



Medieklagenemnda

Klagenemndas avgjerd av 26. august 2024 i sak 2024/0799

Saka gjeld: Klage på vedtak om produksjonstilskudd
Klagar: Dag og Tid AS
Klagenemndas medlemmer: Bjørnar Borvik, Gunn Enli, Karin Fløistad og Eirik Østerud

Bakgrunn:

- (1) Dag og Tid AS (heretter klagar) søkte 13. mars 2023 om produksjonstilskot for avisa Dag og Tid for tilskotsåret 2023 etter forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier av 8. desember 2022 nr. 2117 (heretter forskrifta).
- (2) Det var i alt 158 aviser som søkte om produksjonstilskot for 2023. Medietilsynet utarbeidde ein prognose for tildelinga for 2023 som vart offentleggjort 16. juni 2023. Produksjonstilskotet vart utbetalt forskotsvis i januar, april og juni 2023. Søkjarane fekk endeleg utrekning og vedtak i november 2023.
- (3) Medietilsynet vedtok 7. november 2023 å gje produksjonstilskot på 5 656 526 kroner til klagar. Tilskot vart gitt i medhald av revidert forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier som kom i kraft 1. januar 2023.
- (4) Det vart klaga på vedtaket 29. november 2023, etter at Medietilsynet hadde gitt utvida klagefrist per telefon. Klagar sendte 15. desember 2023 inn ytterlegare merknader og ein revidert klage 15. januar 2024.
- (5) Medietilsynet gjorde ei ny vurdering av klagars søknad, men opprettheldt vedtaket. Saka vart 15. mai 2024 sendt til Medieklagenemnda.
- (6) Klagar sendte 30. mai 2024 inn merknader til Medietilsynets innstilling.
- (7) Klagenemndssekretariatet ba 18. juni 2024 klagar om å gjere nærmare greie for dei ulike klagenes og merknadene. Klagar svarte 2. juli 2024 på spørsmåla. Det vart forklart at klagen frå 29. november og brevet frå 15. desember 2023 gjaldt klage på Medietilsynets vedtak 7. november 2023. Klagen frå 15. januar 2024 gjaldt endringa av tildelingsforskrifta og Medietilsynets rettleiar.
- (8) Nemndsmøte i saka vart halde 26. august 2024.

Medietilsynets grunngjeving i det vesentlege:

- (9) Medietilsynet plasserte klagar i kategorien nasjonalt nisjemedium for 2023 og klagar vart tildelt eit produksjonstilskot på 5 656 526 kroner.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 post@knse.no

