemndas kursiveringer)
- (167) Henvisningen til «generelle nyhetsmedier» kan etter klagenemndas vurdering vanskelig tolkes på en annen måte enn at innholdsvilkåret i realiteten videreføres i uendret form, selv om vilkåret «dagspressekarakter» i den dagjeldende forskriften § 3 første ledd nr. 1 ikke ble videreført i § 3 første ledd nr. 2 i den nye forskriften. Og departementet sier rett ut at de foreslåtte endringene ikke vil medføre at gruppen av tilskuddsmottakere vil bli vesentlig endret. Dersom meningen med denne forskriftsendringen var å lempe på innholdsvilkåret slik at det ikke lenger ble stilt like strenge krav til dagsaktualitet og løpende nyhetsdekning som vilkåret «dagspressekarakter» etter nemndas oppfatning gir uttrykk for, må det antas at dette ville ha fått konsekvenser for fordelingsprofilen som var betydningsfulle nok til at de ville ha blitt omtalt av departementet. Enten på den måten at tildelingen til det enkelte nyhets- og aktualitetsmedium ville bli mindre, eller dersom nivået på tildelingen til det enkelte medium skulle holdes på det samme nivået som før, ved at Stortingets bevilgning til denne støtteordningen måtte økes. Men departementet la altså til grunn at den foreslåtte endringen ikke ville ha slike virkninger for fordelingsprofilen.
- (168) Klagenemnda er derfor ikke enig med klager når det anføres at Medietilsynet «gjeninnfører» kravet om «dagspressekarakter» i vedtaket som denne klagen gjelder. Slik nemnda forstår forskriftsendringen som trådte i kraft i 2014, var den begrenset til å gjøre ordningen med produksjonsstøtte plattformnøytral. Innholdsvilkåret ble ikke endret.
- (169) Klager har i klagen 20. desember 2019 på s. 3-11 inntatt en omfattende redegjørelse for hvordan medielandskapet er i endring, og det argumenteres for at forskriftsbestemmelsene, herunder innholdsvilkåret i § 3 første ledd nr. 2, må tolkes i lys av denne utviklingen. Til dette vil klagenemnda først bemerke at den aktuelle forskriften ble sist endret i juli 2016. Det må derfor legges til grunn at forskriften i sin nåværende form gir et oppdatert uttrykk for den innretning myndighetene ønsker at ordningen med produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier skal ha.
- (170) For det andre skal det bemerkes at selv om det for visse typer regler er nødvendig å tolke disse i lys av samfunnsutviklingen, så står det for klagenemnda som helt klart at dette ikke er tilfelle for de reglene som denne saken gjelder: Vilket om hovedformål i § 3 første ledd nr. 1 og innholdskravet i første ledd nr. 2 har den virkning at de sammen bidrar til å avgrense kretsen av hvilke nyhets- og aktualitetsmedier som er berettigede til støtte

under ordningen, og dersom tolkningen av disse vilkårene skulle skje med utgangspunkt i utviklingen i medielandskapet, ville konsekvensen være at myndighetene ikke lenger hadde kontroll over innretningen av støtteordningen. Etter nemndas syn er det et politisk spørsmål å avgjøre hvordan ordningene som har til formål å støtte mediene skal innrettes. Dette avgjøres ikke av utviklingen i medielandskapet. Selvsagt vil utviklingen i medielandskapet kunne medføre at støtteordningene ikke lenger har de ønskede virkninger, og at det derfor må gjøres endringer i regelverket for å sikre bedre måloppnåelse. Slike regelverksendringer må bygge på grundige utredninger og høringsrunder blant relevante aktører, og kan ikke gjøres ad tolkningsvei når tilsynet og nemnda anvender reglene i enkeltsaker.

- (171) Klager har videre anført at det ved tolkningen av bestemmelsene i § 3 første ledd nr. 1 og 2 – av hensyn til harmoni og sammenheng i reglene – må sees hen til rekkevidden av avgiftsfritaket i merverdiavgiftsloven § 6-2 første ledd, jf. merverdiavgiftsforskriften § 6-2-1.
- (172) Til dette vil klagenemnda innledningsvis bemerke at myndighetene både har etablert ordninger som gir direkte støtte til mediene (og her er produksjonsstøtten til nyhets- og aktualitetsmedier et eksempel), og ordninger som innebærer en mer indirekte støtte (for eksempel fritaket for merverdiavgift). Noen av ordningene har en lengre historie, mens andre er av nyere dato. Ulike myndigheter forvalter hver sine ordninger, og det ligger i dette også en viss risiko for at regler og enkeltvilkår som man i utgangspunktet så for seg hadde det samme innholdet, likevel blir tolket ulikt.
- (173) Etter det opplyste fra klager, er Dagbladet Pluss omfattet av avgiftsfritaket i merverdiavgiftsloven § 6-2 om elektroniske nyhetstjenester. Avgiftsfritaket for aviser reguleres av merverdiavgiftsloven § 6-1, og med lovendring 23. juni 2020 nr. 107, i kraft fra 1. juli 2020, ble det gjort den endring at elektroniske aviser heretter skulle omfattes av § 6-1 om aviser, og ikke § 6-2 om elektroniske nyhetstjenester. Klagenemnda er ukjent med om avgiftsfritaket til Dagbladet Pluss nå er forankret i § 6-1, eller om det fortsatt er forankret i § 6-2.
- (174) Klagenemnda har merket seg at mens «aviser» og «elektroniske nyhetstjenester» blir definert på samme måte i merverdiavgiftsforskriften §§ 6-1-1 og 6-2-1, tilsier forarbeidene til lovendringen 23. juni 2020 nr. 107 at det likevel stilles strengere krav til mediets løpende nyhetsdekning etter § 6-1 sammenholdt med § 6-2. I Prop. 107 LS (2019-2020) uttales følgende om dette på s. 45:

«Som i dag vert det oppstilt krav om at publikasjonen i hovudsak må produsere og publisere nyheiter og aktualitetsstoff. Vilkåret inneber ei avgrensing mot medium som har eit innhald som ikkje er dagsaktuelt, det vil seie at innhaldet ville hatt omtrent same aktualitet og nyheitsinteresse uavhengig av når det vart publisert.

Både for aviser trykt på papir og elektroniske nyheitstenester (elektroniske aviser) er det i dag et krav om at avisa må ha ei brei dekking av nyheits- og aktualitetsstoff frå ulike samfunnsområder. Departementet legg opp til å vidareføre dette kravet i forskriftsføresegnene til merverdiavgiftsloven § 6-1.»

