



Medieklagenemnda

Klagenemndas avgjørelse av 14. april 2021¹ i sak 2020/0268

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

Klager: Bakkar og Berg Media 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) Bakkar og Berg Media AS (heretter klager) søkte 11. april 2019 om produksjonstilskudd til nettavisen NETT NO. Vilåårene for å motta produksjonstilskudd framgår av forskriften §§ 3-8.
- (3) I behandlingen av klagers søknad engasjerte tilsynet en ekstern aktør, Høgskulen i Volda (heretter HiV), for å foreta en kvantitativ innholdsanalyse av et representativt utvalg av det samlede innhold i NETT NO. Formålet med innholdsanalysen var å vurdere innholdet i og sammensetningen av et utvalg av publiseringene på NETT NO i 2018.
- (4) I innholdsanalysen konkluderte HiV med at NETT NO ikke oppfyller forskriftens vilkår for å motta produksjonstilskudd. HiV uttalte i innholdsanalysen blant annet følgende:

«Våre analyser viser at NETT.NO er en ekstremt nyhetsorientert publikasjon som har en svært lav andel kommentar og debattstoff (ca. 2,5 prosent). Andelen av stoffet som ikke handler om næringsliv eller næringslivspolitik er svært lav.»
- (5) HiV sendte innholdsanalysen til tilsynet 10. oktober 2019.
- (6) Tilsynet la frem klagers søknad for Tilskuddsutvalget for produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier (heretter Tilskuddsutvalget) før endelig vedtak ble fattet. Tilskuddsutvalget gjennomgikk klagers søknad og funnene i HiVs innholdsanalyse i møte 21. oktober 2019 og innstilte på at klagers søknad skulle avslås.
- (7) Tilsynet avsto klagers søknad 4. november 2019, med den begrunnelse at NETT NO ikke oppfyller vilåårene til hovedformål og innhold, jf. forskriften § 3 første ledd nummer 1 og 2. Tilsynet vurderte at NETT NO ikke hadde tilstrekkelig tematisk bredde grunnet en høy andel av næringslivsstoff (ca. 90 prosent) og en lav andel av kommentar- og debattstoff (ca. 2,5 prosent).
- (8) Klager påklaget vedtaket 11. november 2019. Klager innga tilleggsbemerkinger til klagen 19. og 28. desember 2019.

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

- (9) Tilsynet har vurdert klagen, men opprettholder avslaget jf. forvaltningsloven § 33 andre ledd. Saken ble oversendt klagenemnda ved brev 30. mars 2020.
- (10) Klager har inngitt merknader til tilsynets innstilling 16. april 2020. Klagers merknader er kommentert av tilsynet i brev 11. mai 2020. Sistnevnte brev er kommentert av klager i brev 12. mai 2020.
- (11) Klagenemnda har avholdt flere møter til behandling av saken. Det er avholdt fysisk heldagsmøte 2. november 2020, og møter på Teams 5. februar 2021, 29. mars 2021 og 14. april 2021.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (12) Klager gjør prinsipielt gjeldende at NETT NO både oppfyller formåls- og breddevilkåret i forskriftens § 3 første ledd nr. 1 og 2.

Formålsvilkåret/innholdsanalysen

- (13) Innholdsanalysen er ikke egnet til å avdekke den journalistiske kvaliteten til nettmedier. Mens tradisjonelle papirmedier skriver større artikler med flere kilder, vil nettmedier med kontinuerlig publisering ofte lage flere artikler på en sak. Dette gir seg utslag i kildebruken på den måten at de enkelte artiklene i nettmediene blir null- eller enkildeartikler.
- (14) Det er videre en mangel ved innholdsanalysen at den ikke vektet de ulike artiklene med utgangspunkt i om det dreier seg om kortnytt, melding- og hendelsesbaserte artikler, analyser og større egenproduserte artikler. Det er stor forskjell på journalistikken som ligger til grunn for de ulike artikkeltypene.
- (15) Det gjøres videre gjeldende som en innvending til innholdsanalysen at det for et nettmedium som NETT NO bare er delvis treffende å bruke synlige muntlige kilder som et grunnlag for å vurdere kvaliteten på journalistikken. NETT NO bygger i stor grad på regnskap og rapporter, noe som i næringslivssammenheng er mer troverdig enn muntlige kilder.
- (16) NETT NO har som målsetning å drive journalistikk på høyt nivå, og har knyttet til seg tre svært dyktige og anerkjente journalister.

Breddevilkåret

- (17) Det er en svakhet ved innholdsanalysen at det ikke gjøres nærmere rede for hva som legges i kategorien «næringsliv». NETT NO skriver svært mye om tema som samferdsel, miljø, nyskaping, reiseliv, arkitektur, utdanning, fylkespolitikk, og hva som må til for at folk skal trives i de 23 kommunene som utgjør det primære dekningsområdet. Det er feil tolkning av breddevilkåret å la alt dette være omfattet av kategorien «næringsliv»; dette kunne godt ha blitt klassifisert under andre kategorier. Innholdsanalysen tar ikke høyde for at bedrifter er viktige samfunnsaktører, og næringslivsjournalistikk med høy kvalitet er i seg selv breddejournalistikk. NETT NO dekker også en stor bredde av ulike næringer.

- (18) Når det gjelder debatt- og kommentarstoffet, er det ikke grunnlag for å operere med en nedre prosentvis grense for hvor stor andel debatt- og kommentarstoffet skal utgjøre. Det ville hatt som konsekvens at færre egenproduserte saker ville ha gitt en høyere andel debatt- og kommentarstoff. Det vises videre til at det av innholdsanalysen framgår at analyser og leserinnlegg systematisk er utelatt fra materialet, og at det bare er gjort et anslag. Det vises til at det gjennomgående er faste analyser på søndager, og at stadig flere synspunktet fra leserne publiseres på NETT NO. Det gjøres avslutningsvis gjeldende at debatter i kommentarfelt og sosiale medier som kommer i tilknytning til publiserte artikler på NETT NO må inngå i grunnlaget for beregningen av andelen debatt- og kommentarstoff.
- (19) Klager er også kritisk til at Fiskeribladet og Dagsavisen er valgt ut som referanseaviser, og gjør gjeldende at det hadde vært mer nærliggende å sammenligne NETT NO med andre aviser som får produksjonstilskudd. Med tanke på størrelse, økonomi og profil, hadde det vært mer nærliggende å sammenligne NETT NO med Kyst og Fjord.

Subsidiært: Riksdekkende nisjeavis

- (20) Klager gjør subsidiært gjeldende at NETT NO ikke er en lokalavis, men en riksdekkende nisjeavis, og at det følgelig kan gjøres unntak fra breddekravet i forskriftens § 3 første ledd nr. 2.
- (21) Selv om NETT NO primært dekker 23 kommuner i Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal, dekkes også nasjonale og internasjonale tema. En indikasjon på det brede nedslagsfeltet framkommer i tall fra Google Analytics, som viser at NETT NO har dobbelt så mange lesere i Oslo enn i Ålesund.
- (22) Klager gjør også gjeldende at lokal konkurransesituasjon og rettferdighets og rimelighetsbetraktninger medfører at klager bør motta produksjonstilskudd. De store mediekonsernene bruker i stadig større grad sitt lokalavis-nettverk med produksjonstilskudd til å konkurrere med NETT NO. Det er urimelig at et nyskapende medium skal falle mellom to stoler.

Saksbehandlingsfeil

- (23) Klager anfører at Tilsynsutvalget ikke har foretatt en selvstendig vurdering av NETT NO, men fullt ut basert seg på innholdsanalysen og anbefalingen som der framkommer.
- (24) Videre gjøres det gjeldende at det har vært tette koblinger mellom HiV og tilsynet i forbindelse med saksbehandlingen. Dette har gjort det vanskelig for tilsynet å ha kritisk distanse til innholdsanalysen, noe som ville ha gjort det lettere å avdekke feil og mangler ved innholdsanalysen.
- (25) Dersom NETT NO ikke får støtte så vil dette innebære at tilsynet har lagt til grunn en atskillig strengere tolkning av breddevilkåret enn det som tidligere har vært tilfelle.

