



Medieklagenemnda

Klagenemndas avgjørelse av 7. september¹ 2021 i sak 2021/0492

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

Klager: Bodø Publishing 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) Bodø Publishing AS (heretter klager) søkte 25. mars 2020 om produksjonstilskudd til publikasjonen Bodø Nu. Vilåårene for å motta produksjonstilskudd framgår av forskriften § 3-8. Av betydning for avslagsvedtaket er forskriften § 6 der det framgår at tilskudd ikke gis dersom årsoverskudd etter skatt utgjør mer enn to millioner kroner.
- (3) I søknaden oppga klager at forventet overskudd i 2019 var 8 535 080 kroner. Klager har i brev 13. mai 2020 redegjort for bakgrunnen for overskuddet.
- (4) Medietilsynet avsto klagers søknad 17. november 2020 med den begrunnelse at klager ikke oppfylte vilåårene i forskriften § 6. Tilsynet informerte Tilskuddsutvalget for produksjonstilskudd (heretter Tilskuddsutvalget) om avslaget før vedtak ble fattet. I oversendelsen til Tilskuddsutvalget orienterte tilsynet om at klager ikke oppfylte vilåårene for produksjonstilskudd, og at vilåårene for dispensasjon etter forskriften § 12 ikke var oppfylt.
- (5) Klager påklaget vedtaket 8. desember 2020. Medietilsynet har vurdert klagen, men opprettholder avslaget jf. forvaltningsloven § 33 andre ledd. Saken ble oversendt klagenemnda ved brev 8. mars 2021.
- (6) Nemndsmøte i saken ble avholdt 30. juni 2021 og 7. september 2021 på Teams.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (7) Vedtaket er fattet i strid med etablert praksis i lignende saker, og saksbehandlingen er mangelfull. Det har tidligere blitt gitt dispensasjon fra forskriften § 6, og en dispensasjon i denne saken vil være i tråd med formålet i forskriften § 1.
- (8) Klager er kjent med forskriften § 6, men avisen Raumnes ble gitt dispensasjon fra denne bestemmelsen i 2014. I saken fra 2014 la Medietilsynet saken fram for Tilskuddsutvalget

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

med innstilling om at saken skulle avslås. Tilskuddsutvalget var uenig, og anbefalte å innvilge søknaden. Resultatet var at tilsynet innvilget søknaden.

- (9) I foreliggende sak er vilkårene for dispensasjon oppfylt. Klager har bygget opp en virksomhet som et alternativ til det ledende mediet i Bodø. I 2020 har markedet blitt påvirket av korona, blant annet har det månedlige magasinet til Bodø Nu blitt nedlagt. Dette medfører at den lokale aviskonkurransen i Bodø blir svekket, og tildeling av produksjonstilskudd vil være et vesentlig bidrag til mediemangfoldet, og for å kunne opprettholde eller sikre aviskonkurransen i området hvor avisene henter inntekter fra.
- (10) Det er en mangel ved saksbehandlingen at Medietilsynet ikke fremla saken for Tilskuddsutvalget.

Medietilsynet har i det vesentlige anført:

- (11) Det publiseres to nyhets- og aktualitetsmedium i området hvor Bodø Nu er nr. 2-medium. I tillegg til dette så har klager hatt god økonomi og publisert uten støtte i en årrekke. Medietilsynet har forståelse for at 2020 har vært et utfordrende år grunnet koronapandemien, og at pandemien påvirker annonsemarkedet og økonomien. Det ble imidlertid utformet en egen kompensasjonsordning som skulle bøte på konsekvensene av koronapandemien. Bodø Nu var et av mediene som mottok støtte under denne ordningen.
- (12) Medietilsynet har vurdert om det er grunnlag for å gi dispensasjon etter reglene i forskriften § 12, men har på bakgrunn av det ovennevnte kommet fram til at inngangsvilkårene i forskriften § 12 ikke er oppfylt.
- (13) Det har bare ved ett tidligere tilfelle vært gitt dispensasjon fra forskriften § 6, denne saken er fra 2014 og omhandler avisen Raumnes. Medietilsynet anser ikke en enkeltsak tilbake i tid som tilstrekkelig for å kunne slå fast at det foreligger en forvaltningspraksis på området.
- (14) Ettersom Medietilsynet har kommet frem til at vilkårene for å gi dispensasjon ikke er oppfylt så kan ikke anførselen om usaklig forskjellsbehandling føre fram. Denne saken er vurdert uavhengig av saken fra 2014.
- (15) Dersom klagenemnda kommer til at Raumnes-saken er relevant, så foreligger det et forvaltningsrettslig prinsipp om at like tilfeller skal behandles likt jf. Rt-2011-111. Tilfellene må da være like både rettslig og faktisk, og begrunnelsen må være innenfor rettsreglenes formål. Det kan heller ikke være saklig grunn for at sakene ikke skal vurderes på samme måte.
- (16) Under enhver omstendighet skiller Raumnes-saken seg fra foreliggende sak ved at Raumnes allerede var inne i tilskuddsordningen og økonomien var allerede innrettet på støtte. Raumnes hadde også et lavere overskudd enn klager.
- (17) I tillegg så var Raumnes et alenemedium, og en nedleggelse ville fått store konsekvenser for medietilbudet i lokalmiljøet. Bodø Nu er et nr. 2-medium. Dette er årsaken til at tilsynet fant det nødvendig å fremlegge Raumnes-saken for Tilskuddsutvalget. Det er i strid med produksjonstilskuddets formål å innvilge dispensasjon for å komme inn i en ordning en ikke er kvalifisert for. Dette er forskjellig fra å innvilge en dispensasjon til en aktør som har kvalifisert for støtte i mange år.

- (18) Medietilsynet fremla saken for Tilskuddsutvalget som en orienteringssak, men ikke en sak Tilskuddsutvalget skulle behandle. Før oversendelse vurderte tilsynet at vilkårene for dispensasjon ikke var oppfylt. I henhold til forskriften § 13 plikter Tilskuddsutvalget å bistå der tilsynet har behov for støtte eller behov for uttalelser. Det er imidlertid ikke et krav at tilsynet skal fremlegge alle saker for Tilskuddsutvalget. Det er ikke en saksbehandlingsfeil at Tilskuddsutvalget ikke behandlet saken.

Klagenemndas vurdering:

- (19) Saken gjelder klage over Medietilsynets avslag 17. november 2020 på søknad om produksjonstilskudd for publikasjonen Bodø Nu. Klagen ble fremsatt 8. desember 2020 og er følgelig rettidig.
- (20) Tilsynets behandling av saken er gjort med hjemmel i forskrift av 25. mars 2014 nr. 332 om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier.
- (21) Forskriften §§ 3-8 inneholder kumulative vilkår for produksjonstilskudd. Tilsynet kom i avslagsvedtaket fram til at vilkårene i forskriften § 6 første ledd ikke er oppfylt. Bestemmelsen lyder:

"Det gis ikke tilskudd hvis medieselskapets årsoverskudd etter skatt i henhold til aksjeloven eksklusiv tilskudd etter denne forskriften utgjør mer enn to millioner kroner siste regnskapsår, eller mer enn seks millioner kroner i løpet av de siste tre regnskapsår."

- (22) Slik klagenemnda forstår partene, er det enighet om at klager ikke oppfyller vilkårene i forskriften § 6 første ledd.
- (23) I forkant av avslagsvedtaket har Medietilsynet vurdert om det er grunnlag for å gi dispensasjon etter reglene § 12. Bestemmelsens første og andre ledd lyder:

"Tilskuddsordningen forvaltes av Medietilsynet. 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.

Før Medietilsynet treffer avgjørelse om tildeling av tilskudd etter denne forskriften, innhentes innstilling fra tilskuddsutvalget, jf. § 13. Dersom redaktørens stilling i henhold til § 3 første ledd nr. 3 er uklar, skal Medietilsynet innhente en vurdering fra Norsk Redaktørforening."