- (175) Dette er også lagt til grunn av Skatteetaten i prinsipputtalelsen *Merverdiavgift – Fritak for dybdejournalistikk* avgitt 29. juni 2020, sist oppdatert 1. juli 2020. I uttalelsen gjøres det rede for felles avgrensningskriterier for aviser, og når det gjelder kravet til innhold, avgrenses det mot innhold som ikke er dagsaktuelt, «dvs. at det ville hatt omtrent samme

aktualitet og nyhetsinteresse uavhengig av når det ble publisert». For å bli omfattet av avgiftsfritaket i merverdiavgiftsloven § 6-1 om aviser, er det altså ikke tilstrekkelig med en bred dekning av nyhets- og aktualitetsstoff fra ulike samfunnsområder. Det er i tillegg et krav at dekningen er dagsaktuell, og nemnda antar at det i dette ligger et krav om løpende nyhetsdekning.

- (176) Skulle det vise seg at Skatteetaten vurderer det slik at Dagbladet Pluss omfattes av avgiftsfritaket i merverdiavgiftsloven § 6-1 (avisalternativet), så blir spørsmålet om dette skal ha betydning for vurderingen av om Dagbladet Pluss oppfyller vilkårene for produksjonsstøtte til nyhets- og aktualitetsmedier. Til dette vil klagenemnda først bemerke at det avgiftsrettslig sett er uten betydning om den aktuelle publikasjonen omfattes av § 6-1 eller § 6-2, siden det etter begge bestemmelser gis fullt fritak for merverdiavgift. Da blir også grensdragningen mellom de to bestemmelsene av mindre betydning. Tolkningen av innholdsvilkåret i forskriften § 3 første ledd nr. 2 er derimot et avgjørende vilkår for tildeling av produksjonsstøtte, og denne forskjellen alene tilsier at det bør utvises stor varsomhet med å vektlegge Skatteetatens vurdering av publikasjonen for spørsmålet om en søknad om produksjonsstøtte skal innvilges. Og for det andre: Skulle det vise seg at Skatteetaten og Medietilsynet praktiserer ulike tolkninger av vilkår som etter ordlyden synes å være sammenfallende, og at Skatteetaten er av den oppfatning at Dagbladet Pluss' avgiftsfritak skal hjemles i merverdiavgiftsloven § 6-1, er det ikke for nemnda åpenbart at det er Skatteetaten som skal ha det avgjørende ordet for dette tolkningsspørsmålets vedkommende, og at det er Medietilsynet som må innrette seg deretter. Medietilsynet står helt sentralt i forvaltningen av de mediepolitiske virkemidlene, og har inngående kjennskap til det norske medielandskapet. Nemnda ser det som atskillig mer nærliggende at det er Medietilsynets og Medieklagenemndas tolkning som bør legges til grunn for Skatteetatens praksis knyttet til avgiftsfritaket.
- (177) Klager har også anført at det ved tolkningen av bestemmelsene i forskriften § 3 første ledd nr. 1 og 2 må sees hen til hvordan bestemmelsen i åndsverkloven § 36 om bruk av verk som inngår i en «dagshending» er blitt tolket. Det vises til at Høyesterett i dom inntatt i Rt. 1995 s. 1948 la en vid definisjon til grunn av vilkåret «dagshending». For klagenemnda framstår det som nokså åpenbart at tolkningen av et vilkår i åndsverksloven som har til formål å balansere opphavers eneretter med vernet av ytringsfriheten, herunder retten til å motta informasjon, ikke har relevans for tolkningen av innholdsvilkåret i forskriften § 3 første ledd nr. 2.
- (178) På dette grunnlaget har klagenemnda kommet til at innholdsvilkåret i forskriften § 3 første ledd nr. 2, i tillegg til kravet om bredt tilbud, også inneholder et krav om dagsaktualitet og løpende nyhetsdekning.
- (179) Spørsmålet blir så om Dagbladet Pluss har et innhold som oppfyller innholdsvilkåret i forskriften § 3 første ledd nr. 2.

Noen merknader til det faktiske grunnlaget for avgjørelsen

- (180) Det nærmere innholdet i forvaltningens plikt til å opplyse faktum må fastlegges med utgangspunkt i kompleksiteten i den enkelte sak, og klagenemnda mener at tilsynets beslutning om å få utarbeidet en analyse av innholdet i Dagbladet Pluss var både forsvarlig og nødvendig. Videre framgår det klart av tilsynets vedtak 4. november 2019 at innholdsanalysens funn er tillagt stor vekt i de vurderinger som ligger til grunn for

avslaget. Nemnda er likevel ikke i tvil om at tilsynet har foretatt en selvstendig vurdering av om vilkårene for å få tildelt støtte er oppfylt.

- (181) Klagenemnda ser det slik at vekten av en innholdsanalyse styrkes dersom den tar utgangspunkt i vurderingstema, variabler og kriterier som har rettslig relevans i den forstand at de bygger på en korrekt tolking av de aktuelle lov- eller forskriftsbestemmelsene. På s. 25-26 i innholdsanalysen fra HiV legges det til grunn:

«... at den overordnede *hensikten med pressestøtten og forståelsen av hva en avis er, ligger fast*. Endringen i 2014 hadde som oppgave å fjerne kravet om at en «avis» måtte utgis på papir. En avis skulle kunne publiseres digitalt i tillegg til på papir, eller kun digitalt og likevel få støtte, men det er fremdeles underforstått at utgivelsen fortsatt må være en «avis» i henhold til den etablerte forståelsen for å være støtteberettiget.

Vi tolker dermed hensikten med *Produksjonstilskudd- til nyhets- og aktualitetsmedier* å være å støtte demokratisk relevante aviser, det vil si journalistiske medier som ... holder allmennheten løpende orientert om viktige ting som skjer rundt oss (enten lokalt eller nasjonalt/internasjonalt), har en bred dekning av ulike temaer av offentlig interesse ..., og formidler dette gjennom nyhets- og aktualitetsstoff, og bidrar til den offentlige samtalen om viktige spørsmål gjennom formidling av redaksjonelle kommentarer og debattinnlegg fra leserne.» (kursiveringer i original)