Medietilsynet har i det vesentlige anført:

Formålsvilkåret/innholdsanalysen

- (26) Analysen og operasjonaliseringen bygger på anerkjente, veletablerte medievitenskapelige forskningstradisjoner og etterprøvbare metoder. HiV og tilsynet har imidlertid lagt til grunn at kildebruken til NETT NO er i tråd med forskriftens krav.
- (27) Tilsynet legger i vedtaket punkt 2.2.4 til grunn at NETT NO er forankret i den journalistiske institusjonen og profesjonen. Tilsynet har dermed vurdert at dette vilkåret er oppfylt.

Tematisk bredde

- (28) Tilsynet har benyttet vanlig juridisk metode ved vurderingen av forskriften § 3 første ledd nr. 2. Forskriftens ordlyd, forarbeider og formål tilsier at det skal oppstilles et breddekrav. Det følger for øvrig av forskriften § 3 første ledd nr. 2 andre punktum at tilskudd ikke gis til «medium som i all hovedsak inneholder stoff om ett eller noen få samfunnsområder». Dette er også med på å underbygge breddekravet.
- (29) HiV har redegjort for hvilke artikler og tema som er kodet som næringslivsstoff i kommentar 24. februar 2020 og redegjort for at det er artikkelens hovedtema som er avgjørende for kategoriseringen. Tilsynet stiller seg bak denne metodikken. Selv om det skulle foreligge enkelte feilkodinger hva gjelder næringslivsstoff, så er uansett ikke dette av et slikt omfang at det får betydning for konklusjonen.
- (30) Klagers anførsel om at næringslivsjournalistikk i seg selv er tematisk breddejournalistikk er uriktig. Det må skilles mellom artikler som har et næringslivsperspektiv og artikler som omhandler politiske eller samfunnsmessige konsekvenser av den samme tematikken. Dette må gjelde selv om bedriftene som publikasjonen dekker er brede samfunnsaktører som påvirker samfunnsutfordringene man står overfor. Andel næringslivssaker i 2019 er ikke relevant for vedtaket, da det er innhold i NETT NO i 2018 som skal vurderes.

Debatt- og kommentarstoff

- (31) Andelen på 2,5 prosent fremkommer ved å summere alle kommentarartiklene og leserbrevene, og deretter dele det på det totale antallet artikler i 2018. Det legges til grunn at analyser og leserinnlegg er inkludert i materialet. Selv om det ikke er fastsatt noen nedre grense for andel av debatt- og kommentarstoff, er det naturlig å legge til grunn en viss forholdsmessighet i forhold til øvrig journalistisk innhold. Uavhengig av en svært lav forholdsmessig andel, har klager kun publisert redaksjonelle bidrag til samfunnsdebatten ca. annenhver uke. Klager må derfor uansett anses for å ha et kommentar- og debattinnhold som er for lavt til å oppfylle funksjonen om å bidra til en bred samfunnsdebatt. Ettersom det er nyhets- og aktualitetsmediet som skal oppfylle vilkårene i § 3, kan klagers anførsel om at debatt og engasjement skapt på nettstedets sider på sosiale medier ikke tas i betraktning.
- (32) Det er foretatt en selvstendig vurdering av om NETT NO oppfyller forskriftens vilkår om formål og innhold. Fiskeribladet og Dagsavisen er utelukkende brukt som sammenligningsgrunnlag. HiV har foretatt en systematisk registrering av 111 artikler fra Fiskeribladet og 120 artikler fra Dagsavisen. Sammenligningen med Fiskeribladet er foretatt fordi dette er en nisjepreget riksdekkende publikasjon med temaområder innen økonomi og politikk. Dagsavisen er tatt med i sammenligningsgrunnlaget som et ekstra referansepunkt som allment nyhetsmedium. Sistnevnte var tatt med for å belyse felles særtrekk for de to mer nisjepregede mediene versus en representant for gruppen

«allmenne nyhetsmedier». Bruken av komparative medier er innenfor det som med rimelighet kan forventes ved behandling av søknader om produksjonstilskudd, og er for øvrig innenfor forvaltningens utredningsplikt.

Forvaltningspraksis for riksdekkende nisjemedier

- (33) Det er fast og langvarig forvaltningspraksis for at det stilles et breddekrav for lokalaviser, og et krav om at næringslivsaviser innen økonomi og politikk må være riksdekkende.
- (34) Innholdsanalysen har avdekket at mer enn halvparten av artiklene i NETT NO omhandler områdene Sunnmøre og Nordfjord, og bare én av fem artikler har et nasjonalt fokus. Geografi er mindre relevant for nesten like mange artikler. I tillegg viser klagers nettside at de har fokus på å dekke 23 kommuner i Nordfjord og Sunnmøre. Oslo dekkes ikke i det analyserte materialet, og utenlandske forhold dekkes bare i fire prosent av artiklene. En sammenligning med Fiskeribladet viser at NETT NO hadde 21 artikler med nasjonalt fokus, mens Fiskeribladet hadde 61 artikler med nasjonalt fokus.
- (35) Ettersom tilsynet anser NETT NO som en lokalavis, så må breddekravet være oppfylt.

Rimelighetsbetraktninger

- (36) Det er i dette tilfellet ikke grunnlag for å dispensere fra bestemmelsene i forskriften for å opprettholde konkurransen på utgiverstedet, jf. forskriften § 12 første ledd andre punktum.

Saksbehandling

- (37) Kontakten mellom tilsynet og HiV har kun vært av praktisk art og det har ikke vært drøftinger underveis, verken om vurderinger, konklusjoner eller analyser. Klager har ikke anført feil ved kodingen av artikler før 16. april 2020. Klager ba 31. mars 2020 om datagrunnlaget for innholdsanalysen. Dette ble oversendt 2. april 2020. Det foreligger derfor ikke saksbehandlingsfeil, verken ved vedtaket eller ved klagebehandlingen.
- (38) Tilsynet kan heller ikke se at det foreligger særegne forhold som skulle tilsi at noen ansatte ved HiV som har deltatt i arbeidet med innholdsanalysen er inhabile.
- (39) Tilskuddsutvalget er opprettet til støtte for tilsynet i saksbehandlingen av søknadene, jf. forskriften § 13. Det foreligger kun en plikt for tilsynet til å innhente en innstilling, men det er ikke krav til innstillingens utforming, begrunnelse, omfang eller vektning. Det endelige vedtaket sikrer full notoritet omkring hvilke vilkår og faktiske forhold som er lagt til grunn for avgjørelsen. Ettersom det foreligger klage- og søksmålsadgang på vedtaket, sikrer dette etterprøvheteren for søkere til produksjonstilskuddsordningen.
- (40) Innholdsanalysen har forsvarlig metodikk og bygger på et riktig faktum. Det kan derfor ikke foreligge feil ved saksbehandlingen ved at analysen er lagt til grunn av Tilskuddsutvalget.

Likebehandling

- (41) Vilkårene i § 3 første ledd nr. 1 og 2 er ikke tolket annerledes eller strengere enn når nye søknader er vurdert etter at vilkårene om formål og innhold ble endret i 2014. Forvaltningspraksis etter 2014 viser at dersom tilsynet er i tvil ved sin vurdering så er det

innhentet innholdsanalyse. Innholdsanalysene etter 2014 er forskjellige i form og omfang, og analysene har vært i kontinuerlig utvikling i denne perioden. Det må være anledning til å utvikle praksisen så lenge den legges til grunn for søknadsbehandling av like søkere det aktuelle året. Klager ble behandlet likt med øvrige søkere om produksjonstilskudd i 2019.

- (42) Tilsynets tolkning av forskriften er korrekt og tilsynet har dermed, ut fra et rettsanvendelsesskjønn, fattet vedtak basert på en riktig forskriftsforståelse. Det er tvilsomt hvorvidt det er adgang til å påberope seg usaklig forskjellsbehandling ved rene rettsanvendelsesskjønn, se HR-2019-273-A.
- (43) Det bestrides at Kyst og Fjord er sammenlignbar med NETT NO. Kyst og Fjord ble tatt opp i tiltaksordningen i 2013 etter en dispensasjonsvurdering knyttet til at publikasjonen hadde sitt utgiversted i tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms. Publikasjonen dekker kystfiskerieringen i hele Nord-Norge, og dens redaksjonelle innhold og tilfang av annonsører er i begrenset grad knyttet til utgiversted og fylke.

