



Medieklagenemnda

Klagenemndas avgjørelse av 14. desember 2022 i sak 2022/0786

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

Klager: Bakkar og Berg Media AS

Klagenemndas medlemmer: Bjørnar Borvik, Gunn Enli, Karin Fløistad og Eirik Østerud

Bakgrunn:

- (1) Bakkar og Berg Media AS (heretter klager) søkte 22. mars 2021 Medietilsynet om produksjonstilskudd til nettavisen NETT NO for tilskuddsåret 2021 etter forskrift av 25. mars 2014 nr. 332 om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier (heretter forskriften).
- (2) I forbindelse med behandlingen av klagers søknad gjennomførte Norsk Opplagskontroll AS en opplagskontroll hos klager i august 2021. Opplagskontrollen bekreftet et nettoopplag for NETT NO i 2020 på 1 179.
- (3) Klager sendte 25. august 2021 revisors vurderinger av regnskapsåret 2020 til tilsynet.
- (4) Under saksbehandlingen foretok tilsynet en kvantitativ innholdsanalyse av et representativt utvalg av nyhetsmediets samlede innhold i 2020. Utvalget bestod av 153 artikler, av totalt 5 325 artikler. Som ledd i analysen kategoriserte tilsynet innholdet i NETT NO i elleve ulike temakategorier, hvorav syv kategorier var angitt som støtteberettigede. Innholdsanalysen viste at NETT NO i 2020 dekket åtte temakategorier, herunder seks støtteberettigede kategorier. Innholdsanalysen viste at 93,5 prosent av artiklene inneholdt demokratisk relevant stoff, fordelt på fire temakategorier; næringsliv og økonomi (53,6 prosent), samfunnsutvikling og samfunnsutfordringer (21,6 prosent), politikk og organisasjonsliv (16,3 prosent), og kunst, kultur og litteratur (2 prosent). De resterende 6,5 prosentene inneholdt stoff fra fire andre kategorier, hvorav to av disse kategoriene var ansett støtteberettigede. NETT NO hadde en dekning på henholdsvis 3,9 prosent i de to støtteberettigede kategoriene.
- (5) Tilsynet vurderte at andelen artikler som inneholdt demokratisk relevant stoff var tilnærmet identisk i 2020 og i 2019, og konkluderte med at NETT NO heller ikke i 2020 oppfylte forskriftens vilkår om tematisk bredde. De øvrige innholdsvilkårene i forskriften § 3 første ledd nr. 1 og 2 – herunder vilkåret om sjangerbredde – ble imidlertid vurdert som oppfylt i 2020. I vurderingen av breddekravet i forskriften § 3 første ledd nr. 2 uttalte tilsynet blant annet følgende:

«Avisen har ikke hatt en utvikling hvor de har fått et bredere innhold. Analysen viser derimot at det har vært en liten økning i næringslivsstoff fra 2019 til 2020, fra 47 til 54 prosent. Koronapandemien har på ulike måter påvirket næringslivet, og Medie-

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

tilsynet har lagt merke til at flere av artiklene om næringsliv omhandler nettopp disse utfordringene. Det kan derfor ikke utelukkes at pandemien har hatt en påvirkning på fordelingen av innholdskategoriene når det gjelder økonomi/næringsliv, politikk og samfunnsutvikling.»

- (6) Medietilsynet utarbeidet en intern analyse av innholdet i NETT NO for vurderingen av søknaden for tilskuddsåret 2021. En tilsvarende intern analyse ble utarbeidet for vurderingen av søknaden for tilskuddsåret 2020, og tilsynets funn hadde da blitt bekreftet av den eksterne innholdsanalysen foretatt av Høgskolen i Volda (heretter HiV). Tilsynet mente derfor at det ikke var hensiktsmessig og nødvendig også å innhente en ekstern innholdsanalyse for vurderingen av søknaden for tilskuddsåret 2021.
- (7) Medietilsynet la fram søknaden for Tilskuddsutvalget for produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier (heretter Tilskuddsutvalget) før endelig vedtak ble fattet. Tilskuddsutvalget behandlet søknaden i møte 21. oktober 2021. Tilskuddsutvalget innstilte på at søknaden skulle avslås som følge av at publikasjonen ikke oppfylte vilkårene i forskriften § 3 første ledd nr. 2. Tilskuddsutvalget innstilte videre på at NETT NO ikke skulle innvilges dispensasjon, begrunnet i at dispensasjon fra innholdsvilkåret i § 3 første ledd nr. 2 strider mot tilskuddsordningens formål.
- (8) Tilsynet avslo søknaden 10. november 2021, med den begrunnelse at NETT NO i 2020 inneholdt en sterk overvekt av næringslivsstoff, og dermed ikke hadde tilstrekkelig tematisk bredde, jf. forskriften § 3 første ledd nr. 2. Tilsynet mente videre at NETT NO har en klar geografisk avgrensning til Nordfjord og Sunnmøre. Dette tilsier at publikasjonen ikke er omfattet av unntaket fra breddekravet som gjelder for de tematisk avgrensede nasjonale mediene. De øvrige vilkårene for tilskudd i §§ 3 – 8 ble imidlertid vurdert oppfylt. Avslutningsvis vurderte tilsynet om det var grunnlag for dispensasjon etter forskriften § 12. Tilsynet kom til at klager oppfylte vilkårene for dispensasjon; dispensasjon var nødvendig for å opprettholde konkurransen på utgiverstedet. Tilsynet konkluderte likevel med at dispensasjon ikke burde gis i saken.
- (9) Tilsynet inviterte 15. november 2021 klager til et møte, berammet til 22. desember 2021. I samme henvendelse informerte tilsynet om at klager kunne få innvilget utsatt klagefrist i saken til etter dette møtet. Klager bekreftet 22. november 2021 at de ønsket utsatt klagefrist i saken. Klagefristen ble forlenget til 31. januar 2022.
- (10) Klager påklaget vedtaket 26. januar 2022.
- (11) Tilsynet foretok en ny vurdering av saken, jf. forvaltningsloven § 33 andre ledd. Saken ble oversendt Medieklagenemnda ved brev av 16. mai 2022.
- (12) Klager innga 2. juni 2022 merknader til tilsynets innstilling.
- (13) Nemnda forespurte tilsynet om ytterligere opplysninger i saken i e-poster 26. august, 14. september, 23. september og 26. september 2022. Tilsynet besvarte henvendelsene 26. august, 21. september og 26. september 2022. Klager innga merknader til tilsynets opplysninger 11. oktober 2022.
- (14) Nemnda ba om ytterligere opplysninger i saken i e-post 24. november 2022. Tilsynet besvarte henvendelsen 25. november 2022.