- (182) Disse utgangspunktene er i det alt vesentlige sammenfallende med den tolkning av innholdsvilkåret i § 3 første ledd nr. 2 som klagenemnda har gjort rede for ovenfor, og nemnda mener at dette isolert sett tilsier at innholdsanalysen er godt egnet til å belyse det faktiske grunnlaget for avgjørelsen. Nemnda finner derimot grunn til å understreke at når det gjelder innholdsanalysens *konklusjon* om at Dagbladet Pluss har et innhold som ikke tilfredsstillende vilkårene i forskriften § 3 første ledd nr. 1 og nr. 2, så er den helt uten betydning for nemndas vurdering. Slik nemnda ser det, burde innholdsanalysen ha vært begrenset til en beskrivelse av innholdet i Dagbladet Pluss i tråd med rettslig relevante vurderingstema, kriterier og variabler, og forskerne burde ha avstått fra å konkludere om forskriftens vilkår er oppfylt.
- (183) Klagenemnda har merket seg at det er reist flere innvendinger til innholdsanalysen fra HiV, både fra professor Michael Karlsson fra Karlstads Universitet og fra professor Fred Selnes fra Handelshøyskolen BI. Disse har på oppdrag fra klager vurdert innholdsanalysen.
- (184) Både professor Karlsson og professor Selnes stiller for eksempel spørsmål ved utvalget av komparative medier i innholdsanalysen, og begge påpeker svakheter ved kontrollen av kodingen av artiklene. Forskerne ved HiV, som utarbeidet innholdsanalysen, har i sitt tilsvar medgitt at disse innvendingene har noe for seg, men begrunnet de metodiske valg som er gjort, og samtidig presisert at valgene delvis bygger på en avveining av hva som kan gi et tilstrekkelig vurderingsgrunnlag ut fra tilgjengelig tid og ressurser. Klagenemnda mener at denne avveiningen framstår som forsvarlig, og at innvendingene mot innholdsanalysen fra de eksterne forskerne delvis er basert på en misforståelse av formålet med en innholdsanalyse. Det kreves ikke av en innholdsanalyse her at rapporten skal oppfylle vitenskapelig krav.
- (185) Det er nemndas vurdering at de metodiske redegjørelser (etablert praksis, metodelitteratur) understøtter validiteten av analysen. Når det gjelder metoden for utvalg av artikler, er professor Selnes kritisk til denne, mens professor Karlsson synes å slutte

seg til de prinsipper som ligger til grunn for det utvalget som er gjort. Forskerne ved HiV har begrunnet utvalget med grunnlag i etablerte metodedesign der utvalget er strategisk og ikke tilfeldig, og der komparasjonsgrunnlaget er basert på casestudie-metodikk. Nemnda har ikke innvendinger til dette. Samlet sett, slik denne saken ligger an, er det nemndas vurdering at de metodiske innvendingene ikke er egnet til å rokke ved innholdsanalysens ulike funn og analysen er god nok til å inngå i det faktiske grunnlaget for avgjørelsen.

- (186) Det faktiske grunnlaget for klagenemndas avgjørelse er heller ikke begrenset til innholdsanalysen fra HiV. Både vurderingene til professorene Karlsson og Selnes (i form av rapporter og replikker), tilsvarende fra forskerne ved HiV som utarbeidet innholdsanalysen, og klagers egen gjennomgang av innholdsanalysens koding av dagsaktualitet for artiklene inngår i det faktiske grunnlaget for avgjørelsen. Det samme gjelder tilsynet vurderinger. Kontradiksjonen mellom de involverte aktørene i etterkant av tilsynets vedtak 4. november 2019 har den virkning at det faktiske grunnlaget i saken er bedre belyst for nemnda enn det var da tilsynet fattet sitt vedtak.
- (187) Klagenemnda går nå over til å vurdere om innholdsvilkåret i § 3 første ledd nr. 2 er oppfylt. Vilkåret gir anvisning på en skjønnsmessig vurdering, og i denne saken er det to spørsmål som står sentralt: For det første må det tas stilling til om kravet til tematisk bredt innhold er oppfylt, og her vil det særlig være spørsmålet om Dagbladet Pluss' dekning av politisk og demokratisk relevant stoff som krever en nærmere vurdering. For det andre må nemnda ta stilling til om Dagbladet Pluss har et innhold som oppfyller kravet om dagsaktualitet og løpende nyhetsdekning. Og på dette grunnlaget vil nemnda gjøre en samlet vurdering av om innholdsvilkåret i § 3 første ledd nr. 2 er oppfylt.

Vurderingen av om Dagbladet Pluss oppfyller kravet til tematisk bredt innhold: Særlig om dekningen av politisk og demokratisk relevant stoff

- (188) Tilsynet har i innstillingen 12. mars 2020 til klagenemnda på s. 36-37 lagt til grunn at vilkåret om bredt tilbud gir uttrykk for et krav om at det må være en viss helhetlig balanse mellom de ulike stoff- og innholdstypene. Det er ikke et krav om at alle stoffområder skal være dekket med samme tyngde, men det må være en viss dekning innenfor hver kategori. Dette er en tolkning av innholdsvilkåret i § 3 første ledd nr. 2 som nemnda slutter seg til. I tillegg til at et slikt krav nærmest følger direkte av ordlyden i forskriftsbestemmelsen, kan kravet om bredt tilbud forankres med en henvisning til den bredden i temaområder og sjangre som har kjennetegnet de nyhets- og aktualitetsmedier som har vært omfattet av denne støtteordningen helt siden den ble etablert.
- (189) Professor Selnes mener at de ti temaområdene som ligger til grunn for innholdsanalysen gir et godt mål på bredden i det som skal publiseres, noe klagenemnda uten videre kan slutte seg til. Professor Selnes er derimot kritisk til at det i oppdraget fra tilsynet ikke er definert nærmere hva som menes med tilstrekkelig bredde. Om dette skriver han følgende:

«Det betyr at forskerne selv må finne et mål på tilstrekkelig bredde. Dersom en avis skriver like mye om alle temaene vil dette gi 10 prosent på hver av temaområdene. På den annen side vil mediene/avisene forsøke å posisjonere sine produkter opp mot hverandre og skape litt ulike profiler, betyr dette at vekten på de ulike temaområdene blir forskjellig. Det kan også bety at enkelte medier/aviser velger bort enkelte kategorier for å skape en tydeligere profil og for å gi mer rom for temaområder de mener er viktig.»