Klagenemndas vurdering:

- (44) Saken gjelder klage over Medietilsynets avslag 4. november 2019 på søknad om produksjonstilskudd for publikasjonen NETT NO. Klagen ble framsatt 11. november 2019, og er følgelig rettidig jf. forvaltningsloven § 29.
- (45) Tilsynets behandling av saken er gjort med hjemmel i forskrift av 25. mars 2014 nr. 332 om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier.
- (46) Forskriften §§ 3 - 8 inneholder kumulative vilkår for produksjonstilskudd. Tilsynet kom til at vilkårene i § 3 første ledd nr. 1 og 2 ikke er oppfylt. Bestemmelsene stiller krav til hovedformål og til innholdet i publikasjonen. 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.»

- (47) Det sentrale spørsmålet i saken er om NETT NO oppfyller vilkåret om hovedformål i § 3 første ledd nr. 1 og innholdsvilkåret i § 3 første ledd nr. 2.

Kort om forholdet mellom de to vilkårene

- (48) Klagenemnda fattet 19. mars 2021 vedtak i sak 2020/0243 som gjaldt klage fra Dagbladet AS på tilsynets avslag på søknad om produksjonstilskudd til nettavisen Dagbladet Pluss. Nemnda pekte i avgjørelsen på at det er klare likhetstrekk mellom vilkåret om hovedformål i § 3 første ledd nr. 1 og innholdsvilkåret i § 3 nr. 2, men kom likevel til at

det for vurderingen av om søker oppfyller vilkåret om hovedformål ikke skal gjøres en vurdering av innholdet i publikasjonen. Denne vurderingen skal gjøres i tilknytning til vilkåret i § 3 første ledd nr. 2. Det er altså ikke tematisk overlapp mellom disse to vilkårene. Nemnda finner det ikke nødvendig her å redegjøre nærmere for begrunnelsen for dette tolkningsresultatet, men nøyer seg med å vise til avgjørelsen i sak 2020/0243 (Dagbladet Pluss) avsnitt 127-134.

- (49) Klagenemnda har merket seg at tilsynet i avslagsvedtaket 4. november 2019 skriver at vilkårene i § 3 første ledd nr. 1 og 2 er kumulative. Dette er selvsagt riktig. Tilsynet skriver deretter:

«... dette betyr at nyhets- og aktualitetsmediet må oppfylle samtlige vilkår i begge punktene [altså første ledd nr. 1 og nr. 2] for å kvalifisere til produksjonsstøtte.»

- (50) Denne utlegningen av det nærmere innholdet i vilkårene i § 3 første ledd nr. 1 og nr. 2 er klagenemnda uenig i. Etter nemndas oppfatning er både vilkåret om hovedformål i nr. 1 og innholdsvilkåret i nr. 2 skjønnsmessige vilkår. Det er ikke slik at det til hvert av de to vilkårene finnes «undervilkår» som alle må være oppfylte. I den skjønnsutøvelsen som begge disse vilkårene gir anvisning på, inngår derimot en rekke momenter, og det er en samlet vurdering av disse som avgjør om vilkåret om hovedformål og innholdsvilkåret er oppfylt. Dette samsvarer for øvrig godt med nemndas standpunkt om at det heller ikke er rettslig grunnlag for å oppstille kvantitative krav – for eksempel i form av terskelverdier uttrykt i form av prosenter – når det skal tas stilling til om vilkårene er oppfylt, jf. sak 2020/0243 (Dagbladet Pluss) avsnitt 132-134 og avsnitt 189-193.

Vilkåret om hovedformål i forskriften § 3 nr. 1

- (51) I avgjørelsen i sak 2020/0243 (Dagbladet Pluss) redegjør nemnda for hva som nærmere ligger i vilkåret «hovedformål å drive journalistisk produksjon og formidling ... til allmennheten». Et sentralt poeng med vilkåret om hovedformål er å sikre at produksjonstilskuddet tildeles aktualitets- og nyhetsmedier som produserer innhold med grunnlag i journalistiske prinsipper, og slik nemnda tolker vilkåret ligger det i dette også en avgrensning mot ikke-redaksjonelle medier (for eksempel sosiale medier). Et annet moment som inngår i vurderingen av om dette vilkåret er oppfylt, er om mediet følger Vær Varsom-plakaten og er underlagt pressens selvdømmeordning Pressens Faglige Utvalg (PFU). Videre antar nemnda at vilkåret åpner opp for at det skal foretas en vurdering av omfanget av originaljournalistikk som er publisert i det aktuelle mediet. Omfattende bruk av stoff fra nyhetsbyråer mv. som ikke blir selvstendig bearbeidet av mediets egne journalister før publisering, vil normalt trekke i retning av at vilkåret om hovedformål ikke er oppfylt. Mediets kildebruk for øvrig er også et moment som inngår i vurderingen av om vilkåret om hovedformål er oppfylt. For en mer detaljert framstilling av nemndas tolkning av forskriften § 3 første ledd nr. 1 vises til avgjørelsen i sak 2020/0243 (Dagbladet Pluss) avsnitt 135-151.

- (52) Tilsynet kom i vedtaket 4. november 2019 punkt 2.2.4 og i innstillingen til klagenemnda 30. mars 2020 punkt 5.2 til at NETT NO ikke oppfyller vilkåret om hovedformål i § 3 første ledd nr. 1, selv om det ble lagt til grunn at NETT NO både henvender seg til allmennheten, og er «forankret i den journalistiske institusjonen og profesjonen». Tilsynet gir uttrykk for at begge disse vilkårene er oppfylt. Som allerede påpekt i avsnitt 50 ovenfor, er ikke dette vilkår, men bare momenter som inngår i en bredere skjønnsmessig vurdering av om vilkåret om hovedformål er oppfylt. De øvrige

momentene som nemnda mener inngår i vurderingen av om vilkåret om hovedformål er oppfylt, blir ikke vurdert av tilsynet, selv om mediets kildebruk nevnes helt stikkordsmessig og generelt som et moment som kan være relevant under denne vurderingen. For nemnda framstår det som åpenbart at NETT NOs virksomhet – vurdert med utgangspunkt i de momentene det er redegjort for ovenfor – oppfyller vilkåret om hovedformål, og nemnda antar at uenigheten med tilsynet for dette spørsmålets vedkommende må ses i lys av at tilsynet for sitt vedtak la til grunn enn helt annen tolkning av § 3 første ledd nr. 1 enn den nemnda har redegjort for ovenfor.

- (53) Klagenemnda har etter dette kommet til at NETT NO «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

- (54) Klagenemnda går så over til å vurdere om innholdsvilkåret i forskriften § 3 første ledd nr. 2 er oppfylt. Også for vurderingen av om dette vilkåret er oppfylt, bygger nemnda på den tolkning som det er redegjort for i avgjørelsen i sak 2020-243 (Dagbladet Pluss), se særlig avsnitt 153-178. Nemnda har – for sammenhengens skyld – likevel funnet det nødvendig å innta her en noe mer omfattende framstilling av hva som nærmere ligger i innholdsvilkåret.

- (55) 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»

- (56) Med forskriftsendringen 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., og videre ble det tatt inn et krav om at mediet måtte inneholde stoff fra «ulike samfunnsområder». Kravet om bredt tilbud er også 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)

- (57) Klagenemnda er av den oppfatning at det i vilkåret «dagspressekarakter» både lå et krav om *bredde i innholdet*, og et krav om at deknningen 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 i form av negative avgrensninger utdyper 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.

- (58) Det framgår av HiVs innholdsanalyse på s. 27 at NETT NO i all hovedsak presenterer dagsaktuelle nyheter, og dette legges også til grunn av tilsynet i vedtaket 4. november

2019 på s. 11. Klagenemnda finner ikke grunn til å vurdere dette forholdet annerledes, og viser til at nemnda i avgjørelsen i sak 2020/0243 (Dagbladet Pluss) avsnitt 211-212 har sluttet seg til den nokså stramme definisjonen av «dagsaktualitet» som HiV la til grunn for analysen som ble gjort av innholdet i Dagbladet Pluss. Den samme definisjonen er lagt til grunn for analysen av innholdet i NETT NO, og nemnda nøyer seg her med å vise til kodeskjemaet som er vedlagt innholdsanalysen. Innholdet i NETT NO oppfylder det elementet i innholdsvilkåret som gjelder dagsaktualitet og løpende nyhetsdekning.