- (24) Reglene om Tilskuddsutvalget framgår av forskriften § 13 første ledd. Bestemmelsen lyder:

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

- (25) Klager anfører at vedtaket er fattet i strid med etablert praksis i lignende saker, og at saksbehandlingen er mangelfull. Klagenemnda tolker dette som en anførsel om saksbehandlingsfeil. Anførselen knytter seg blant annet til at Medietilsynet ikke innhentet innstilling fra Tilskuddsutvalget før vedtak ble fattet.

- (26) Medietilsynet anfører at det i forskriften kun er et krav om at Tilskuddsutvalget skal behandle saker der tilsynet vil fatte vedtak om å gi dispensasjon eller i saker der tilsynet vil innvilge søknader og tildele tilskudd jf. forskriften § 12 første og andre ledd. I øvrige saker følger det av forskriften § 13 at Tilskuddsutvalget skal bistå ved vurderingen av søknader om tilskudd.
- (27) Klagenemnda bemerker innledningsvis at forholdet mellom § 12 og 13 i forskriften kan synes noe uklart. Nemnda legger for sin del til grunn at mens § 13 første ledd er en bestemmelse som gir det rettslige grunnlaget for opprettelsen av Tilskuddsutvalget, og som på et mer overordnet plan angir utvalgets kompetanse, så innebærer bestemmelsen i § 12 første ledd siste punktum en spesialregulering av Tilskuddsutvalgets kompetanse i dispensasjonssaker. Bestemmelsen i § 12 andre ledd første punktum tilfører lite eller intet om utvalgets kompetanse utover det som allerede følger av § 13 første ledd.
- (28) Av den generelle kompetansebestemmelsen i forskriften § 13 første ledd framgår det at Tilskuddsutvalget «skal ... avgi uttalelse i saker etter denne forskriften». Ordlyden tilsier ikke at Tilskuddsutvalgets kompetanse er begrenset på den måten at utvalget for eksempel bare skal avgi uttalelse i saker hvor tilsynet innstiller på avslag, eller på innvilgelse.
- (29) Ordlyden i bestemmelsen i § 12 første ledd siste punktum – som spesialregulerer Tilskuddsutvalgets kompetanse i dispensasjonssaker – er heller ikke helt entydig, og kan isolert sett tilsi at det bare skal innhentes en rådgivende uttalelse fra utvalget dersom tilsynet ønsker å gjøre unntak fra forskriften, jf. formuleringen "å gi dispensasjon".
- (30) En slik tolkning av denne bestemmelsen står likevel i et visst spenningsforhold til den generelle kompetansebestemmelsen i § 13 første ledd, jf. omtalen av denne i avsnitt 28. Klagenemnda kan heller ikke se at det er gode grunner for å begrense Tilskuddsutvalgets kompetanse i dispensasjonssaker på denne måten. Snarere tvert imot. Legges denne tolkningen av § 12 første ledd siste punktum til grunn, ville konsekvensen være at Tilskuddsutvalgets kompetanse hadde blitt betydelig innskrenket i dispensasjonssaker.
- (31) Nemnda har på denne bakgrunn – riktignok under en viss tvil – kommet til at Tilskuddsutvalget også må få seg forelagt til uttalelse de saker hvor tilsynet innstiller på at det ikke skal gis dispensasjon. Med en slik tolkning av § 12 første ledd siste punktum sikres utvalget et balansert helhetsinntrykk av tilsynets samlede dispensasjonspraksis, både de sakene hvor det innstilles på dispensasjon, og de sakene hvor det innstilles på at det ikke skal gis dispensasjon.
- (32) Klagenemnda finner imidlertid grunn til å understreke at denne tolkningen av § 12 første ledd siste punktum ikke er til hinder for at tilsynet – uten å involvere Tilskuddsutvalget – kan foreta mer innledende vurderinger av om dispensasjon i det hele tatt er en aktuell problemstilling. Dersom tilsynet derimot innlater seg på mer substansielle vurderinger av dispensasjonsspørsmålet, men kommer til at det ikke er grunnlag for å gjøre unntak fra forskriftens vilkår, er det klagenemndas konklusjon at tilsynet plikter å forelegge saken for Tilskuddsutvalget til uttalelse. Dette gjelder både vurderinger knyttet til de to inngangsvilkårene i § 12 første ledd (opprettholdelse av konkurransen på utgiverstedet og sikring av driften i et marked som er for lite til å være bærekraftig), og vurderinger knyttet til «kan»-vilkåret i bestemmelsen. Slik nemnda ser det, vil det i praksis være lite hensiktsmessig å holde disse vurderingene strengt adskilt.