- (15) Medieklagenemnda har avholdt flere møter til behandling av saken. Saken er behandlet i nemndsmøter 30. juni, 16. august, 26. september, 25. november og 14. desember 2022.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

Tematisk bredde – Forskriften § 3 første ledd nr. 2

- (16) Klager har prinsipalt gjort gjeldende at NETT NO inneholder et bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder, og dermed oppfyller vilkåret om tematisk bredde i forskriften § 3 første ledd nr. 2.
- (17) Klager har framholdt at Medietilsynets innholdsanalyse viser at NETT NO har en langt større tematisk bredde enn det tilsynet tidligere har lagt til grunn. Klager har vist til at tilsynet selv har konkludert med at 46,4 prosent av stoffet ikke omhandler næringsliv og økonomi, hvilket tilsvarer 2 470 artikler (i snitt 6,7 artikler per dag). Etter klagers syn viser dette at NETT NO har en betydelig tematisk bredde i den daglige redaksjonelle produksjonen, og at den tematiske bredden er godt innenfor det som nemnda og tilsynet har lagt til grunn at må til for å oppfylle vilkåret.
- (18) Klager har videre gjort gjeldende at Medietilsynet har lagt til grunn en for streng tolkning og snever forståelse av breddekravet, sett i lys av tilskuddsordningens formål. Klager har framholdt at Medieklagenemndas uttalelser i sak 2020/0268 (Bakkar og Berg) gir anvisning på et konkret skjønn hvor prosenter ikke er avgjørende (premiss 50 og 62). Klager har videre gjort gjeldende at det er et tvilsomt hjemmelsgrunnlag for den skjematiske tilnærmingen tilsynet har, med krav til antall kategorier av stoffområder og prosentvise minimumskrav til dekning av disse. Det framstår som en skjematisk videreutvikling fra forrige klagesak om NETT NO, som ikke er kommunisert ved utlysningen og ikke er innarbeidet. Det tilsynet i virkeligheten gjør er å innsnevre skjønnnet, i strid med forskriften. Det skjematiske er «modellert» slik at det passer til en tradisjonell bred lokalavis, og vil innebære en begrensning i redaksjonell frihet som ikke er forankret i formålet. Mediets redaksjonelle profil må vurderes konkret i og sin rette sammenheng.
- (19) Klager har vist til at Medieklagenemnda i avgjørelsen 14. april 2021 har lagt til grunn at medier som får produksjonstilskudd må ha et redaksjonelt handlingsrom når det gjelder prioriteringer mellom ulike temakategorier. Klager har gjort gjeldende at det redaksjonelle handlingsrommet må være større for mindre medium med færre økonomiske og redaksjonelle ressurser. Det er klagers syn at tilsynet ikke kan stille samme krav til en nettavis under oppbygging, som til større og etablerte aviser med langt flere ansatte, og med ansatte med ansvar for bestemte temakategorier. En slik tolkning av regelverket er etter klagers syn forenelig med formålet bak ordningen. Det er umulig for en så liten redaksjon som NETT NO å drive kvalitetsjournalistikk innenfor alle tematiske områder. Det er helt nødvendig for NETT NO å prioritere en del tematiske emner for i det hele tatt å kunne gi ut et kvalitetsprodukt til leserne. Klager har opplyst at redaksjonen allerede produserer svært mange saker til å være så liten, og at de ansatte arbeider 40-50 timer i uken for å holde driften gående. Det er dermed ikke mulig for NETT NO å skrive flere saker om emner som tilsynet mener er for lite dekket. Tilsynet har dermed stilt urimelige krav til tematisk bredde for NETT NO.