- (59) Spørsmålet blir derfor hva som nærmere ligger i vilkåret «bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder», og om NETT NO har et innhold som oppfylder dette elementet i innholdsvilkåret.
- (60) Klagenemnda la i sak 2020/0243 (Dagbladet Pluss) 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. 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.
- (61) Klagenemnda mener at de ti temaområdene som er identifisert i HiVs innholdsanalyse på s. 29 gir et godt mål på bredden i det som skal publiseres. Nemnda konkluderte i sak 2020/0243 (Dagbladet Pluss) avsnitt 134 og avsnitt 191-192 med at vilkåret om hovedformål i § 3 første ledd 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 kunne heller ikke se at et kvantitativt krav på minst 50 prosent var en treffende måte å uttrykke innholdsvilkåret som er nedfelt i § 3 første ledd nr. 2, siden det i nr. 2 først og fremst er et spørsmål sjangerspredning og dekning av en rekke ulike temaområder.
- (62) 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. Det samme gjelder for fordelingen mellom de ulike sjangrene. Skulle det opereres med slike absolutte krav om at hvert temaområde måtte 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. 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 vil her likevel bemerke at dersom flere temaområder prioriteres helt bort, og noen temaområder vies svært begrenset redaksjonell oppmerksomhet, slik at mediet i realiteten bare dekker inngående et par temaområder, så vil det vanskelig kunne hevdes at dekningen fortsatt har den nødvendige bredde for at innholdsvilkåret skal anses for å være oppfylt. Det samme må gjelde for sjangersammensetningen.

Noen merknader til det faktiske grunnlaget for avgjørelsen

- (63) 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 NETT NO 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.

- (64) Klagenemnda bemerker 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.
- (65) De rettslige utgangspunktene for HiVs innholdsanalyse 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 NETT NO 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 NETT NO i tråd med rettslig relevante vurderingstema, kriterier og variabler, og forskerne burde ha avstått fra å konkludere om forskriftens vilkår er oppfylt.
- (66) Klager har gjort gjeldende at det foreligger flere feil og mangler ved innholdsanalysen. Det er blant annet anført at det er foretatt en rekke feilkodinger av artiklene som inngår i innholdsanalysen, først og fremst knyttet til hvilke artikler som skal regnes for å omhandle næringsliv. Klagenemnda har funnet det mest hensiktsmessig å gjøre nærmere rede for sitt syn på dette spørsmålet i forbindelse med nemndas vurdering nedenfor av om innholdet i NETT NO har den nødvendige tematiske og sjangermessige bredde.
- (67) Videre er klager kritisk til at det ikke er foretatt en vektning mellom artiklene som inngår i innholdsanalysen, avhengig av om det er kortnytt, meldings- eller hendelsesbaserte artikler, analyser eller større reportasjer. Klagenemnda er enig med klager i at vektning av artikler i forhold til omfang er en utfordring i kvantitative innholdsanalyser, men vil samtidig påpeke at måling av omfang er komplisert i nettmedier, og at målemetodikk som antall spalte metre er mindre relevant på nettaviser enn i papiraviser. Selv om nemnda anerkjenner at dette er en metodisk utfordring er denne innvendingen altså ikke tilstrekkelig til at den reduserer verdien av resultatene.
- (68) Klagenemnda har også merket seg klagers anførsel om at bruken av komparative medier i innholdsanalysen er feil, og videre at det er en svakhet ved innholdsanalysen at det ikke er foretatt en sammenligning med mediet Kyst og Fjord.
- (69) Slik klagenemnda forstår innholdsanalysen, så er Fiskeribladet og Dagsavisen tatt med i undersøkelsen som et sammenligningsgrunnlag, der Fiskeribladet er regnet som en nisjepreget publikasjon innen økonomi/politikk, mens Dagsavisen er regnet som et allment nyhetsmedium. Ingen av mediene er brukt som en mal eller et minstemål for hva som må til for å være omfattet av støtteordningen, men for å belyse særtrekk ved nisjemedier. En slik sammenligning vil synliggjøre hvor klager er i landskapet av ulike medieaktører i form og innhold, og er etter nemndas oppfatning velegnet for å bidra til sakens opplysning.

- (70) Klagenemnda er i og for seg enig med klager i at Kyst og Fjord er en publikasjon som har likhetstrekk med NETT NO, både i form og innhold. Kyst og Fjord ble imidlertid gitt dispensasjon som i stor grad var begrunnet i at avisen er etablert innenfor tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms. Nemnda har derfor vanskelig for å se verdien av å bruke Kyst og Fjord som sammenligningsgrunnlag for den nærmere analysen av innholdet i NETT NO.
- (71) Det skal avslutningsvis nevnes at det faktiske grunnlaget for klagenemndas avgjørelse heller ikke er begrenset til innholdsanalysen fra HiV. Både klagers egen gjennomgang av innholdsanalysens koding og HiVs fornyede gjennomgang inngår i det faktiske grunnlaget for avgjørelsen. Det samme gjelder tilsynets 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.

Vurderingen av om NETT NO oppfyller kravet til tematisk bredt innhold

- (72) 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 er sentrale: For det første om kravet til tematisk bredde i innholdet er oppfylt, og for det andre om det er tilstrekkelig sjangerbredde.
- (73) Når det gjelder spørsmålet om NETT NO har tilstrekkelig tematisk bredde, anfører klager for det første at det i innholdsanalysen fra HiV blir lagt til grunn en altfor vid definisjon av temaområdet «næringsliv», og klagenemnda forstår det slik at klager mener at innholdsanalysen da ikke er egnet til å fange opp den reelle tematiske bredden i deknningen.
- (74) Klagenemnda er selvsagt enig i klagers påpekning i klagen 11. november 2019 om at bedriftene ikke bare er arbeidsplasser og produksjonslokaler, men brede samfunnsaktører som både er årsaken til, og løsningen på, mange av de samfunnsutfordringene vi står overfor. I det supplerende brevet til klagen 28. desember 2019 utdypes klagers syn på tematisk bredde ytterligere. Det pekes for det første på at sakene som knyttes til temaområdet næringsliv, også inneholder elementer fra en rekke samfunnsområder som økonomi, skolepolitikk, samferdsel og miljø. For det andre pekes det på at det er stor bredde i de næringene som omtales, og som eksempler nevnes handel, landbruk, fiskeri, verft, offshore, møbel og eiendom. Nemnda kan for sin del også legge til grunn at god næringslivsjournalistikk – som nettopp anlegger det vide perspektivet som klager her påpeker – har relevans for brede lag av det nyhets- og aktualitetssøkende publikum som befinner seg innenfor det geografiske området som mediet dekker.
- (75) Etter klagenemndas vurdering er det imidlertid ikke rettslig grunnlag for å tolke innholdsvilkårets krav om bredde i den tematiske deknningen på den måten som klager her gjør gjeldende, og nemnda viser til bemerkningene om dette i avsnitt 60-61 ovenfor.
- (76) I innholdsanalysen framkommer det ikke mer detaljert informasjon om hva som ligger i kategorien «næringsliv». Forskernes tilsvaer 24. februar 2020 er derimot egnet til å kaste mer lys over dette:

«Derfor har vi betraktet artikler med nærings/foretaksperspektiv på verftsindustri, offshore, fiskeri, havbruk, finans, catering, -og lønnsomheten til et eiendomsmeglerforetak som næringslivsstoff. Artikler som fokuserer mest på politiske

beslutninger eller samfunnsmessige konsekvenser av det samme er betraktet som politikk- og samfunnsstoff. Vi har også lagt hovedtemaet for artikkelen til grunn, noe som er vanlig praksis i slike analyser.»