- (190) Og i sin oppsummering skriver han at «det som mangles er likevel tydelige og enkle kriterier for hva som måler bredde og hva som definerer tilstrekkelig bredde». Også professor Karlsson er kritisk til at ikke innholdsanalysen klargjør terskelverdier som må passeres for å være støtteberettiget.
- (191) Til dette skal klagenemnda først bemerke at innholdsvilkåret i forskriften § 3 nr. 2 gir et betydelig rom for skjønn. Dette kan stille rettsbrukerne overfor utfordringer når enkeltsaker skal avgjøres. Nemnda erkjenner at det kan være et visst behov for å operasjonalisere det skjønnsrommet som ligger i innholdsvilkåret i § 3 nr. 2, men vil samtidig understreke at det ikke er uvanlig at forvaltningens myndighetsutøvelse skjer med grunnlag i bestemmelser som gir et visst rom for skjønn. Slik nemnda vurderer det, er det ikke rettslig grunnlag for å oppstille terskelverdier for hva som skal være tilstrekkelig dekning av ulike temaområder, slik professorene Selnes og Karlsson tar til orde for.
- (192) Klagenemnda har allerede konkludert med at vilkåret om hovedformål i § 3 nr. 1 ikke gir rettslig grunnlag for å operere med et kvantitativt krav om at minst 50 prosent av stoffet må være nyheter, aktualitet og debatt. Og nemnda kan ikke se at et kvantitativt krav på minst 50 prosent er en treffende måte å uttrykke innholdsvilkåret som er nedfelt i § 3 nr. 2, siden det i nr. 2 først og fremst er et spørsmål sjangerspredning og dekning av en rekke ulike temaområder.
- (193) Vurderingen av om innholdsvilkåret er oppfylt kan etter klagenemndas syn heller ikke reduseres til et spørsmål om hvert av de ti temaområdene, eller noen utvalgte temaområder, har en nærmere angitt prosentvis dekning. Skulle det opereres med slike absolutte krav om at hvert temaområde må ha en nærmere angitt prosentandel av mediets totale journalistiske produksjon, ville det innebære en hemsko for de nyhets- og aktualitetsmedier som er omfattet av støtteordningen. Klagenemnda antar at den form for klarhet i den rettslige reguleringen av kravet til bredde i innholdet som professorene Selnes og Karlsson etterspør, lett vil kunne komme i et anstrengt forhold til prinsippet om redaksjonell frihet. De støtteberettigede mediene må derfor gis redaksjonelt handlingsrom når det gjelder prioriteringen mellom ulike temaområder, og det må også være rom for å nedtone enkelte temaområder uten at dette får som konsekvens at man ikke lenger anses å oppfylle vilkårene. Nemnda oppfatter at dette er fullt ut i tråd med den tolkning av innholdsvilkåret i § 3 første ledd nr. 2 som det er redegjort for ovenfor. Dette bringer nemnda over til spørsmålet om det i innholdsvilkåret er rom for å operere med særlige krav knyttet til omfanget av dekningen av enkelte temaområder.
- (194) Tilsynet har i begrunnelsen for avslaget på søknaden fra klager brukt uttrykket «demokratisk relevant stoff», og har med dette ment «temaet som er egnet til å holde den generelle borger kontinuerlig og bredt orientert om saker innenfor politikk og samfunn, herunder næringsliv og kultur». Videre uttaler tilsynet følgende om hva som skal legges i nyhets- og aktualitetsbegrepet:

«Nyhetsbegrepet omfatter saker som er viktige for å holde seg orientert i samfunnet og/eller som potensielt har betydning for samfunnet, ulike makthavere eller borgernes offentlige og private liv. Aktualiteter har også sitt tematiske utgangspunkt i aktuelle saker av politisk eller samfunnsmessig betydning, det vil si temaer som er relevante eller av interesse for offentligheten i samtiden.»

(195) I innholdsanalysen brukes uttrykket «politisk relevant stoff», og klagenemnda legger til grunn at dette innholdsmessig er sammenfallende med det uttrykket tilsynet har brukt, siden den nærmere eksemplifiseringen av hva som er «politisk relevant stoff» for alle praktiske formål er fullt i samsvar med de temaområder som tilsynet omtaler som «demokratisk relevant stoff». I innholdsanalysen introduseres også sontringen mellom «myk» og «hard» journalistikk, og for at en nyhet skal regnes for å være tematisk «hard», må saken ha «samfunnsmessig og politisk relevans», og i tillegg må den omtale minst tre av følgende fire forhold: «samfunnsaktører», «offentlige beslutningstakere», «foreslåtte/vedtatte programmer» og «folk som blir berørt av beslutningen».

(196) Professor Selnes er kritisk til forskernes valg av hvilke temaområder som skal tillegges særlig vekt:

«Forskerne foreslår uten særlig drøftelse at det er andelen av politikk og samfunnsstoff, næringsliv og kunst, kultur og litteratur som skal vektes for å få tilstrekkelig bredde fordi dette dreier seg om det som er mest politisk relevant. Hvorfor nettopp disse temaområdene er mer høyverdige enn de andre temaområdene er et resultat av forfatternes skjønn, og ikke et resultat av en saklig og faglig vurdering. Andre forskergrupper ville garantert komme fram til andre kriterier for å definere hva som skal være tilstrekkelig bredde.»

(197) I sin rapport påpeker professor Karlsson at det ikke finnes forskning som har etablert en grense for når det er for lite «hardt» innhold, for hva som skal regnes som nyheter tilhørende henholdsvis offentligheten og privatlivet, og for hvordan grensen skal trekkes for at innholdet skal kunne sies å støtte den offentlige samtalen. Han stiller spørsmål om det er grunnlag for å mene at forskningsfeltet i det hele tatt trekker en slik grense.

(198) For klagenemnda er det klart at de innvendinger som professorene Selnes og Karlsson her gjør gjeldende mot innholdsanalysen, mangler rettslig relevans. Det er viktig å ikke tape av syne at vilkårene i forskriften er rettslige vilkår, og at det ikke er formålstjenlig å gå for langt inn i en teoretisk medievitenskapelig diskusjon av konsepter og begreper. Det ligger i dette at forskriftens vilkår skal tolkes med utgangspunkt i relevante rettskildedefaktorer, herunder formålet med den aktuelle støtteordningen og dennes historiske utvikling. Det er ikke de medievitenskapelige konseptene og begrepene som er avgjørende for spørsmålet om et medium oppfyller forskriftens vilkår. Dette innebærer at det rettslige innholdet av enkeltvilkår i forskriften – og følgelig også de vurderingstema, variabler og kriterier som anvendes i innholdsanalysen og som er utformet med tanke på å være rettslig relevante – vil kunne avvike fra den medievitenskapelige diskursen.