- (20) Klager har videre gjort gjeldende at tilskuddsordningens formål ikke adresseres på riktig måte av tilsynet. Klager har framholdt at vilkårene i forskriften § 3 må tolkes og anvendes ut fra overordnet formål og utviklingen i mediesituasjonen. Klager har vist til at mediesituasjonen har vært i kraftig endring siden tilskuddsordningen ble etablert, og det er fra flere politiske partier uttrykt bekymring for den sterke mediekonsentrasjonen som innsnevrer mangfoldet. Det er derfor viktig at ordningen fanger opp mediebedrifter som faktisk bidrar til større mangfold. Likevel tar ikke tilsynet hensyn til dette i sin tildeling. NETT NO bidrar til journalistisk mangfold og kvalitetsjournalistikk i regionen, i tråd med hovedformålet i forskriften. I regionen er det også et stort behov for et medium som NETT NO, som dekker kvalitets- og breddejournalistikk om nærings- og samfunnsliv.
- (21) Gitt pressens samfunnsoppdrag som er å være en uavhengig og kritisk formidler av nyheter, er det særlig for samfunnsområdene politikk og næringsliv at reelt mangfold er viktig. Temaene som NETT NO har satset på er særlig egnet til å oppfylle demokratiformålet og gir utgivermangfold en viktig betydning. Disse temaene bør derfor få flere «poeng» i en breddevurdering enn andre temakategorier. Det må anses legitimt og i samsvar med formålet å tillegge disse tyngre temaene en relativt større vekt, som kompenserer for en mindre satsing på andre områder.
- (22) Det er videre klagers syn at kvalitativt god næringslivsjournalistikk i seg selv er tematisk breddejournalistikk, ettersom næringspolitikk og næringsliv er tett knyttet til og berører de fleste andre samfunnsområder. Næringslivsjournalistikk dreier seg om det som er vesentlig for innbyggerne i et samfunn, herunder næringsvirksomhet, politikk, arbeidsliv, samferdsel, skatt, støtteordninger, utdannings-tilbud, innvandring, boligbygging, til- og fraflytting, m.m. Det omhandler både lokal-, fylkes-, og rikspolitik. For Nord-Vestlandet er næringslivet sentralt for hele samfunnet, og for om det i det hele kan bo folk på stedene.
- (23) Avslutningsvis har klager gjort gjeldende at NETT NO ikke dekker et lokalsamfunn, men en stor region med 17 kommuner. Det er ikke naturlig eller ønskelig fra lesernes side at NETT NO dekker lokale fotballresultater eller andre svært lokale saker. NETT NO har en annen journalistisk profil, og må ha det for å kunne være et alternativ til dagens medier og ikke bare være en kopi av det som allerede finnes. Derfor dekkes kun større ulykker av regional eller nasjonal karakter. Lokalpolitikk dekkes i liten grad, men NETT NO inneholder derimot mye om regional- og nasjonalpolitikk. NETT NO har heller ikke bursdagshilsener, TV-programoversikter eller kryssord, slik man gjerne finner i lokalaviser.

Subsidiært: Dispensasjon fra forskriften § 3 første ledd nr. 2, jf. § 12

Den skjønnsmessige vurderingen

- (24) Klager har gjort gjeldende at det er i tråd med formålet med tilskuddsordningen å gi tilskudd til NETT NO. Klager har vist til at tilsynet har uttrykt uro over at konsernene stadig blir mer dominerende regionalt. På Nord-Vestlandet er NETT NO en viktig motvekt til en slik dominerende posisjon. NETT NO er en uavhengig aktør, som skiller seg ut både organisatorisk og innholdsmessig. NETT NO driver med kvalitetsjournalistikk innenfor tema som er viktige for innbyggerne i regionen. I tillegg er NETT NO den eneste reelle konkurrenten til Polaris Media-konsernet på området for samfunnsviktig journalistikk i regionen. NETT NO er med andre ord en garantist for mangfold på Nord-Vestlandet.

- (25) Klager har også gjort gjeldende at Medieklagenemndas betraktninger i sak 2020/0268 (Bakkar og Berg), om betydningen av mediets demokratifunksjon i samfunnet (premiss 110 og 111), ikke har blitt adressert korrekt av tilsynet. NETT NO bidrar til et styrket mediemangfold i regionen, og da særlig innenfor stoffområder som er viktige for demokratihensynet.
- (26) Klager har videre vist til at tilsynet i vurderingen har lagt til grunn at det normalt ikke er aktuelt å gi dispensasjon fra innholdsvilkårene i forskriften § 3 første ledd nr. 1 og 2. Til dette har klager gjort gjeldende at tilsynets uttalelser bygger på en for snever forståelse av formålet, som det ikke er grunnlag for. Tvert imot er det i harmoni med formålet å styrke mediemangfoldet og avsendermangfoldet i regionen.
- (27) Klager har også gjort gjeldende at forskriften ikke gir grunnlag for å begrense dispensasjonsadgangen for regionaviser.
- (28) Klager har videre reagert på at tilsynet har vektlagt at NETT NO i hovedsak kun dekker næringslivsstoff fra de aktuelle kommunene, og at dette taler mot at det innvilges dispensasjon. Det er klagers syn at dette ikke er korrekt, noe også tilsynet har erkjent. Klager har også reagert på at tilsynet i argumentasjonen begrunner avslag på dispensasjon i det samme forhold som det skal gis dispensasjon fra. Det er klagers syn at dette er ringargumentasjon som det er vanskelig å forholde seg til.

Saksbehandlingsfeil – Usaklig forskjellsbehandling

- (29) Klager har gjort gjeldende at vedtaket innebærer usaklig forskjellsbehandling av NETT NO. Klager har vist til at tilsynet årlig gir tilskudd til mediet Kyst og Fjord, som har langt mindre tematisk bredde enn NETT NO. Det er klagers syn at forskjellsbehandlingen framstår svakt begrunnet. Kyst og Fjord skriver i stor grad om fisk og fiskeri, og har dermed et betydelig mer nisjepreget innhold enn NETT NO. Kyst og Fjord er også det mediet som er mest sammenlignbart med NETT NO, ettersom begge dekker en stor region med mange kommuner.
- (30) Klager har vist til at tilsynet har begrunnet tilskudd til Kyst og Fjord med at avisen holder til innenfor tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark. Klager er uenig i at forskriften åpner for at tilsynet kan vurdere et regionalt medium på Nord-Vestlandet strengere enn et regionalt medium fra Nord-Troms og Finnmark. Tiltakssoner er næringspolitikk, og dispensasjon skal vurderes opp mot formålet med ordningen, dvs. mediepolitikk. Det kan dermed ikke være riktig å legge avgjørende vekt på generelle næringspolitiske hensyn for regionen som sådan i vurderingen av dispensasjon etter forskriften. Klager har også vist til at tilsynet har egne støtteordninger for aviser i Nord-Troms og Finnmark.
- (31) Klager har videre gjort gjeldende at tilsynets praksis – slik denne er redegjort for i e-poster av 21. og 26. september 2022 – i realiteten innebærer at tilskuddsmottakere (som Kyst og Fjord) som allerede er inne i ordningen, unntas fra innholdskravet etter den nye forskriften (2014). Tilsynets praksis er en intern policy uten noen som helst forankring i forskriften. Tildelingen bygger dermed ikke bare på usaklig forskjellsbehandling, men den strider også mot det forvaltningsrettslige krav til hjemmel for bevilgninger. Klager har videre vist til at tilsynet opplyser at det løpende vil vurdere behovet for ny innholdsvurdering av tilskuddsmottakere som allerede er inne i ordningen, men kriteriene for når og hvem som skal vurderes framstår uklar og kan ikke ses å ha ledet til noen nye analyser.