- (77) Av innholdsanalysen på s. 29 framgår at 90 prosent av artiklene som inngår i grunnlaget for analysen er kodet «næringsliv». Åtte prosent er kodet «politikk og samfunnsstoff», og det framgår at dette er artikler om næringspolitikk. De øvrige åtte temaområdene er ikke dekket av NETT NO. Klager har i oversendelse 16. april 2020 gjort gjeldende at 22 artikler er feilkodet, og av vedlegget til forskernes tilsvarende 24. februar 2020 framgår det at forskerne er enige med klager i at tre av disse artiklene er feilkodet, at det for seks av artiklene kan være tvil om kodingen, og at det for de øvrige 13 artiklene er uenighet mellom klager og forskerne om kodingen. Klagenemnda har også merket seg opplysningene i det supplerende brevet til klagen 28. desember 2019. Klagers egen gjennomgang av artikler publisert på NETT NO i perioden 4. november til 21. desember viser at næringsliv er et sentralt element i 61 prosent av artiklene, men at disse artiklene også inneholder en rekke elementer fra andre samfunnsområder som økonomi, skolepolitikk, samferdsel og miljø, og at disse sakene også kunne ha vært klassifisert under andre kategorier.
- (78) Klagenemnda må etter dette legge til grunn at kodingen av enkeltartikler kan være beheftet med usikkerhet, og at det kan være ulike oppfatninger – som i og for seg også kan være velbegrunnede – om hva som er den mest treffende tematiseringen. Noe av denne usikkerheten kunne muligens ha blitt eliminert om det ble utformet en mer presis definisjon av hva som ligger i «næringsliv», og om det ble brukt to kodere på hele materialet. Kanskje en vektning av artiklene også kunne ha bidratt til et mer nyansert bilde av innholdet. Nemnda er likevel av den oppfatning at den kodingen som ligger til grunn for innholdsanalysen, herunder at kodinger skjer med utgangspunkt i artikkelens hovedtema, gir et tilstrekkelig presist bilde av bredden i den tematiske dekingen. Nemnda finner her grunn til å minne om at innholdsvilkåret i § 3 første ledd nr. 2 gir anvisning på en skjønsmessig vurdering, og at det etter nemndas vurdering ikke er rettslig grunnlag for å operasjonalisere dette skjønnet ved å oppstille terskelverdier, for eksempel i form av prosentandeler. Se nærmere om dette i avsnitt 61 ovenfor. Det ligger i dette at både tilsynet og nemnda til syvende og sist uansett må foreta en skjønsmessig vurdering av om det aktuelle mediet oppfyller innholdsvilkåret.
- (79) Slik klagenemnda forstår både innholdsanalysen, klagen med senere suppleringer og forskernes tilsvarende, går uenigheten først og fremst ut på om de utvalgte artiklene sorterer under temaområdet «næringsliv» eller «politikk og samfunnsstoff». Selv om det må tas høyde for at noen artikler som er kodet «næringsliv», kunne eller skulle ha blitt kodet «politikk og samfunnsstoff», må det likevel antas at størsteparten av artiklene omhandler næringslivsstoff. Og selv om fordelingen mellom disse to temaområdene skulle vise seg å være noe jevnere enn det som framkommer av innholdsanalysen, er dette etter nemndas vurdering ikke egnet til å endre inntrykket av at NETT NO er en nisjepublikasjon med primært fokus på det som skjer i næringslivet.
- (80) Klagenemnda har etter dette kommet til at innholdet i NETT NO ikke har tilstrekkelig tematisk bredde til å oppfylle dette elementet ved innholdsvilkåret i § 3 første ledd nr. 2.
- (81) Det neste spørsmålet er om NETT NO oppfyller kravet om sjangerbredde. Klager anfører at andelen debatt- og kommentarstoff er høyere enn 2,5 prosent, og viser til at analyser og leserinnlegg er utelatt fra materialet. Det er uansett feil å vurdere andelen debattstoff

ut fra prosentlogikk. Klager har også skapt omfattende debatt og engasjement gjennom bruk av sosiale medier, og dette bør også inngå i vurderingen.

- (82) Klagenemnda forstår § 3 første ledd nr. 2 slik at bestemmelsen oppstiller et krav om at mediet gjennom sitt innhold dekker de tre sjangertypene nyheter, aktualitet og debatt. Men som nemnda allerede har redegjort for i avsnitt 61-62 ovenfor, er det ikke rettslig grunnlag for å operere med minimumsnivåer uttrykt i prosentandeler for hver av de tre sjangrene. Nemnda er derfor enig med klager i at det ikke kan legges avgjørende vekt på en prosentsats, og nemnda ser det paradoksale i at en høy produksjon av redaksjonelt stoff vil innebære at andelen debatt- og kommentarstoff relativt sett blir mindre.
- (83) Innholdsanalysen fra HiV viser at Dagsavisen har 13 prosent debatt- og kommentarstoff mens Fiskeribladet har 30 prosent debatt- og kommentarstoff. NETT NO har mindre enn 3 prosent debatt- og kommentarstoff. Klager har i klagen 11. november 2019 gjort gjeldende at analyser og leserinnlegg er systematisk utelatt fra det materialet som ligger til grunn for innholdsanalysen. Dette tilbakevises av HiV i tilsvaret 24. februar 2020, hvor blant annet følgende framkommer:
- «Som vi skriver i rapporten (fotnote 6, s. 31) har vi gjort et estimat av andelen slikt stoff ved å gå til hjemmesiden til NETT.NO og telle opp alle artiklene under tagen «synspunkter», samt de av «analyse»-artiklene som ikke var ordinære nyhetsreportasjer i 2018. Vi har deretter summert alle kommentarartiklene og leserbrevene og delt på det totale antallet artikler for 2018. Slik kom vi til 2,5 % debatt og kommentarstoff.»
- (84) Etter klagenemndas oppfatning er det etter dette ikke holdepunkter for å mene at HiV har utelatt stoff med den konsekvens at andelen debatt- og kommentarstoff blir misvisende og altfor lav. Nemnda er for øvrig ikke enig med klager i at debatt- og kommentarvirksomheten på sosiale medier skal inngå i vurderingen av om mediet oppfyller kravet om sjangerbredde. Nemnda ser det slik at mye av den aktiviteten som skjer i kommentarfelt og i sosiale medier, kvalitativt sett er så forskjellig fra det som generelt sett kjennetegner kommentarartikler, kronikker og leserinnlegg, at det ikke kan sies å tilhøre sjangeren debatt- og kommentarstoff slik dette må forstås i forskriften § 3 første ledd nr. 2.
- (85) Selv om det etter klagenemndas oppfatning altså ikke kan opereres med terskelverdier, for eksempel i form av prosentandeler, gir disse tallene likevel et godt bilde på den relative fordeling mellom de tre sjangrene. Det er ikke slik at Dagsavisen eller Fiskeribladet er uttrykk for minimumsnivåer, og at mindre debatt- og kommentarstoff enn dette i seg selv innebærer at det ikke er tilstrekkelig sjangerspredning. Det relativt sett store spriket mellom NETT NO på den ene siden, og Dagsavisen og Fiskeribladet på den annen side, er likevel en indikasjon på at andelen debatt- og kommentarstoff i NETT NO er så lav at det ikke er en rimelig balanse mellom de tre sjangertypene.
- (86) Klagenemnda har for øvrig merket seg at klager i klagen 11. november 2019 medgir at det ideelt sett burde ha vært med debattstoff i NETT NO, og at de har planer for å utvikle redaksjonelle systemer som i større grad tilrettelegger for debattstoff. Om klager lykkes her, vil dette selvsagt kunne få betydning for vurderingen av framtidige søknader om produksjonstilskudd, men det kan ikke tillegges vekt for den vurderingen av klagesaken som nemnda nå skal ta stilling til.
- (87) Klagenemnda har etter dette kommet til at andelen debatt- og kommentarstoff i NETT NO ikke er omfattende nok til oppfylle innholdsvilkårets krav til sjangerbredde.

- (88) Som drøftelsene i avsnitt 79 flg. har vist, er det klagenemndas vurdering at NETT NO har en nokså begrenset tematisk bredde i den forstand at dekningen i all hovedsak er næringslivsorientert. Andelen debatt- og kommentarstoff er heller ikke omfattende nok til å oppfylle forskriftens krav til sjangerbalanse. Nemndas samlede konklusjon blir derfor at NETT NO har et innhold som ikke oppfyller innholdsvilkåret i forskriften § 3 første ledd nr. 2.