(199) Klagenemnda mener at innholdsanalysens særlige vektlegging av temaområdene «politikk og samfunnsstoff», «næringsliv» og «kunst, kultur og litteratur» er helt i tråd med de føringer som kan leses ut av forarbeidene og støtteordningens formål og historiske utvikling. Denne vektleggingen framstår både som vel begrunnet og forutberegnelig. Nemnda nøyer seg her med å vise til Mediestøtteutvalget, som i NOU 2010: 14 s. 17 første spalte uttalte følgende:

«Utvalget tolker disse formuleringene innsnevrende i den forstand at virkemidlene skal innrettes mot produksjon og formidling av nyheter og debatt som ut fra et demokratiperspektiv må anses som relevante.»

«I både utredningen og utarbeidelsen av konkrete forslag vil det imidlertid være nødvendig å avgrense ytterligere og legge spesiell vekt på grupperinger av medier og

typer innhold som er av særlig betydning for samfunnsdebatten og utviklingen av demokratiet.»

- (200) Også i Høringsnotatet 2012, som lå til grunn for forskriftsendringene i 2014, betoner departementet nyhets- og aktualitetsmedienes helt avgjørende funksjon i demokratiske beslutningsprosesser på s. 12:

«Bred tilgang til nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt er en forutsetning for aktiv og informert deltakelse i demokratiske prosesser og samfunnsliv forøvrig.»

- (201) I den medievitenskaplige diskursen kan det sikkert være ulike oppfatninger om de problemstillinger som professorene Selnes og Karlsson reiser, men for den rettslige vurderingen som tilsynet og klagenemnda skal foreta i enkeltsaker, er den akademiske debatten på siden. Selv om nemnda i avsnitt 193 ovenfor legger til grunn at støtteberettigede medier må gis en viss frihet når det gjelder fordelingen mellom ulike temaområder, herunder å nedtone enkelte temaområder for å gi mer plass til andre, er det nemndas syn at denne friheten ikke gjelder for temaområdene politikk, samfunnsstoff, næringsliv, kunst, kultur og litteratur. Da må forskriften endres, og i prosessen som leder fram mot en slik forskriftsendring vil de medievitenskaplige bidragene være viktige.
- (202) Spørsmålet etter dette blir *hvor mye stoff* fra temaområdene «politikk og samfunnsstoff», «næringsliv» og «kunst, kultur og litteratur» som kreves for at dette elementet ved innholdsvilkåret skal anses for å være oppfylt.
- (203) Professor Karlsson savner en begrunnelse for valget av Dagsavisen som sammenligningsgrunnlag, og stiller spørsmål om en må «nå opp till Dagsavisens standard ... för att rekommenderas mediestöd eller om det räcker med att prestera bra mycket bättre än Se och Hör».
- (204) Som klagenemnda allerede har gjort rede for i avsnittene 191 og 192 ovenfor, er det – slik forskriften nå er formulert – ikke rettslig grunnlag for å oppstille kvantitative krav i form av prosentandeler for hva som skal være tilstrekkelig dekning av ulike temaområder. Det må også gjelde for de temaområder som det skal legges særlig vekt på. Valget av Dagsavisen som sammenligningsgrunnlag gir etter nemndas vurdering god mening, siden denne avisen allerede er omfattet av støtteordningen. I tillegg kommer at Dagsavisen, som Dagbladet Pluss, er nokså allmenn og lite nisjepreget i stofftilfang og tilnærming. Nemnda mener ikke med dette å gi uttrykk for at Dagsavisen (eller andre nyhets- og aktualitetsmedium som omfattes av støtteordningen) utgjør en minstestandard for hva som skal til for å oppfylle forskriftens krav på dette punktet, og at et medium som ikke har et identisk eller høyere omfang på sin dekning av disse temaområdene, er utelukket fra støtteordningen. Nemnda antar likevel at et større avvik som utgangspunkt vil trekke i retning av at disse temaområdene ikke er dekket i tilstrekkelig grad.
- (205) Innholdsanalysen har avdekket at Dagbladet Pluss' andel av det som kalles politisk relevant stoff er 36 prosent (17 prosent «Politikk og samfunnsstoff», 2 prosent «Næringsliv» og 17 prosent «Kunst, kultur og litteratur»), mens Dagsavisen har en andel av slikt stoff på 64 prosent (46 prosent «Politikk og samfunnsstoff», 12 prosent «Næringsliv» og 8 prosent «Kunst, kultur og litteratur»). Dette er en betydelig forskjell, både samlet sett, men kanskje særlig for temaområdet «Politikk og samfunnsstoff». Nemnda har også merket seg at det mellom Dagbladet Pluss og Dagsavisen er en betydelig forskjell – men motsatt vei – når det gjeld det som i innholdsanalysen er kalt

livsstilsstoff («Reiser, hobby, hus og hjem», «Familie, kropp og samliv», og «Sykdom og helse»). Mens Dagbladet Pluss har en andel av slikt stoff på 33 prosent, har Dagsavisen en andel på 13 prosent.

- (206) Det kan etter dette ikke være særlig tvil om at Dagbladet Pluss tilbyr sine lesere et innhold som er nokså vesensforskjellig fra innholdet i Dagsavisen, og hvor det politisk relevante stoffet, og i særdeleshet temaområdet «Politikk og samfunnsstoff», dekkes i nokså beskjedne grad. Klagenemnda har derfor kommet til at dekingen av politisk og demokratisk relevant stoff i Dagbladet Pluss ikke er omfattende nok til å oppfylle dette elementet ved innholdsvilkåret.

Vurderingen av om Dagbladet Pluss har et innhold som oppfyller kravet om dagsaktualitet og løpende nyhetsdekning

- (207) Klagenemnda har ovenfor kommet til at det i innholdsvilkåret i § 3 første ledd nr. 2 også ligger et krav om dagsaktualitet og løpende nyhetsdekning. Dette legges til grunn av tilsynet, og det inngår som et sentralt vurderingskriterium i innholdsanalysen fra HiV.
- (208) Professor Karlsson er kritisk til at HiV bruker begrepet «dagsaktualitet», og viser til at forskriften bare bruker begrepet «aktualitet». Siden klagenemnda har kommet til at det i innholdsvilkåret i forskriften § 3 første ledd nr. 2 også er et krav om dagsaktualitet og løpende nyhetsdekning, bortfaller grunnlaget for professor Karlssons kritikk og kommenteres ikke nærmere.
- (209) Om dette kravet om dagsaktualitet og løpende nyhetsdekning er tilpasset dagens medielandskap, er det nok sikkert ulike meninger om. Nemnda har særlig merket seg at professor Selnes i sin replikk til HiVs tilsvarende svar er svært kritisk til den definisjonen av dagsaktualitet som er benyttet i innholdsanalysen:

«Forskerne har hengt seg for mye opp i «formidling av løpende nyheter» som en gang i tiden var nyttig for å skille mellom magasiner (som ble publisert ukentlig eller sjeldnere) og aviser (som ble publisert daglig), og som den gang ga en brukbar beskrivelse av journalistisk arbeid. I dagens mediebilde er det helt andre faktorer som påvirker produksjon og konsum. For eksempel skjer løpende formidling i nåtid hvor nyhetsformidling er en høy grad av automatisering med minimal journalistisk bistand. Det er kommentarene til det løpende nyhetsbilde som er viktig journalistikk.»