- (10) Det følger av forskrifta § 11 nummer 3 og 4 at nasjonale medium som kan få tilskot, enten blir plassert i tilskotskategorien nasjonale nummer to-medium eller i kategorien nasjonale nisjemedium. Eit nummer to-medium er eit nyheits- og aktualitetsmedium som har ein konkurrent med høgare abonnementstal på utgjevarstaden, jf. § 3 bokstav i. Eit nasjonalt nummer to-medium er eit nummer to-medium som har minst 500 abonnement i minimum fire av landets fylke og minst 25 prosent av abonnementa utanfor utgjevarfylket. I tillegg kjem eit krav om minst 20 redaksjonelle årsverk, jf. § 3 første ledd bokstav j.
- (11) Et nasjonalt nisjemedium har eit breitt innhald om politikk, økonomi eller samfunnsliv, men er smalare i innhaldsprofilen enn andre nyheits- og aktualitetsmedium, jf. § 3 første ledd bokstav k.
- (12) Føremålet med kravet til redaksjonelle årsverk er å sikre at medier har redaksjonar av tilstrekkeleg størrelse til å kunne rapportere breitt om ulike samfunnsområde minimum seks dagar i veka, samtidig som det gjev mindre rom for uheldige tilpasningar for å maksimera tilskot. Det følger også av forarbeida at inndelinga i tilskotskategoriar kan auka nøyaktigheita ved at fordeling av tilskotsramma mellom dei ulike tilskotskategoriane blir gjort ut i frå marknads- og driftsforholda til desse mediegruppene.
- (13) Det er Kultur- og likestillingsdepartementet som fastsett rammene for kvar tilskotskategori på grunnlag av den totale løyvinga for det enkelte tilskotsåret. Kva konsekvensar ei ny inndeling av nummer to-medium vil ha for tilskotsbeløpet til den enkelte støttemottakar, vil difor avhenge av fordelingsvedtaket.
- (14) Klagar publiserte minst 480 eigenproduserte artiklar i 2022. Av søknaden framgår det at avisa har åtte faste redaksjonelle årsverk og ni frilansårsverk. Vidare er det opplyst at avisa har ei geografisk spreiding på minst 500 abonnement i minimum fire av landets fylker og minst 25 prosent av abonnementa utanfor utgjevarfylket. Basert på ein innhaldsanalyse frå Høgskulen i Volda legg Medietilsynet til grunn at avisa publiserer demokratisk relevant og dagsaktuelt innhald. På denne bakgrunn vart klagar plassert i tilskotskategorien nasjonalt nisjemedium og fekk utrekna tilskot i tråd med dette.
- (15) Klagar fekk utrekna tilskot etter overgangsreglane, jf. forskrifta § 27. Regelen inneber at medium som fekk tilskot etter tidlegare forskrift, kan få tilskotet i 2023 utrekna med 2/3 av tilskotet dei fekk i 2022, og det resterande av tilskotet etter gjeldande forskrift. Tilskotet blir utrekna etter overgangsregelen dersom dette gjev mediet meir i tilskotet enn om tilskotet blir utrekna etter gjeldande forskrift.
- (16) I innstillinga til Medieklagenemnda viser Medietilsynet til at det følgjer av forskrifta § 12 første ledd nummer 1 at nummer to-medium får eit grunntilskot. Kvar tilskotskategori kan ha ulikt grunntilskot. Av forskrifta § 12 andre ledd nummer 2 framgår det vidare at nasjonale nisjemedium på nynorsk får eit ekstra tilskot. Departementet fastset den årlege størrelsen på grunntilskota og ekstratilskota etter denne regelen, jf. § 12 tredje ledd. Grunntilskotet for 2023 var på 2 000 000 kroner og nynorsktilskotet på 2 000 000 kroner.
- (17) Klagar gjer gjeldande at avisa ligg tett på kravet som gjeld for nasjonale nummer to-medium om 20 redaksjonelle årsverk for 2023, medrekna frilansarar. Medietilsynet legg til grunn opplysningane om årsverk som gjekk fram av klagars søknad om produksjonstilskot for 2023. Tala som vart oppgitt i søknaden var åtte redaksjonelle årsverk og ni frilansårsverk. Definisjonen av redaksjonelle årsverk vart fastsett av Kultur- og likestillingsdepartementet og har vore gjeldande sidan forskrifta kom i kraft

1. januar 2023. Kva ressursar som skal reknast med i talet på redaksjonelle årsverk vart presisert i definisjonsdokumentet for produksjonstilskot 22. desember 2023. Forståinga av kva som ligg i vilkåret redaksjonelle årsverk har difor vore den same i heile 2023. Medietilsynet er forplikta til å legge departementets definisjon til grunn.

- (18) Då revidert forskrift om produksjonstilskot kom i kraft 1. januar 2023, utarbeidde Medietilsynet ein rettleiar om definisjon av fleire av vilkåra i den nye forskrifta, deriblant også omgrepet «redaksjonelle årsverk» i forskrifta § 3 bokstav m. Rettleiaren vart i februar 2023 sendt til alle mottakarar av produksjonstilskot. Klagaren mottok også rettleiaren. I rettleiaren vart det gitt ei forklaring på vilkåret «redaksjonelle årsverk». Det vart i rettleiingsdokumentet ikkje sagt noko om at frilansarar skulle reknast med i talet på redaksjonelle årsverk, men det gjekk fram at bruk av frilansarar skulle rapporterast separat. Medietilsynet ser at den opphavelige rettleiingsteksten ikkje eksplisitt sa noko om betydninga av frilansarar ved utrekninga av talet på årsverk, men viser til at det går fram av høyringsnotatet frå Kultur- og likestillingsdepartementet at frilansarar ikkje skal reknast med. For klagar hadde ikkje dette innverknad på utrekninga av tilskotet for 2023, sidan publikasjonen, også om ein rekna med frilansarane, hadde færre enn 20 redaksjonelle årsverk.