- (32) Avslutningsvis har klager vist til at Fiskeribladet, som også mottar tilskudd etter ordningen, heller ikke er en riksavis. Abonnementstallene viser at Fiskeribladet er en kystavis, med minimalt med abonnenter i Innlandet, Viken, Vestfold og Telemark. Det er i lys av dette klagers syn at det ikke vil være urimelig å gi dispensasjon til NETT NO, som primært dekker store deler av Møre og Romsdal, deler av Vestlandet, og som samtidig har abonnenter mange andre steder i landet, blant annet i Oslo.

Saksbehandlingsfeil – Høringsnotatet

- (33) Klager har gjort gjeldende at høringsnotatet til ny forskrift ikke kan tas til inntekt for en skjerpet tolkning per i dag, slik tilsynet anfører. Klager har vist til at det i høringsnotatet foreslås at det ikke lenger skal kunne gis dispensasjon fra breddekravet, men at det i dag ikke er en slik begrensning i forskriften. En slik begrensning kan heller ikke inntolkes.
- (34) Klager har videre bemerkt at det i høringsnotatet foreslås å forskriftsfeste at stoff av samfunnsmessig betydning skal utgjøre det innholdsmessige tyngdepunktet i støtteberettigede medier. Klager har vist til at departementet på side 14 i høringsnotatet foreslår at det «som selvstendig vilkår forskriftsfestes at nyhets- og aktualitetsmediet kan få tilskudd når det har dagsaktuelt og samfunnsrelevant nyhetsinnhold, aktualitetsinnhold og debatt som utgjør majoriteten av mediets samlede redaksjonelle innhold». Det er klagers syn at dagens forskrift allerede gir rom for slike betraktninger, slik at innholdet i NETT NO må vurderes i lys av dets samfunnsmessige betydning. Med andre ord må innholdskravet relativiseres, med en ulik vektning av stoffkategorier for oppfyllelse av breddekravet.

Medietilsynet har i det vesentlige anført:

Tematisk bredde – Forskriften § 3 første ledd nr. 2

- (35) Det er Medietilsynets vurdering at NETT NO ikke inneholder et bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder, og dermed ikke oppfyller vilkåret om tematisk bredde i forskriften § 3 første ledd nr. 2. NETT NO er en nisje-publikasjon som kun dekker tre av syv støtteverdige temakategorier med tilstrekkelig høy andel.
- (36) Tilsynet har framholdt at vilkåret om tematisk bredde innebærer at det skal være en viss helhetlig balanse mellom ulike stoff- og innholdstyper. Tilsynet er videre av den oppfatning at vilkåret ikke bør tolkes som et krav om fullstendig bredde i dekningen av de syv støtteverdige temakategoriene. Tilsynet har vist til at Medieklagenemnda i sak 2020/0268 (Bakkar og Berg) uttalte at vilkåret ikke innebærer at alle stoffområder skal være dekket med samme tyngde, men at det må være en viss dekning innenfor hver kategori (premiss 60). I vurderingen har tilsynet lagt vekt på om det er tilstrekkelig bredde i dekningen av de ulike kategoriene, og om det er en viss helhetlig balanse mellom de ulike kategoriene. Tilsynet har lagt til grunn at det bør være vesentlig dekning av minst fem av syv kategorier, og at det kan aksepteres en lav dekning av to av de støtteverdige kategorier. Fire av syv kategorier er demokratisk relevant, og tilsynet har oppstilt et særlig krav om dekning av to slike kategorier. Tilsynet har ikke fastsatt terskelverdier eller absolutte krav for dekning i hver kategori. To demokratisk relevante kategorier bør imidlertid ha en dekning på minimum ti prosent hver, og tre øvrige støtteverdige kategorier bør være dekket med minimum fem prosent av det totale antallet artikler.

- (37) Tilsynet har i den konkrete vurderingen av innholdet i NETT NO vist til at 92 prosent av artiklene som ble analysert var innenfor temakategoriene næringsliv og økonomi (54 prosent), samfunnsutvikling (22 prosent), og politikk og organisasjonsliv (16 prosent). Det var svært få artikler i andre kategorier, og andre støtteverdige kategorier hadde en andel på under tre prosent. Dette klare tyngdepunktet viste at NETT NO i 2020 ikke hadde den tilstrekkelige tematisk bredden, og ikke i tilstrekkelig grad dekket ulike samfunnsområder, slik forskriften stiller krav om.
- (38) Tilsynet er uenig med klager i at det har vært en endring i NETT NOs dekning av de ulike temakategoriene. Tilsynet har vist til at andelen artikler som inneholder demokratisk relevant stoff er den samme i 2020 som i 2019.
- (39) Tilsynet har ikke funnet grunnlag for å tolke forskriften slik at næringslivsjournalistikk i seg selv er tematisk breddejournalistikk.
- (40) Tilsynet er også av den oppfatning at forskriften ikke åpner for en lempeligere tolkning av innholdsvilkårene for medier med små redaksjoner eller for medier som er i en etableringsfase. Forskriftens vilkår om tematisk bredde kommer til anvendelse for alle medier som søker tilskudd etter ordningen. Det er heller ikke rettslig grunnlag for å tolke forskriften slik at det redaksjonelle handlingsrommet er forholdsmessig større desto mindre et medium er, eller desto færre økonomiske og redaksjonelle ressurser mediet har.