Klagers subsidiære anførsel om riksdekkende publisasjon

- (89) Klager anfører subsidiært at publisasjonen uansett er støtteberettiget ettersom det etter forvaltningspraksis kan gjøres unntak for innholdsvilkåret for riksdekkende nisjepublikasjoner innen økonomi og/eller finans.
- (90) Forvaltningspraksis viser at flere publikasjoner, herunder Fiskeribladet, Dagens Perspektiv og Minervanett, har mottatt tilskudd etter endring av forskriften i 2014. Felles for de nevnte publikasjonene er at de er tematisk avgrenset og derfor ikke oppfyller innholdsvilkåret i forskriften § 3 første ledd nr. 2. Spørsmålet for klagenemnda blir dermed om klager er å anse som en riksdekkende nisjepublikasjon og om det dermed skal gjøres unntak fra forskriftens innholdsvilkår.
- (91) I vurderingen av om klager er en riksdekkende nisjepublikasjon er det sentralt å se hen til hvilke geografiske områder artiklene er knyttet opp mot, både nasjonalt og internasjonalt.
- (92) Det framgår av HiVs innholdsanalyse på s. 32 at over halvparten av klagers artikler omhandler forhold på Sunnmøre og Nordfjord. Videre viser oversikten at ca. 20 prosent av artiklene har nasjonalt fokus og at under 4 prosent av artiklene har internasjonalt fokus. Dette viser at klagers artikler i hovedsak er knyttet opp mot lokale forhold på Sunnmøre og i Nordfjord. Klagenemnda ser også dette i sammenheng med at det på klagers nettside framgår følgende:

«Ønsker du å følge godt med på det som skjer i nærings- og samfunnslivet på Sunnmøre og i Nordfjord? Då er NETT NO rette staden.»

- (93) Sitatet må også ses i sammenheng med klagers eget utsagn i klagen 11. november 2019 der det erkjennes at de skriver mye om bedriftene i NETT NOs «primærområde» med mål om å løfte disse frem.
- (94) Klagenemnda legger etter dette til grunn at NETT NO i all hovedsak har en stoffsammensetning som er knyttet opp mot Sunnmøre og Nordfjord, at nasjonale forhold blir dekket i ca. 1/5 av artiklene, og at en svært liten andel av innholdet er knyttet opp mot internasjonale forhold. Dette viser at NETT NO har en klar avgrenset målgruppe. Dette bekreftes langt på vei også av klagers abonnentliste, som viser at det store flertall av abonnenter er lokalisert i Møre og Romsdal og deler av Vestland (tidligere Sogn og Fjordane).
- (95) Klager har framlagt leserstatistikk fra Google Analytics for perioden 2018 og 2019 og anfører at det i realiteten er langt flere lesere enn det abonnenttallene tilsier ettersom det kan være fem innlogginger samtidig per abonnent. Tallene viser geografisk spredning på leserne og viser at Oslo er på andreplass over antall brukere, og at klager har dobbelt så mange lesere i Oslo som i Ålesund.

- (96) Klagenemnda bemerker at tall fra perioden 2019 ikke er relevant i denne saken. Nemnda har dessuten vanskelig for å se hvilken betydning det skulle ha for vurdering av dette spørsmålet hvor leserne befinner seg ved innlogging på det aktuelle nettmediet.
- (97) Klagenemnda er, basert på det ovennevnte, kommet til at klager ikke er en riksdekkende nisjepublikasjon, og at klager derfor heller ikke kvalifiserer for produksjonstilskudd på dette grunnlaget.
- (98) Klagenemnda går så over til å vurdere klagers anførsel om at det på bakgrunn av konkurransesituasjonen er urimelig at klager ikke mottar produksjonstilskudd. Klager viser konkret til Sunnmørsposten som har et redaksjonelt samarbeid om stoffutveksling med syv Polaris-aviser som samlet fikk produksjonstilskudd på 3 300 000 kroner i 2018.
- (99) Av forskriften § 12 første ledd framgår følgende:
- «Der det etter en konkret vurdering er nødvendig for å opprettholde konkurransen på utgiverstedet eller for å sikre driften av et nyhets- og aktualitetsmedium i et marked som er for lite til å være bærekraftig, kan Medietilsynet gi dispensasjon fra bestemmelsene i denne forskriften. Medietilsynet skal innhente en rådgivende uttalelse fra tilskuddsutvalget før det fattes vedtak om å gi dispensasjon fra reglene i denne forskriften.»
- (100) Denne bestemmelsen angir to alternative grunnlag for å gi dispensasjon fra bestemmelsene i forskriften, og slik klagenemnda forstår tilsynets innstilling 30. mars 2020 til nemnda, har tilsynet vurdert det første alternativet; opprettholdelse av konkurransen på utgiverstedet.
- (101) Tilsynet har vist til at NETT NO har sitt hovedkontor i Herøy kommune, og har i tråd med legaldefinisjonen i forskriften § 2 syvende ledd lagt til grunn at dette er utgiverstedet. Tilsynet har deretter vist til at Sunnmørsposten har sin hovedredaksjon i Ålesund, og følgelig et annet utgiversted enn NETT NO. Tilsynet har på dette grunnlaget kommet til at konkurranseposisjonen mellom Sunnmørsposten og NETT NO ikke er relevant for vurdering under § 12. Tilsynet mener derimot at det er konkurransen mellom Vestlandsnytt, som også har Herøy kommune som utgiversted, og NETT NO som må vurderes for spørsmålet om det skal gis dispensasjon, men kommer til at det ikke er grunnlag for å gi dispensasjon.
- (102) Som det framgår av klagenemndas drøftelser i avsnitt 72-80 ovenfor, er nemnda enig med tilsynet i at NETT NO er en nisjepublikasjon med primært fokus på det som skjer i næringslivet. Etter det opplyste i tilsynets innstilling 30. mars 2020 til nemnda, mottar Vestlandsnytt produksjonstilskudd fra denne støtteordningen, og nemnda legger derfor til grunn at Vestlandsnytt oppfyller innholdsvilkåret i forskriften § 3 første ledd nr. 2. Det må derfor antas at NETT NO og Vestlandsnytt er to vesensforskjellige nyhets- og aktualitetsmedier, og for nemnda er det derfor ikke åpenbart at spørsmålet om dispensasjon fra forskriftens vilkår skal avgjøres under henvisning til at Vestlandsnytt har hovedredaksjon i samme kommune som NETT NO.
- (103) Selv om det framstår som et nærliggende utgangspunkt å tolke «utgiversted» i § 12 første ledd i tråd med legaldefinisjonen i forskriften § 2, er det klagenemndas vurdering at en slik forståelse vil kunne stenge for at det gis dispensasjon fra forskriftens bestemmelser i de tilfeller der kommunegrensene ikke representerer en treffende avgrensning av det markedet hvor nyhets- og aktualitetsmedier er i reell konkurranse med hverandre.

- (104) En viss veiledning for tolkningen av dispensasjonsadgangen i forskriften finnes i Høringsnotatet 2012 der Kulturdepartementet blant annet uttaler dette på s. 26-28 om bakgrunnen:

«§ 13 i dagens forskrift gir Medietilsynet en generell hjemmel til å dispensere fra forskriften i «særlige tilfeller». For eksempel er kommunegrensene i to områder, Grenland og Stavanger/Sandnes, trukket slik at de ikke gjenspeiler de reelle konkurranseforholdene på avismarkedet. For å sikre den lokale avis konkurransen i disse områdene, har Medietilsynet derfor dispensert fra reglene om utgivelsessted.

(...)

I dag har vi et regelverk som *framstår* som generelt, men som inneholder en rekke detaljregler som i realiteten er basert på ett eller noen få særtilfeller. Departementet mener at dette kan tilsløre den konkrete og egentlige begrunnelsen for fordelingen av tilskudd. ...

Departementet ber derfor om høringsinstansenes synspunkter på om ovennevnte særregler bør erstattes av en mer generell hjemmel for Medietilsynet til å fravike forskriftens beregningsregler etter en konkret vurdering. En slik vurdering bør forankres i støtteordningens formål, jf § 1, og de særlige konkurranseforholdene i den aktuelle saken.» (kursiv i original)

- (105) Departementet antydte på denne bakgrunn at det kunne inntas i forskriften en regel om at det kunne gis dispensasjon fra reglene dersom det «etter en konkret vurdering er nødvendig for å opprettholde eksisterende lokal mediekonkurranse». Dette forslaget fra departementet var knyttet til reglene i den gjeldende forskriften § 7 om beregning av tilskudd. I gjeldende forskrift er dispensasjonsadgangen for å sikre lokal konkurranse på utgiverstedet inntatt i den generelle dispensasjonshjemmelen i § 12 første ledd. Departementet foreslo dessuten at den generelle dispensasjonshjemmelen i «særlige tilfeller» skulle opprettholdes, og i utkastet som ble sendt på høring var denne hjemmelen inntatt i utkastet § 9 første ledd andre punktum. Også denne bestemmelsen ble av departementet begrunnet med situasjoner der kommuneinndelingen ikke gjenspeiler konkurranseforholdene på mediemarkedet.