Klagar har i det vesentlege gjort gjeldande:

- (19) Klagar fekk i 2023 produksjonstilskot på 5 656 526 kroner som nasjonalt nisjemedium, utrekna etter overgangsregelen. Dette er 300 000 kroner mindre enn i 2022 og 1 300 000 kroner mindre enn prognosen for tilskotet frå juni 2023. Klagar meiner at dette er svært urimeleg.
- (20) Klagar viser til at avisa har høge brukarinntekter samanlikna med de andre avisene i kategorien nasjonale nisjemedium. Dette er ein konsekvens av stram økonomistyring, høg abonnementspris, og relativt sett få abonnentar med store rabattar. Etter den nye forskrifta skulle brukarinntekter inngå som ein viktig faktor ved utrekninga av produksjonsstøtte. Likevel opplever klagar ein reduksjon i størrelsen på tilskotet. Klagar meiner difor at grunntilskotet til nasjonale nisjemedium burde ha vore redusert til 1 000 000 kroner. Så lenge totalsummen ikkje blir utvida, bør ikkje grunntilskotet vere så høgt som 2 000 000 kroner. Då blir det mindre pengar å fordele på grunnlag av brukarinntektene til avisa.
- (21) Vidare meiner klagar at tilskotet til riksaviser som blir utgjevne på nynorsk bør vere klart definert og meir forutbereknaleg. Som eit minimum bør nynorsktilskotet til klagar vere på 2 000 000 kroner. Slik nynorsktilskotet blir rekna ut i dag, tyder det på at det blir justert opp og ned alt etter om søkjarane kjem «for godt» eller «for dårleg» ut når tilskotet på grunnlag av brukarinntektene er rekna ut.
- (22) Klagar ønskjer å kvalifisere til støtte som nasjonalt nummer to-medium etter forskrifta § 3 bokstav j. Det er i denne kategorien ein finn Morgenbladet og Klassekampen, som er konkurrentane til klagar. Klagar oppfyller kravet til redaksjonelt eigenprodusert innhald og kravet til talet på abonnentar i fire av landets fylke. 25 prosent av abonnementa er også utanfor utgjevarfylket. Når det gjeld kravet om 20 redaksjonelle årsverk, har klagar hatt ein dialog med Medietilsynet om korleis ein skal vurdere frilansarane. Dialogen har knytta seg til utrekninga, og ikkje til om frilansarar kan reknast med i talet på redaksjonelle årsverk.

- (23) Mot slutten av 2023 vart tilsynets rettleiar endra, og det vart slått fast at frilansarar ikkje skal telje med i utrekninga av redaksjonelle årsverk. Denne endringa skjedde medan klagar venta på ei avklaring frå Medietilsynet om korleis ein skulle gjera timetalet for frilansarane om til årsverk. Denne endringa ramar berre klagar. Klagar gjer gjeldande at Medietilsynet ikkje har kompetanse til å endre innhaldet i forskrifta, berre til å forvalte denne. Ei endring må gjerast av departementet.
- (24) Vidare er ikkje Medietilsynet konsekvente i si tilnærming. Frilansarar skal ikkje telje med i talet på redaksjonelle årsverk, men stoffet dei produserer skal telje med i det som reknast som eigenprodusert innhald. Ei slik differensiering gjev ikkje meining. Klagar fekk i 2023 ca. 5 700 000 millionar kroner i produksjonstilskot, noko som er 300 000 kroner mindre enn i 2022. Til samanlikning fekk Morgenbladet ca. 22 700 000 kroner i produksjonstilskot i 2023, noko som er 11 000 000 kroner meir enn i 2022. Klagar og Morgenbladet hadde tilnærma same støtte i 2018, knappe 5 000 000 kroner kvar. Grunnen til den store veksten i tilskotet til Morgenbladet er at dei la om til å bli fleirdagarsavis, og deretter vart flytta inn i gruppa nasjonale nummer to-medium.
- (25) I 2023 hadde klagar [REDAKERT] faste stillingar, og brukte redaksjonelt stoff frå mange frilansjournalistar, forfattarar og andre skribentar. Det er snakk om stabile og i stor grad faste bidragsytarar over fleire år. Det redaksjonelle arbeidet utgjer [REDAKERT] årsverk om ein deler samla kostnader på gjennomsnittleg journalistlønn i avisene Vårt Land, Klassekampen, Dagsavisen, Bergensavisen, Nationen og Dagen. I sum utgjer dermed den redaksjonelle staben hos klagar 19,5 årsverk når det er justert for sjukefråvær på 1,0 årsverk. Denne kalkulasjonen er basert på klagars tolking av definisjonen til Medietilsynet før denne vart endra 21. desember 2023.
- (26) Spørsmålet om frilansarar skal reknast med i talet på årsverk, er ikkje løyst i forskrifta § 3 bokstav m. Sjølv om bruken av ordet «ansatte» kan tyde på at definisjonen berre gjeld for dei som får arbeidsvederlaget utbetalt som lønn, vil det innebere ei forskjellsbehandling basert på korleis avisa er organisert.
- (27) Då Medietilsynets rettleiar vart formulert, var det ingenting som tydde på at denne var meint berre for klagar. Etter å ha drøfta spørsmålet om utrekning av frilansårsverk med tilsynet i nærmare to månadar, fekk klagar melding om at den nye rettleiaren slo fast at frilansarar ikkje skulle reknast med i talet på redaksjonelle årsverk. Klagar fekk denne meldinga etter at avisa hadde gjort alle budsjettvedtak for 2024.
- (28) Det er eit alminneleg forvaltningsrettsleg prinsipp at mottakar av offentlege tilskot og støtteordningar må få eit rimeleg varsel og høve til å uttale seg dersom vilkåra for støtte blir endra. Klagar meiner at Medietilsynet ikkje kan endre si tolking av forskrifta utan at det har vore oppe som eit spørsmål. Tolkingsendringa vil gå utover den einaste landsdekkande nynorskavisa. Klagar ønskjer at Medietilsynet endrar rettleiaren slik at får same ordlyd som den hadde fram til 21. desember 2023.