- (210) Professor Selnes mener at den teknologiske utviklingen har endret både produksjon og konsum av journalistiske arbeid. Nemnda er ikke uenig i denne beskrivelsen av utviklingen, men mener altså at en eventuell tilpasning av støtteordningen må skje gjennom endringer av ordlyden i forskriften som bygger på, og ikke ad tolkningsvei når tilsynet og nemnda avgjør enkeltsaker. Nemnda legger for sin del til grunn at formålet med denne støtteordningen er å sikre at også den løpende nyhetsformidlingen bygger på godt journalistisk arbeid, og nemnda kan ikke se at den nyhetsformidlingen som er automatisert med ingen eller helt minimal journalistisk bearbeiding er støtteberettiget slik ordningen nå er innrettet.
- (211) Både professor Selnes og klager har reist innvendinger til innholdsanalysens tolkning av hva som ligger i dagsaktualitet. Professor Selnes gjør gjeldende at innholdsanalysen bygger på en «meget snever» definisjon av aktualitet, og mener at analysen blander sammen aktualiteter og nyheter. Klagenemnda kan ikke se at det er grunnlag for denne

innvendingen, og viser til at «dagsaktualitet (aktualitet på utgivelsestidspunktet)» i kodeskjemaet er definert slik:

«Artikkelen omhandler en sak/et saksforhold som skjedde nylig eller er i ferd med å skje (noe som skjedde/er i ferd med å skje omfatter også uttalelser, og utviklingstrekk i pågående prosesser, nylig vil normalt tolkes omtrent +/- en uke fra utgivelsesdatoen)»

- (212) Og i motsatt ende av skalaen defineres den tidløse artikkelen som den som «kunne like gjerne vært publisert året før og/eller et år senere». I innholdsanalysen påpekes at tvilstilfellene vil oppstå med artikler der for eksempel en teaterpremiere eller en bokutgivelse brukes som en nyhetsknagg for en artikkel som ellers er tidløs. I forskernes replikk til klager og de to professorene framkommer det at denne variabelen er stramt definert. Nemnda mener at en slik stram definisjon er i tråd med den tolkning av innholdsvilkåret som det er gjort rede for ovenfor. Og nemnda er enig med forskerne fra HiV at nyhetsknagger ikke medfører at artikkelen må kodes som dagsaktuell.
- (213) Klager har foretatt en egen gjennomgang av innholdsanalysens koding av dagsaktualitet, og gjør gjeldende at av de 398 artiklene som er vurdert i innholdsanalysen, så er minst 101 av disse kodet feil. I innholdsanalysen er disse artiklene kodet som tidløse, mens klager mener at de må kodes som dagsaktuelle. At klager og forskerne har ulike oppfatninger om kodingen, skyldes dels at klager gjør gjeldende en annen oppfatning av hva som skal regnes for å være dagsaktuelt. Klagenemnda har i avsnittet ovenfor lagt til grunn at en streng tolkning av dagsaktualitet er i samsvar med tolkningen av innholdsvilkåret i § 3 første ledd nr. 2. Klager kan derfor ikke høres med at alle de 101 artiklene skal kodes som dagsaktuelle. Klagers gjennomgang av kodingen i innholdsanalysen har imidlertid avdekket enkelte feilkodinger, og forskerne fra HiV kom derfor til at det var grunnlag for å endre kodingen av 31 artikler. Klagenemnda legger dette til grunn for sin vurdering.
- (214) Professor Selnes er også kritisk til utvalget av de fire nyhetssakene fra 2018, og mener at det ikke gis en begrunnelse for hvorfor disse fire sakene er valgt ut. Klagenemnda er ikke enig i dette. Det er ikke tvilsomt at disse fire sakene var sentrale nyhetssaker i 2018, og det vises til at både Dagsavisen og Aftenposten som allmenne nyhetsmedier i Norge hadde en omfattende dekning av alle fire sakene. Etter nemndas vurdering er det ikke grunnlag for å mene at Dagbladet Pluss' manglende dekning av disse fire sakene var avgjørende for innholdsanalysens konklusjon om at kravet om dagsaktualitet og løpende nyhetsdekning var oppfylt. Om dette heter det i innholdsanalysen på s. 42:

«Funnene i tabell 10 kan tyde på at Dagbladet Pluss ikke driver løpende nyhetsrapportering. For å undersøke om dette stemmer, har vi gjort en analyse av nettstedets dekning av fire sentrale hendelser i 2018 og sammenlignet denne opp mot tilsvarende dekning i de riksdekkende avisene Dagsavisen og Aftenposten.»

- (215) Slik klagenemnda forstår dette, brukes sammenligningsstudien først og fremst for å avkrefte eller bekrefte de funn som har framkommet etter den atskillig bredere anlagte analysen som hadde til formål å kartlegge dagsaktualitet og løpende nyhetsdekning hos Dagbladet Pluss. Nemnda har ingen innvendinger til dette, og sammenligningsstudien bekrefter de funn som framkom i analysen av de 398 artiklene som inngikk i innholdsanalysen.