Dispensasjon – Forskriften § 12

Den skjønnsmessige vurderingen

- (41) Det ligger innenfor tilsynets skjønn å avgjøre om dispensasjon bør gis. Vurderingen av om det skal gis dispensasjon må blant annet forankres i tilskuddsordningens formål. Ordlyden i forskriften § 12 innebærer at det kan gis unntak fra alle reglene i forskriften. Det er imidlertid normalt ikke aktuelt å benytte bestemmelsen til å gjøre unntak fra innholdsvilkårene i forskriften § 3 første ledd nr. 1 og 2, da dette vanskelig kan vurderes å være i tråd med formålet med ordningen. Etter tilsynets vurdering er det klart i strid med ordningens formål å gi dispensasjon fra breddekravet for lokale og regionale medier. En slik tildelingspraksis bidrar ikke til å sikre en bred dekning av ulike samfunnsområder i lokalområdet.
- (42) Tilsynet har også vist til at Tilskuddsutvalget i sin innstilling har anbefalt at NETT NO ikke gis dispensasjon fra forskriftens bestemmelser.
- (43) Tilsynet har videre vist til at Kultur- og likestillingsdepartementet har sendt på høring forslag til endringer i forskriften, og at det er foreslått å stramme inn dispensasjonspraksisen slik at det ikke kan gjøres unntak fra innholdsvilkårene.

Saksbehandlingsfeil – Usaklig forskjellsbehandling

- (44) Tilsynet mener at forskjellsbehandlingen mellom NETT NO og Kyst og Fjord i ordningen ikke er usaklig. Tilsynet har vist til at dispensasjon for Kyst og Fjord var begrunnet i at publikasjonen er etablert innenfor tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark, og at NETT NO ikke er innenfor denne tiltakssonen. I tråd med Medieklagenemndas uttalelser i sak 2020/0268 (Bakkar og Berg) er det 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.

- (45) Tilsynet har også opplyst at Kyst og Fjord har fått innvilget tilskudd som lokalavis siden 2013. Tilsynet var av den oppfatning at Kyst og Fjord allerede på dette tidspunktet oppfylte innholdsvilkåret i forskriften § 3. Avisen ble imidlertid innvilget dispensasjon fra kravet om utbredelse i eget fylke, jf. dagjeldende forskrift § 4 første ledd nr.1, jf. § 13. I vurderingen ble det særlig vektlagt at avisen ble utgitt i tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark. Dette ble ansett som et næringssvakt økonomisk område med et begrenset marked. Ved ny forskrift i 2014 vurderte tilsynet at Kyst og Fjord ikke lenger var i brudd med forskriften § 4 første ledd nr. 1, slik at det ikke lenger var behov for å gi dispensasjon fra dette vilkåret.

Medieklagenemndas vurdering:

- (46) Saken gjelder klage 26. januar 2022 over Medietilsynets avslag 10. november 2021 på søknad om produksjonstilskudd for publikasjonen NETT NO, for tilskuddsåret 2021.
- (47) Medietilsynet har opplyst at klagefristen ble forlenget før utløpet av den opprinnelige klagefristen på tre uker. Klagefristen ble framsatt innen ny klagefrist, og er følgelig framsatt rettidig, jf. forvaltningsloven § 29 fjerde ledd.
- (48) Tilsynets behandling av saken er gjort med hjemmel i forskrift av 25. mars 2014 nr. 332 om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier. Forskriften §§ 3-8 inneholder kumulative vilkår for produksjonstilskudd. Tilsynet kom til at vilkårene i § 3 første ledd nr. 2 ikke var oppfylt. Bestemmelsene stiller krav til innholdet i publikasjonen, og lyder:

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

[...] 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. [...]

- (49) Det sentrale spørsmålet i saken er om NETT NO har et «bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder», og dermed oppfyller innholdsvilkåret i § 3 første ledd nr. 2.
- (50) Nemnda har tidligere lagt til grunn at innholdsvilkåret i forskriften § 3 første ledd nr. 2 innebærer både et krav om bredde i innholdet («et bredt tilbud») og et krav om at nyhetsdekningen skal være dagsaktuell og løpende («nyhets-, aktualitets- og debattstoff»), se blant annet sak 2020/0243 (Dagbladet Pluss) premiss 178. Det er i foreliggende sak ikke omtvistet at NETT NO har en dagsaktuell og løpende nyhetsdekning. Nemnda finner ikke grunn til å vurdere dette forholdet annerledes enn tilsynet.
- (51) Videre innebærer innholdsvilkårets krav om bredde i innholdet både et krav om sjangerspredning og et krav om tematisk bredde, jf. sak 2020/0268 (Bakkar og Berg) premiss 72. Tilsynet har lagt til grunn at NETT NO for tilskuddsåret 2021 oppfyller kravet om sjangerspredning. Nemnda finner heller ikke grunn til å vurdere dette forholdet annerledes enn tilsynet.
- (52) Spørsmålet blir dermed om NETT NO oppfyller kravet til tematisk bredde.