- (33) Klagenemnda mener på denne bakgrunn at Tilskuddsutvalget skal forelegges alle saker der det reelt sett er spørsmål om det skal gis dispensasjon fra forskriftens regler. Utvalgets kompetanse er ikke begrenset til å gi uttalelse i saker hvor tilsynet innstiller på å gi dispensasjon. Forarbeidene gir etter nemndas vurdering heller ikke tilstrekkelige holdepunkter for en helt generell innskrenkende tolkning av bestemmelsen i § 12 første ledd siste punktum.
- (34) Basert på det ovennevnte er klagenemnda kommet til at det er et krav om at Tilskuddsutvalget skal avgi innstilling i denne saken. Ettersom Medietilsynet ikke har innhentet en slik innstilling, foreligger det en saksbehandlingsfeil.
- (35) I henhold til forvaltningsloven § 41 kan vedtaket likevel være gyldig dersom det er grunn til å regne med at saksbehandlingsfeilen ikke kan ha virket bestemmende for vedtakets innhold. Klagenemnda anser det ikke som klart at saksbehandlingsfeilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold. Det er her tilstrekkelig å vise til at Medietilsynet i Raunnes-saken snudde etter at det ble innhentet innstilling fra Tilskuddsutvalget. At innstillingen fra Tilskuddsutvalget bare er rådgivende, endrer dermed ikke at en slik innstilling kan ha avgjørende betydning.
- (36) Klagenemnda vil avslutningsvis bemerke at tilsynet i innstillingen 8. mars 2021 synes å legge til grunn en annen terskel for å motta produksjonstilskudd for nye søkere sammenlignet med søkere som allerede er inne i ordningen. Klagenemnda savner en nærmere angivelse av det rettslige grunnlaget for en slik differensiering.
- (37) Klagenemnda har kommet til at det er en saksbehandlingsfeil at Medietilsynet ikke innhentet innstilling fra Tilskuddsutvalget, og at denne saksbehandlingsfeilen kan ha virket bestemmende for vedtakets innhold. Vedtaket er dermed ugyldig, og sendes tilbake til tilsynet for en ny behandling. Ettersom saken sendes tilbake til tilsynet finner ikke nemnda grunn til å behandle klagers øvrige anførsler.
- (38) For ordens skyld bemerker nemnda at det ikke er tatt stilling til hvorvidt det er grunnlag for å gi dispensasjon etter forskriften § 12.

Konklusjon:

På denne bakgrunn treffer Medieklagenemnda følgende

vedtak:

Medietilsynets vedtak 17. november 2020 om avslag på søknad om produksjonstilskudd til publikasjonen Bodø Nu er ugyldig, og sendes tilbake til Medietilsynet for en ny behandling.

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

Medieklagenemnda gjør oppmerksom på retten til å 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 frem til vedkommende. Spørsmål om en part skal få dekket sakskostnader avgjøres av klageinstansen, men av underinstansen dersom underinstansen har truffet nytt vedtak i saken.

Dokumentet er godkjent elektronisk

¹ Rettet til "7. September 2021". Dato for retting: 14. september 2021.