- (216) Etter korrigerings for feilkodingen av de 31 artiklene, framgår det av HiVs tilsvaret til klager og de to professorene at andelen dagsaktuelle artikler øker fra 23 prosent til 31 prosent. Til sammenligning avdekket innholdsanalysen at Dagsavisen hadde 86 prosent dagsaktuelle saker. Her som under vurderingen i avsnitt 204 ovenfor av omfanget av dekningen av politisk relevant stoff, er det klagenemndas syn at det ikke kan oppstilles kvantitative krav til omfanget av dagsaktuelle artikler og løpende nyhetsdekning. Det er heller ikke slik at omfanget av dagsaktuelle artikler i Dagsavisen representerer et minimumsnivå eller et normalnivå for hvor mye som kreves. For nemnda er det her tilstrekkelig å konstatere at forskjellen mellom Dagbladet Pluss og Dagsavisen når det gjelder omfanget av dagsaktuelle artikler og løpende nyhetsdekninger, er betydelig. Nemnda ser det slik at dersom begge medier skulle anses å oppfylle forskriftens krav om dagsaktualitet og løpende nyhetsdekning, så ville dette elementet i innholdsvilkåret langt på vei miste sin realitet som kriterium for å skille støtteberettigede fra ikke-støtteberettigede medier. Nemnda har derfor kommet til at omfanget av dagsaktuelle artikler og løpende nyhetsdekning i Dagbladet Pluss ikke er tilstrekkelig for å oppfylle dette elementet ved innholdsvilkåret.
- (217) Som drøftelsene i avsnitt 188 flg. ovenfor har vist, har klagenemnda kommet til at Dagbladet Pluss verken har tilstrekkelig dekning av politisk og demokratisk relevant stoff, eller har et tilstrekkelig omfang av dagsaktuelle artikler og løpende nyhetsdekning. Nemndas samlede konklusjon blir derfor at Dagbladet Pluss har et innhold som ikke oppfyller innholdsvilkåret i forskriften § 3 første ledd nr. 2, og klager er følgelig ikke berettiget til produksjonstilskudd fra denne støtteordningen.

Anførselene om saksbehandlingsfeil

- (218) Klager har anført en rekke feil ved saksbehandlingen i tilsynet. I samsvar med klagenemndas kompetanse som klageorgan ved helt eller delvis avslag på produksjonsstøtte, er søknaden fra Dagbladet Pluss underlagt en helt ny forvaltningsmessig behandling i nemnda. Nemnda har ovenfor redegjort både for det rettslige innholdet i vilkårene for produksjonsstøtte og subsumsjonen for mediet Dagbladet Pluss. Nemnda har kommet til at vilkårene ikke er oppfylt, og at søknaden om produksjonsstøtte derfor skal avslås. Med det resultatet som nemnda har kommet til, er det ikke behov for å se nærmere på de anførte saksbehandlingsfeilene i tilsynets behandling av saken. Nemnda vil likevel kommentere enkelte av de anførte saksbehandlingsfeilene, ettersom nemnda ikke deler klagers syn på saksbehandlingen i tilsynet.

Usaklig forskjellsbehandling

- (219) For det første anføres at det er usaklig forskjellsbehandling at klager er underlagt en mer omstendelig søknadsbehandling enn øvrige søkere i 2019 og søknader som ble behandlet før 2019. For det andre anføres at dersom alle tilskuddsmottakere hadde vært underlagt en tilsvarende saksbehandling med ekstern innholdsanalyse så ville flere av dagens tilskuddsmottakere fått avslag på sine søknader.
- (220) Klagenemnda bemerker at klagers andre anførsel forutsetter at nemnda kan vurdere hva som hadde blitt utfallet dersom et eller flere medium hadde blitt underlagt en tilsvarende innholdsanalyse. Et slikt tenkt tilfelle kan ikke prøves. Det er heller ikke slik at dersom noen av de anførte nisjepublikasjonene uberettiget har mottatt tilskudd, noe nemnda ikke

har grunnlag for å si, så vil dette medføre at klager, som et annet produkt, dermed er berettiget tilskudd.

- (221) Klagers anførsel om usaklig forskjellsbehandling ved tilsynets bruk av innholdsanalyser knytter seg til hvorvidt tilsynet har adgang til å, i enkelte tilfeller, innhente en (ekstern) innholdsanalyse.
- (222) Spørsmålet om det skal foretas en innholdsanalyse, herunder hvor omfattende en slik analyse skal være og om den skal utføres internt eller eksternt må tilpasses den enkelte sak. Tilsynet og/eller klagenemnda er verken forpliktet eller forhindre fra å gjennomføre innholdsanalyser, herunder å innhente disse eksternt i en konkret sak. Standardiserte krav til saksbehandlingen ville ikke være tilpasset prinsippet om at all saksbehandling må tilpasses den enkelte sak med de klare ressurs- og samfunnsmessige besparelser som dette medfører. Behovene i en konkret sak kan derfor ikke sammenlignes med behovene i en annen sak. Forvaltningen må dessuten tilpasse og utvikle praksis og metodikk etter behovene som oppstår på de ulike felt. For eksempel fører den teknologiske utviklingen til nye avgrensningsspørsmål slik tilfellet er i foreliggende sak. At det ikke er foretatt like omfattende innholdsanalyser tidligere år, eller at arbeidet i 2019 er utført av en ekstern aktør medfører dermed ingen usaklig forskjellsbehandling, men reflekterer behovet i denne saken. Nemnda bemerker også at tilsynets overordnede føringer for praksis om å utføre innholdsanalyser der det kan være tvil om forskriftens vilkår er oppfylt, har gode grunner for seg. I tillegg til at en slik ordning er ressursbesparende, så vil dette skillet trekke opp grensen mellom klare og ikke-klare tilfeller på en hensiktsmessig måte.
- (223) Valget om gjennomføring av saksbehandlingen er dermed ikke lik fra sak til sak, men har sin konkrete begrunnelse knyttet til forholdene i den enkelte sak. I den aktuelle søknadsrunden har tilsynet innhentet innholdsanalyser ved behandlingen av to øvrige søknader i tillegg til klagers søknad. Hvorvidt det er behov for å utføre innholdsanalyser, hvor omfattende disse skal være og om de skal utføres internt eller eksternt i den enkelte sak beror dermed på en konkret skjønnsutøvelse i den enkelte sak.
- (224) Spesielt for denne saken er for eksempel klagers produkt som skiller seg fra andre, ettersom det ikke er andre heldigitale søkere til produksjonsstøtte etter 2014 som på samme måte som klager har hatt mål om en bred og nasjonal distribusjon. Samtidig har klagers abonnenter også tilgang til produktet Dagbladet.no. Andre mottakere av produksjonstilskudd organiserer ikke innholdet helt tilsvarende som klager.
- (225) Basert på det ovennevnte kan ikke klagenemnda se at det foreligger usaklig forskjellsbehandling knyttet til saksbehandlingen. Nemnda har ikke innvendinger til tilsynets beslutning om at det var nødvendig å foreta en ekstern innholdsanalyse i dette omfang i denne konkrete saken.

Tilskuddsutvalgets saksbehandling

- (226) Det er klart at det er tilsynet som har vedtakskompetanse og at Tilskuddsutvalget er opprettet som en støtte for tilsynets saksbehandling, se forskriften § 12 første og andre ledd jf. § 13. Av de nevnte bestemmelser framgår intet krav om begrunnelse, eller i hvor stor grad utvalgets innstilling skal vektlegges av tilsynet. Dersom det skal oppstilles et krav om begrunnelse må dette være i form av det ulovfestede kravet om at forvaltningens avgjørelser skal være saklig begrunnet, og at saksbehandlingen skal være forsvarlig. Klagenemnda kan ikke se at det foreligger et slikt krav her.