- (53) Nemnda har i tidligere saker lagt til grunn at kravet om tematisk bredde i forskriften § 3 første ledd nr. 2 første setning er et skjønnsmessig vilkår, slik at det er en samlet vurdering av flere momenter som avgjør om vilkåret er oppfylt, se blant annet sak 2020/0268 (Bakkar og Berg) premiss 50 og 78. Kravet må videre tolkes i lys av bestemmelsens andre og tredje setning. Tilskudd skal etter tredje setning ikke gis til medium som i all hovedsak inneholder stoff fra ett eller noen få samfunnsområder. Kravet i andre setning er ikke problematisk i vår sak.
- (54) Som ledd i saksbehandlingen av søknaden, har tilsynet gjennomført en innholdsanalyse av 153 artikler publisert i NETT NO i to konstruerte uker i 2020. Artiklene ble kategorisert i elleve ulike temakategorier. Temakategoriene er igjen inndelt i tre stoffområder; demokratisk relevant stoff, stoff av allmenn interesse, og privatsfære- og underholdningsstoff. Det er kun de to førstnevnte stoffområdene – og de syv temakategoriene som er omfattet av disse – som er definert som støtteberettigede. Nemnda mener at stoffområdene og temakategoriene som tilsynet har oppstilt i analysen er godt egnet til å avdekke bredden i stoffet som er publisert.
- (55) Tilsynet har videre lagt til grunn at det bør være vesentlig dekning av minst fem av totalt syv støtteberettigede temakategorier for at kravet om tematisk bredde skal kunne anses oppfylt, og at det kan aksepteres en lav dekning av to kategorier. Tilsynet har videre oppstilt et særlig krav om dekning av to av fire demokratisk relevante temakategorier, og at disse bør ha en dekning på minimum ti prosent hver. I tillegg bør tre øvrige støtteberettigede temakategorier være dekket med minimum fem prosent av det totale antallet artikler. Med dette som utgangspunkt vurderte tilsynet at NETT NO i 2020 ikke hadde tilstrekkelig bredde i innholdet til å oppfylle innholdsvilkåret i forskriften § 3. Tilsynet la vekt på at NETT NO kun dekket tre av syv støtteverdige temakategorier med tilstrekkelig høy andel. Tilsynet viste til at 92 prosent av artiklene som ble analysert var innenfor temakategoriene næringsliv og økonomi, samfunnsutvikling, og politikk og organisasjonsliv. Tilsynet la også vekt på at det var svært få artikler i andre kategorier, og at andre støtteverdige kategorier hadde en andel på under tre prosent.
- (56) Nemnda mener at en slik operasjonalisering av forskriftens vilkår som tilsynet her legger til grunn ikke er i tråd med forskriften. Tilsynet har oppstilt kvantitative krav, både krav til antall temakategorier som må være dekket, og terskelverdier for hva som skal anses som tilstrekkelig prosentmessig dekning av de ulike temakategoriene. Som nemnda har gjort rede for i tidligere saker er det – slik forskriften nå er formulert – ikke rettslig grunnlag for å oppstille slike krav, se blant annet sak 2020/0268 (Bakkar og Berg) premiss 61 og 62. Nemnda har i tidligere avgjørelser også lagt til grunn at det ikke er krav om at alle stoffområder skal være dekket med samme tyngde, men at det må være en viss dekning innenfor hver temakategori, se sak 2020/0268 (Bakkar og Berg) premiss 60. Nemnda ser i ettertid at denne uttalelsen isolert sett kan tolkes som et absolutt krav om dekning av alle temakategorier. Det er uheldig. Nemnda mente ikke å gi uttrykk for at det skal legges til grunn et slikt absolutt krav. Som nemnda også påpekte i premiss 78 i den samme avgjørelsen, ligger det i vilkåret i forskriften § 3 første ledd nr. 2 et visst rom for skjønn, og det må til syvende og sist foretas en konkret vurdering i den enkelte sak. Mediets prosentvise dekning i hver av de ulike temakategoriene gir en indikasjon på om det er tilstrekkelig tematisk bredde i dekningen, og er derfor relevant som ett av flere momenter i vurderingen. Det avgjørende for om vilkåret er oppfylt er likevel om det kan dokumenteres en viss helhetlig balanse mellom de ulike stoff- og innholdstypene, jf. premiss 60 i samme avgjørelse.