- (106) Uttalelsen gjengitt i Høringsnotatet 2012 i avsnitt 104 ble fulgt opp i Høringsbrev av 2. desember 2013 der Kulturdepartementet uttaler:

«Kulturdepartementet ser at forholdene i enkelte tilfeller kan være så spesielle at det oppstår et behov for å tilpasse forskriftens bestemmelser. Departementet mener imidlertid at en generell adgang for Medietilsynet til å fravike forskriften kan være uheldig, fordi en slik hjemmel kan skape manglende forutberegnelighet mht. hvordan ordningen vil slå ut i praksis. Dette taler etter departementets syn for at dispensasjonshjemmelen bør begrenses.

Departementets oversikt viser at den eksisterende dispensasjonshjemmelen primært har blitt brukt i tilfeller hvor en avis utgis i områder hvor kommuneinndelingen ikke gjenspeiler konkurranseforholdene på utgiverstedet. For eksempel har Sandnesposten fått innvilget status som nr. 2-avis til tross for at avisen iht. forskriften defineres som nr. 1-avis. Begrunnelsen for at dette er at Sandnes/Stavanger de facto er å anse som ett utgiversted.»

- (107) Gitt at den eksisterende dispensasjonshjemmelen primært har blitt brukt i tilfeller som nevnt over, foreslår departementet at dispensasjonsadgang begrenses til tilfeller hvor dette er nødvendig for

å opprettholde konkurransen på utgiverstedet. Departementet mener videre at det bør innhentes en særlig uttalelse fra Støtteutvalget før vedtak om dispensasjon fattes av Medietilsynet. Selv om dispensasjonshjemmelen i § 12 første ledd til slutt ble formulert på en annen måte enn den departementet antydet i Høringsnotatet 2012, er likevel ikke klagenemnda i tvil om at uttalelsene fra departementet må tillegges atskillig vekt ved tolkningen av den gjeldende dispensasjonshjemmelen. Departementet ga uttrykk for en klar forutsetning om at det skulle være adgang til å dispensere fra forskriftens bestemmelser i de tilfeller der kommunegrensene ikke representerer en treffende avgrensning av det markedet hvor flere nyhets- og aktualitetsmedier er i en konkurransesituasjon med hverandre. Nemnda antar at konkurransesituasjonen mellom Stavanger Aftenblad og Sandnesposten i Stavanger/Sandnes kan tjene som et eksempel på at dispensasjonsadgangen i § 12 første ledd ikke er begrenset av legaldefinisjonen av «utgiversted» i § 2 syvende ledd.

(108) I tilsynets merknader 11. mai 2020 til klagers kommentarer 16. april 2020 gjøres det gjeldende at:

«... det kun er aktuelt å benytte dispensasjonsbestemmelsen dersom det er fare for at publikasjonen ikke kan drive videre uten produksjonstilskudd («nødvendig for å opprettholde konkurranse».)»

Og videre at:

«Spørsmålet får imidlertid ikke avgjørende betydning i denne saken, ettersom Bakkar og Berg Media AS har et positivt driftsresultat for det året som ligger til grunn for søknaden.»

(109) Slik klagenemnda forstår disse passusene, forankres tilsynets tolkning av dispensasjonshjemmelen alene i bestemmelsens ordlyd. Spørsmålet blir selvsagt hva tilsynet legger i dette «fare»-vilkåret. Nemnda har merket seg at tilsynet i innstillingen 30. mars 2020 har vist til at det av klagers årsregnskap for 2018 framgår at selskapets daglige leder og styre vurderer at det er grunnlag for videre drift av selskapet. Nemnda antar at tilsynet med denne henvisningen ikke mener å gi uttrykk for at det bare vil være i situasjoner der det ikke er grunnlag for videre drift at det kan være aktuelt å benytte dispensasjonshjemmelen. Da risikerer man reelt sett at det aktuelle nyhets- og aktualitetsmediet har gått konkurs før tilsynet kommer til unnsetning med produksjonstilskudd. Det er vanskelig for nemnda å ha en sikker oppfatning om når et positivt driftsresultat er for stort til at dispensasjonshjemmelen kan anvendes, men man bør i denne vurderingen se hen til formålet med dispensasjonsadgangen, som er å sikre en virksom lokal avis konkurranse. Bakkar og Berg Media AS hadde i 2018 et positivt driftsresultat på rundt 214 000 kroner, mens driftsresultatet for 2019 var negativt med rundt 571 000 kroner. Slik nemnda ser det, etterlater dette i alle fall et bilde av at klagers økonomi er svak. Nemnda må likevel overlate til tilsynet å foreta nærmere vurdering av hvilken betydning dette skal ha for vurdering av om dispensasjonsbestemmelsen skal benyttes.

(110) Som klagenemnda allerede har påpekt i avsnitt 102 ovenfor, har NETT NO et innhold som langt på vei er vesensforskjellig fra innholdet i Vestlandsnytt. Nemnda antar at dette også har som konsekvens at leser- og abonnentkretsen til de to mediene vil være forskjellige. Nemnda vil derfor ikke utelukke at det kan være et reelt konkurranseforhold mellom NETT NO og Sunnmørsposten for de temaområder som NETT NO dekker. Dette gjelder nok både for temaområdet «næringsliv» og for temaområdet «politikk og samfunnsliv». Begge disse er temaområder som står i en særstilling når det gjelder

nyhets- og aktualitetsmedienes demokratifunksjon i samfunnet. Avslutningsvis finner nemnda grunn til å minne om departementets påpekning sitert i avsnitt 104 ovenfor om at vurderingen av om det skal gis dispensasjon, må forankres i støtteordningens formål. Av formålsbestemmelsen i forskriften § 1 framgår det at støtteordningen skal stimulere til uavhengig journalistikk av høy kvalitet, og at dette blant annet inkluderer medier som er alternativer til de ledende medier i større markeder.

- (111) Klagenemnda ser det etter dette slik til at tilsynets vurdering av om dispensasjon skal gis, bygger på en for snever forståelse av dispensasjonshjemmelen i § 12 første ledd, og har kommet til at vedtaket om avslag må sendes tilbake til tilsynet. Nemnda vil her minne om at den er et klageorgan, og det ligger i dette at nemnda som hovedregel skal overprøve tilsynets vurderinger, og ikke fatte avgjørelser på grunnlag som tilsynet ikke selv har hatt anledning til å vurdere først. Tilsynet må gjøre en ny vurdering av om det er grunnlag for å dispensere fra innholdsvilkåret i forskriften § 3 første ledd nr. 2, og denne vurderingen må skje med grunnlag i den forståelse av forskriften § 12 første ledd som nemnda har gjort rede for i avsnitt 103-108 ovenfor. Det skal her bemerkes at det i stor grad er overlatt til tilsynets skjønn å avgjøre om det skal gis dispensasjon, men denne skjønnutøvelsen må selvsagt være i tråd med grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper.
- (112) For ordens skyld bemerker nemnda at det i avsnittene 100-111 ikke er tatt stilling til hvorvidt det er grunnlag for å dispensere etter andre alternativ i forskriften § 12.

Klagers anførsler om saksbehandlingsfeil

- (113) Klager anfører at dersom NETT NO ikke får produksjonstilskudd så innebærer dette en endret praksis i form av en innskjerping av tilsynets tolkning av forskriftens vilkår. Klager har også anført feil ved saksbehandlingen i tilsynet, herunder at det har vært en tett kobling mellom tilsynet og HiV underveis, at medielærere på HiV tidligere har vært svært skeptisk til NETT NO og mangler ved Tilskuddsutvalgets saksbehandling. I tillegg anfører klager at det utgjør en saksbehandlingsfeil at klager ikke fikk oversendt kodingsoversikten før 2. april 2020.
- (114) I samsvar med klagenemndas kompetanse som klageorgan ved helt eller delvis avslag på produksjonstilskudd, er søknaden fra NETT NO underlagt en helt ny forvaltningsmessig behandling i nemnda. Nemnda har ovenfor redegjort både for det rettslige innholdet i vilkårene for produksjonstilskudd og subsumsjonen for mediet NETT NO. Nemnda har kommet til at innholdsvilkåret i forskriften § 3 første ledd nr. 2 ikke er oppfylt, men at saken må sendes tilbake til tilsynet som må vurdere om det er grunnlag for å gi dispensasjon fra dette vilkåret med grunnlag i § 12 første ledd. 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.