- (227) Klager har fått innsyn i saksframlegget til Tilskuddsutvalget og er dermed kjent med utgangspunktet for utvalgets drøftelser og konklusjon. Klager har dermed hatt anledning til å imøtegå og etterprøve grunnlaget for utvalgets drøftelser.
- (228) Tilskuddsutvalgets medlemmer er representanter fra bransjen, og deler av begrunnelsen med utvalget antas å være at produksjonstilskuddsordningen opprettholder sin legitimitet i bransjen. For at utvalgets medlemmer fritt skal kunne tilkjenne sine meninger er det sentralt at medlemmene kan diskutere på fritt grunnlag. Dersom både begrunnelse og medlemmenes innspill framgår av innstillingen så kan dette føre til at utvalgets diskusjon ikke skjer på et fritt grunnlag.
- (229) Klagenemnda bemerker også at selv om praksis viser at tilsynet i stor grad følger utvalgets innstilling, så er det tilsynet selv som avgjør hvor mye utvalgets innstilling skal vektlegges. Det er også tilsynet som fremlegger saken for utvalget, og det er tilsynet som begrunner vedtaket. Denne vedtaksbegrunnelsen gjelder uavhengig av utvalgets innstilling. Ved å legge saken frem for utvalget kan tilsynet ha en avgjørende rolle gjennom å foreta den faktiske og rettslige gjennomgangen av saken, og å fremlegge en anbefaling til innstilling. I tillegg til dette så har tilsynet møte- og talerett i utvalgets møter. En slik rolle innebærer etter nemndas syn at utvalget gjennomgående blir påvirket i sitt syn også av tilsynet, noe som også kan være en årsak til at tilsynet i få saker ender opp med å fravike utvalgets innstilling. Nemnda kan derfor ikke ubetinget slutte seg til klagers syn om hvilken vekt utvalgets innstilling har i den enkelte sak.
- (230) Dette sett i sammenheng med at tilsynet bare skal innhente en rådgivende innstilling og dermed står fritt til å fravike denne, medfører at saksbehandlingen etter klagenemndas oppfatning har vært forsvarlig. Det utgjør dermed ikke en saksbehandlingsfeil at utvalgets innstilling mangler begrunnelse.
- (231) I tillegg til det ovennevnte ønsker klagenemnda å bemerke at tilsynets vedtak selvsagt skal begrunnes i tråd med kravene i forvaltningsloven § 24. I foreliggende sak er vedtaket begrunnet i samsvar med kravene og synliggjør de rettslige vurderinger og faktiske forhold som er lagt til grunn for avslaget.

Tilskuddsutvalgets habilitet

- (232) Ettersom produksjonstilskudd er lagt opp som en samlepotte, så legger klagenemnda til grunn at enkelte av utvalgets medlemmer er ansatt i mediebedrifter som påvirkes i større og mindre grad av utfallet av klagers søknad. Videre registrerer nemnda at et av utvalgsmedlemmene har uttalt seg om Dagbladet Pluss som produkt og hvorvidt slike produkter bør motta produksjonsstøtte. Uttalelsen ble gitt til tidsskriftet Kampanje i april 2019. Tilskuddsutvalgets innstilling har også en kommentar som langt på vei sammenfaller med uttalelsen i april 2019, før Tilskuddsutvalgets behandling av saken.
- (233) Klagenemnda konstaterer på bakgrunn av det ovennevnte at det er grunn til stille spørsmål ved ett av utvalgsmedlemmenes habilitet ved behandlingen av søknaden fra Dagbladet Pluss. Nemnda har imidlertid ikke funnet grunn til å konkludere endelig på om ovennevnte forhold leder til inhabilitet hos vedkommende og hvilken betydning det ev. får for det samlede utvalget, ettersom saken er underlagt en full ny behandling av habile nemndsmedlemmer. I tillegg til at det er uklart om det foreligger inhabilitet hos ett medlem og hvilken betydning det ev. har hatt for et samlet utvalg, vil nemnda fremheve Tilskuddsutvalgets begrensede rolle i saksbehandlingen i Medietilsynet.

Tilskuddsutvalgets rolle i saken for tilsynet tilsier at det er tvilsomt om en eventuell inhabilitet kan ha virket inn på innholdet i vedtaket. Dette ville stilt seg annerledes dersom det var forhold ved saksbehandlere i tilsynet som det kunne reises inhabilitetsinnsigelser mot. Tilskuddsutvalget har videre ingen rolle i klagesaksbehandlingen. Mulige saksbehandlingsfeil vil derfor uansett være reparert av nemndas behandling. Nemnda presiserer imidlertid at nemnda anser saksbehandlingen i tilsynet uansett for å være i tråd med forvaltningslovens krav.

Valg av leverandør til innholdsanalysen

(234) Klager har anført at det er grunn til å tro at HiV sin første konklusjon var at Dagbladet Pluss oppfylte forskriftens vilkår, men at HiV endret standpunkt i andre del av analysen uten at dette kan ettergås av klager. Klager anfører også at HiV ble håndplukket til å gjennomføre analysen ved at oppdraget ble delt i to.

(235) I HiVs forundersøkelse, lysbilde 33, framgår følgende:

«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. En nærmere analyse av stikkprøver viser imidlertid at en stor del av disse artiklene mangler et sentralt trekk ved dagspressejournalistikk, nemlig dagsaktualitet.»

(236) Klagenemnda leser det ovennevnte lysbilde som at det var stor usikkerhet knyttet til kodingen og at stikkprøver viste at flere av nyhetene og reportasjene manglet dagsaktualitet. På denne bakgrunn er nemnda ikke enig med klager i at den foreløpige rapporten konkluderte med at publikasjonen oppfylte forskriftens krav. Nemnda mener derimot at det, på bakgrunn av usikkerhet etter den første rapporten, var nødvendig å gå til en utvidet innholdsanalysen.

(237) Når det gjelder klagers anførsel om håndplukking av HiV som leverandør av innholdsanalysen, så kan ikke klagenemnda se at klager har sannsynliggjort anførselen.

På denne bakgrunn treffer Medieklagenemnda følgende

vedtak:

Klagen forkastes.

Vedtaket kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Dokumentet er godkjent elektronisk