- (57) Mediene må også gis et redaksjonelt handlingsrom når det gjelder prioriteringen mellom ulike temakategorier, og det må gis rom for å nedtone enkelte kategorier, jf. sak 2020/0268 (Bakkar og Berg) premiss 62. Nemnda vil likevel presisere at dersom det aktuelle mediet i realiteten bare dekker inngående et par kategorier, så vil det vanskelig kunne hevdes at dekningen fortsatt har den nødvendige bredde for at innholdsvilkåret skal anses oppfylt. Den redaksjonelle friheten til å nedtone dekningen av saker i temakategoriene «politikk og organisasjonsliv», «samfunnsutvikling og samfunnsutfordringer», «næringsliv og økonomi» og «kunst, kultur og litteratur» er også mer begrenset, jf. sak 2020/0243 (Dagbladet Pluss) premiss 201. Dette har sammenheng med at disse kategoriene er ansett som demokratisk relevante. I tråd med de føringer som kan leses ut av forarbeidene og støtteordningens formål, bør demokratisk relevant stoff tillegges særlig vekt i vurderingen av om det er tilstrekkelig tematisk bredde, jf. premiss 199 i samme avgjørelse.
- (58) Klager har gjort gjeldende at det redaksjonelle handlingsrommet må være større for mindre medier med færre økonomiske og redaksjonelle ressurser, i tråd med tilskuddsordningens formål. Tilsynet har på sin side framholdt at det ikke er rettslig grunnlag for en slik tolkning av forskriften, og at forskriften ikke åpner for en lempeligere tolkning av innholdsvilkårene for medier med små redaksjoner eller for medier som er i en etableringsfase. Tilsynet har vist til at vilkåret kommer til anvendelse for alle medier som søker tilskudd etter ordningen. Nemnda er enig med tilsynet i at vilkåret gjelder for alle søkere i ordningen. Vilkåret er imidlertid skjønnsmessig, og nemnda vil derfor ikke utelukke at det i vurderingen av om innholdsvilkårene er oppfylt, også kan være et visst rom for å vektlegge at det aktuelle mediet er i en oppstartsfase. Det kan for eksempel være av betydning at det kan spores en utvikling i retning av større tematisk bredde eller sjangerspredning.
- (59) Klager har også argumentert for at kvalitativt god næringsjournalistikk i seg selv er tematisk breddejournalistikk. Klager har vist til at næringsliv og næringspolitikk er et bredt samfunnsområde, som er tett knyttet til og berører de fleste andre samfunnsområder. Som nemnda bemerket i sak 2020/0268 (Bakkar og Berg) er god næringslivsjournalistikk – som nettopp anlegger det vide perspektivet som klager påpeker – relevant for brede lag av det nyhets- og aktualitetssøkende publikum som befinner seg innenfor det geografiske området som mediet dekker, se premiss 74. Det er imidlertid fortsatt nemndas syn at det ikke er rettslig grunnlag for å tolke kravet om bredde i den tematiske dekningen på den måten som klager her gjør gjeldende.
- (60) Vurderingen blir dermed om det i innholdet i NETT NO i 2020 er en viss helhetlig balanse mellom de ulike stoff- og innholdstypene, slik at NETT NO må anses for å ha et bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff etter forskriften § 3 første ledd nr. 2.
- (61) Av tilsynets innholdsanalyse framkommer det at NETT NO dekket åtte av totalt elleve temakategorier, og seks av syv støtteberettigede kategorier. Disse funnene tilsier at NETT NO ikke dekker alle støtteberettigede temakategorier, men likevel har et bredt tilbud.
- (62) I henhold til tabellen på side 4 i innstillingen framkommer det videre at 93,5 prosent av artiklene i analysen inneholdt demokratisk relevant stoff, fordelt på de fire temakategoriene; «næringsliv og økonomi» (53,6 prosent), «samfunnsutvikling og samfunnsutfordringer» (21,6 prosent), «politikk og organisasjonsliv» (16,3 prosent), og «kunst, kultur og litteratur» (2 prosent). De resterende 6,5 prosentene inneholdt stoff fra fire andre temakategorier, hvorav kun to av disse kategoriene er ansett støtteberettiget.

De to støtteberettigede kategoriene var dekket med 3,9 prosent til sammen, henholdsvis 2,6 prosent («naturhendelser og ulykker») og 1,3 prosent («forbrytelser, politisaker og rettsvesen»). Tilsynets innholdsanalyse viser dermed at NETT NO i 2020 dekket alle temaområdene som er ansett som demokratisk relevante. Disse temaområdene har den største dekningen. Som nevnt skal dette tillegges særlig vekt i vurderingen, og tilsier at klager har bred dekning innenfor de viktigste temakategoriene. NETT NO dekker i hovedsak kategorien «næringsliv og økonomi», men de to kategoriene «samfunnsutvikling og samfunnsutfordringer» og «politikk og organisasjonsliv» har imidlertid også en forholdsvis god dekning. Kategorien «kunst, kultur og litteratur» har derimot en klart svakere dekning. Tilsynet har imidlertid opplyst at det ikke kan utelukkes at koronapandemien har hatt en påvirkning på fordelingen av kategoriene i perioden analysen ble gjennomført. Tilsynet har vist til at pandemien har påvirket næringslivet på ulike måter og at flere av artiklene om næringsliv omhandlet disse utfordringene.

- (63) Nemnda har i likhet med tilsynet funnet det relevant å sammenholde resultatene fra innholdsanalysen i 2020 med resultatene fra analysene for årene 2018 og 2019. Tilsynet mener at NETT NO ikke har fått bredere innhold siden 2019, og har vist til at andelen artikler som inneholder demokratisk relevant stoff er tilnærmet identisk for 2020 og 2019, og at andelen næringslivsstoff har økt i 2020. Nemnda er uenig i tilsynets vurdering på dette punkt. Det er nemndas syn at innholdsanalysene viser at den tematiske bredden har økt betydelig i årene fra 2018 til 2020. Andelen næringslivsstoff er redusert fra 90 prosent i 2018 til 67 prosent i 2019, og til 53,6 prosent i 2020. Reduksjonen av innhold i denne kategorien har medført at andelen annet stoff har økt tilsvarende, særlig gjelder dette for demokratisk relevant stoff. Andelen innhold i kategorien «politikk og organisasjonsliv» økte fra åtte prosent i 2018 til 17 prosent i 2019, og er på 16,7 prosent i 2020. Andelen innhold i kategorien «samfunnsutvikling og samfunnsutfordringer» har økt betydelig, fra ti prosent i 2019 til 21,6 prosent i 2020. Også andelen innhold i kategorien «kunst, kultur og litteratur» har økt siden 2019, selv om dekningen fortsatt er prosentmessig lav.
- (64) Det er nemndas syn at innholdsanalysen underbygger at NETT NO i 2020 inneholdt et bredt tilbud av stoff fra ulike samfunnsområder i tråd med forskriften § 3 første ledd nr. 2. Innholdsanalysen viser at NETT NO dekker seks av syv støtteberettigede temakategorier, og har dekning i alle fire kategorier som utgjør demokratisk relevant stoff. For tre av disse kategoriene er dekningen omfattende. Dette må tillegges særlig vekt i vurderingen.
- (65) Nemnda har i vurderingen også tatt i betraktning at god næringslivsjournalistikk har relevans for brede lag av det nyhets- og aktualitetssøkende publikum som befinner seg innenfor det geografiske området som mediet dekker. Nemnda har videre sett hen til – slik tilsynet også har bemerkt – at det ikke kan utelukkes at koronapandemien har hatt en påvirkning på fordelingen av kategoriene for NETT NO i perioden analysen ble gjennomført, særlig hva gjelder andelen næringslivsstoff. At mediene har dagsaktuell dekning er et selvstendig vilkår for tilskudd etter ordningen.
- (66) Det er ikke tvilsomt at NETT NO har en overvekt av innhold som omhandler næringslivet i vid forstand. Spørsmålet blir da om bestemmelsen i forskriften § 3 første ledd nr. 2 tredje setning om at tilskudd ikke gis til medium som i all hovedsak inneholder stoff om ett eller noen få samfunnsområder, er til hinder for at NETT NO inkluderes i tilskuddsordningen. Nemnda legger for sin vurdering til grunn at et medium kan operere med en klar journalistisk profil uten dermed å falle utenfor tilskuddsordningen. Det vises til nemndas bemerkninger i premiss 56 ovenfor. Det kan synes som at tilsynet i sin forvaltningspraksis