Anførsel om usaklig forskjellsbehandling

- (115) Klagenemnda forstår klagers anførsel om at et avslag vil innebære en endring av praksis som en anførsel om usaklig forskjellsbehandling. Anførselen er knyttet opp mot at publikasjonen Kyst og Fjord mottar produksjonstilskudd, en publikasjon som etter klager sin oppfatning har en lavere tematisk bredde og ikke mer debattstoff enn klager.

- (116) Klagenemnda bemerker innledningsvis at all saksbehandling må tilpasses den enkelte sak, og være knyttet til det konkrete saksforholdet som gjør seg gjeldende i saken. Denne konkrete vurderingen i den enkelte sak gjør at det normalt ikke er grunnlag for å legge opp til like faktiske og rettslige vurderinger ved behandlingen av søknader.
- (117) Dette synspunktet gjør seg særlig gjeldene for dispensasjonsvurderinger, ettersom det følger av bestemmelsen selv at disse skal baseres på en konkret vurdering. En konkret vurdering forutsetter individuelle vurderinger tilpasset den enkelte sak. Det betyr at om det innvilges en dispensasjon i en konkret sak har denne normalt liten overføringsverdi til spørsmålet om det skal innvilges dispensasjon i en annen sak. En innvilget dispensasjon gir dermed som den alt overveiende hovedregel ikke grunnlag for en anførsel om usaklig forskjellsbehandling i en annen sak der dispensasjon ikke innvilges. For anførselene fra klager i denne saken er det også nok å peke på faktiske forskjeller mellom klager og de medier klager mener NETT NO skal sammenlignes med. Som det framgår i avsnitt 70 så fikk Kyst og Fjord dispensasjon blant annet begrunnet i at publikasjonen er etablert innenfor tiltakszonen i Finnmark og Nord-Troms. Klager er ikke innenfor samme tiltakszone som Kyst og Fjord. Det er da ikke de samme faktiske og rettslige rammene som gjør seg gjeldende i vurderingen, og Kyst og Fjord vil ikke være egnet som sammenligningsgrunnlag i vurderingen av om forskriftens vilkår er oppfylt. Som det framgår i avsnitt 109 har nemnda kommet fram til at tilsynet må foreta en ny vurdering av hvorvidt det er grunnlag for å dispensere fra forskriftens bestemmelser.
- (118) Klager sammenligner seg også med Nationen. Nemnda vil her kort bemerke at Nationen er en riksdekkende publikasjon med en annen stoffsammensetning enn klager. Det er derfor heller ikke her tilsvarende faktiske og rettslige vurderinger som gjør seg gjeldende som for klagers søknad.
- (119) Slik saken er opplyst har klagenemnda ikke funnet grunnlag for å ta klagers generelle anførsel om at tilsynet har lagt seg på et strengere krav til tematisk innhold og krav til debattstoff enn tidligere, eller at NETT NO i større grad enn øvrige tilskuddsmottakere oppfyller forskriftens vilkår til følge.

Medietilsynet og HiVs habilitet

- (120) Klagenemnda kan ikke se at klager har konkretisert sine anførsler om hva som er grunnlaget for uenigheten mellom klager og HiV, den tette koblingen mellom HiV og tilsynet, og hvordan dette har hatt innvirkning på vedtaket. Klager har ikke framsatt dokumentasjon som tyder på at utfallet av søknad om produksjonstilskudd for klager skulle utgjøre noen særlig fordel, tap eller ulempe for HiV, tilsynet eller enkeltpersoner ansatt på HiV og i tilsynet. Nemnda finner derfor ikke grunnlag for disse anførselene.

Tilskuddsutvalgets saksbehandling

- (121) Klager anfører at Tilskuddsutvalget ikke har foretatt selvstendige vurderinger av klagers publikasjon, men forholdt seg til innholdsanalysen fra HiV. En innholdsanalyse som, etter klagers oppfatning, gir en svært skjev fremstilling.
- (122) Av Tilskuddsutvalgets innstilling 21. oktober 2019 framgår følgende:

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

- (123) Det er klart at det ut fra denne innstillingen ikke er mulig å se hvilke vurderinger som er foretatt og hvilke hensyn som er vektlagt. I den grad Tilskuddsutvalget sine vurderinger skal synliggjøres må dette skje i form av en begrunnelse.
- (124) Det er tilsynet som har vedtakskompetanse i saker om produksjonstilskudd. 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.
- (125) 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 tilkjennegi sine meninger er det sentralt at medlemmene kan diskutere på fritt grunnlag. Nemnda antar at det er noe av bakgrunnen for at saksbehandlingsreglene ikke oppstiller et krav om begrunnelse og synliggjøring av de enkelte medlemmers innspill.
- (126) Klagenemnda bemerker også at det er 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 spiller også tilsynet en sentral 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.
- (127) Basert på det ovennevnte mener Klagenemnda at de krav som må stilles til saksbehandlingen i Tilskuddsutvalget er at tilsynet, som sekretariat, leverer en komplett saksfremstilling, og at Tilskuddsutvalget setter seg inn i sakens dokumenter og kommer med en selvstendig innstilling. Slik saken er opplyst foreligger det ikke grunnlag i denne saken for å legge til grunn at dette ikke er gjort i denne saken.
- (128) Det ovennevnte medfører at saksbehandlingen i Tilskuddsutvalget etter klagenemndas oppfatning har vært forsvarlig. Det utgjør dermed ikke en saksbehandlingsfeil at det ikke framgår av utvalgets innstilling hvilke vurderinger som er foretatt.
- (129) 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.
- (130) Klagenemnda har etter dette kommet frem til at klagers anførsler om feil ved saksbehandlingen grunnet inhabilitet og Tilskuddsutvalgets saksbehandling ikke kan føre frem.

HiVs kodingsoversikt

- (131) Klager anfører at det utgjør en saksbehandlingsfeil at klager ikke fikk oversendt kodingsoversikten før 2. april 2020.
- (132) Nemnda bemerker at tilsynet som forvaltningsorgan har ansvar for å sørge for at kravene til forsvarlig saksbehandling er oppfylt, herunder å sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst. Etter at klager fikk oversendt kodingsoversikten og innga innsigelser til kodingen ble det foretatt en fornyet vurdering av HiV. Denne vurderingen avdekket at det var

foretatt enkelte feilkodinger. Etter nemndas oppfatning er HiV sin innholdsanalyse og kodingsoversikten en sentral del av tilsynets avgjørelsesgrunnlag. Nemnda mener derfor at klager burde fått oversendt kodingsoversikten før tilsynet fattet vedtak i saken.

(133) Klager har i etterkant fått oversendt kodingsoversikten og har inngitt merknader i to omganger etter at kodingsoversikten ble oversendt. HiV har foretatt en fornyet vurdering, og også denne vurderingen har klager hatt anledning til å kommentere. Klager sine merknader og HiV sin fornyede gjennomgang har også vært en del av nemndas avgjørelsesgrunnlag, se avsnitt 71. Dette medfører at tilsynets manglende/sene oversendelse av kodingsoversikten uansett er reparert gjennom nemndas behandling av klagen.

Konklusjon:

På denne bakgrunn treffer Medieklagenemnda følgende

vedtak:

Medietilsynets vedtak 11. november 2019 om avslag på søknad fra Bakkar og Berg Media AS om produksjonstilskudd til NETT NO oppheves. Medietilsynet må foreta en ny vurdering av om det er grunnlag for å gi dispensasjon fra bestemmelsene i forskriften.

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

Medieklagenemnda gjør oppmerksom på retten til å kunne kreve dekket vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket, jf. forvaltningsloven § 36. Kravet må settes fram senest tre uker etter at melding om det nye vedtaket er kommet fram til vedkommende. Eventuelt krav om dekning av sakskostnader bes rettet til Medieklagenemnda.

Dokumentet er godkjent elektronisk

¹ Rettet til "14. april 2021". Dato for retting: 16. april 2021.