har bygget på en tilsvarende forståelse. I dialogen med tilsynet i forbindelse med klagesaksbehandlingen har det kommet fram at mediet Kyst og Fjord har fått tilskudd under denne tilskuddsordningen siden 2013. Kyst og Fjord omtaler seg på egne nettsider som «en uavhengig nyhetskanal for fiskerinæringen med forankring i nordnorske problemstillinger og virkelighet». Det framheves videre at de «leverer daglige nyheter fra fiskeri- og kystnæringene», at de har en målsetning om å «tilby elektroniske tjenester som er til nytte for yrkesfiskere og folk i kystnæringene», og at de «fanger opp det meste som rører seg og er relevant for fiskerinæringen». HiV har også i sin innholdsanalyse av NETT NO for tilskuddsåret 2020 omtalt Kyst og Fjord som en bransjeorientert fiskeriavis. Tilsynet har likevel lagt til grunn at innholdsvilkårene i forskriften § 3, herunder kravet om tematisk bredde, har vært oppfylt for Kyst og Fjord hvert år siden 2013. I lys av denne forvaltningspraksisen kan ikke nemnda se at bestemmelsen i forskriften § 3 første ledd nr. 2 tredje setning er til hinder for at NETT NO inkluderes i tilskuddsordningen.

- (67) Nemnda har etter dette, riktignok under en viss tvil, kommet til at NETT NO oppfyller innholdsvilkårets krav om tematisk bredde, jf. forskriften § 3 første ledd nr. 2.
- (68) Avslutningsvis vil nemnda knytte noen bemerkninger til klagers anførsel om at det foreligger usaklig forskjellsbehandling av NETT NO. Klager har i sin argumentasjon vist til at både Fiskeribladet og Kyst og Fjord årlig mottar tilskudd etter ordningen, til tross for at disse etter klagers syn har langt mindre tematisk bredde enn NETT NO. Tilsynet har på spørsmål fra nemnda opplyst at Fiskeribladet mottar tilskudd som et nasjonalt nisjemedium siden det ikke har tilstrekkelig tematisk bredde til å oppfylle innholdsvilkåret i forskriften § 3 første ledd nr. 2. Fiskeribladet er dermed ikke et relevant sammenligningsgrunnlag i saken. Nemnda har også vært i kontakt med tilsynet for å innhente opplysninger om begrunnelsen for at NETT NO og Kyst og Fjord er behandlet ulikt. Ut over en henvisning til at Kyst og Fjord er etablert i tiltakssonen Nord-Troms og Finnmark, har ikke tilsynet kunnet redegjøre nærmere for den ulike behandlingen. Siden tilsynet mener at Kyst og Fjord har oppfylt alle vilkår i forskriften siden 2014, har nemnda vanskelig for å se relevansen av en henvisning til at Kyst og Fjord er etablert i tiltakssonen Nord-Troms og Finnmark. Det er svært uheldig at tilsynet ikke er i stand til å redegjøre nærmere for de vurderinger som er gjort i forbindelse med tilsynets behandling av de årlige søknadene fra Kyst og Fjord. Med tanke på det resultat nemnda har kommet fram til, er det imidlertid ikke nødvendig å ta stilling til om det har skjedd en forskjellsbehandling som er usaklig.
- (69) Tilsynet har som nevnt i premiss 51 ovenfor kommet til at NETT NO oppfyller kravet om sjangerspredning. Dette legges også til grunn av nemnda. Det er etter dette nemndas konklusjon at NETT NO oppfyller innholdsvilkåret i forskriften § 3 første ledd nr. 2 for tilskuddsåret 2021.

Konklusjon:

På denne bakgrunn treffer Medieklagenemnda følgende

vedtak:

Medietilsynets vedtak 10. november 2021 om avslag på søknad fra Bakkar og Berg Media AS om produksjonstilskudd til NETT NO for tilskuddsåret 2021 oppheves. Tilsynet skal ved den nye behandlingen av søknaden legge til grunn at alle vilkårene for støtte i forskriften §§ 3 – 8 er oppfylt.

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

Medietilsynets vedtak er endret til gunst for klager. Etter forvaltningsloven § 36 kan klager kreve dekket vesentlige sakskostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket. Eventuelt krav om dekning av sakskostnader bes rettet til Medieklagenemnda.

Dokumentet er godkjent elektronisk