Medieklagenemndas vurdering:

- (29) Saka gjeld klage over Medietilsynets vedtak om produksjonstilskot. Klagen er sett fram i rett tid, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd.
- (30) Medietilsynets vedtak er gjort med heimel i revidert forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier som kom i kraft 1. januar 2023.

- (31) Klagar søkte 13. mars 2023 om produksjonstilskot. Medietilsynet kom til at klagar oppfylte kvalifikasjonskriteria for å kunne ta imot produksjonstilskot, jf. forskrifta §§ 5 til 9. Medietilsynet har vist til at klagar har publisert minst 480 eigenproduserte artiklar i 2022. I søknaden om produksjonstilskot gjekk det fram at avisa har åtte faste redaksjonelle årsverk og ni frilansårsverk. Vidare vart det i søknaden opplyst at avisa har ei geografisk spreing på minst 500 abonnement i minimum fire av landets fylke og minst 25 prosent av abonnementa er utanfor utgjevarfylket. Basert på ein innhaldsanalyse frå Høgskulen i Volda la Medietilsynet til grunn at avisa publiserer demokratisk relevant og dagsaktuelt innhald. På denne bakgrunn vart klagar plassert i tilskotsskategorien nasjonalt nisjemedium og fekk utrekna tilskot i tråd med overgangsreglane i forskrifta § 27. Dei faktiske forhold er ikkje omtvista frå klagars side.
- (32) Klagar har gjort gjeldande at grunntilskotet til nasjonale nisjemedium burde ha vore redusert til 1 000 000 kroner. Så lenge totalsummen til fordeling ikkje blir utvida, bør ikkje grunntilskotet vere så høgt som 2 000 000 kroner. Då blir det mindre pengar å fordele basert på brukarinntektene til kvar avis.
- (33) Medieklagenemnda viser til at det følger av forskrifta § 12 andre ledd nr. 1 at nummer to-medium i same tilskotskategori får eit grunntilskot, og at kvar tilskotskategori kan ha ulikt grunntilskot. Det følgjer vidare av § 12 tredje ledd at departementet fastset den årlege størrelsen på grunntilskota og ekstratilskota. Dette er vedtak som gjev uttrykk for politiske prioriteringar som verken Medietilsynet eller Medieklagenemnda har kompetanse til å overprøve.
- (34) Medieklagenemnda påpeikar at det også følgjer av forskrifta § 12 andre ledd nr. 8 at «[e]tter at tilskudd er fordelt etter punkt 1 til 6 over, fordeles det som gjenstår av ramma for hver tilskuddskategori mellom mediene i samme kategori. Tilskudd til det enkelte medium skal tilsvare den andelen mediets brukerinntekter utgjør av de totale brukerinntektene for alle medier i samme tilskuddskategori.» (Nemndas understrekning.) Det er difor ikkje nokon minstekrav etter forskrifta knytta til kor stor del av ramma som skal fordelast basert på brukarinntekter for kvar kategori.
- (35) Vidare har klagar gjort gjeldande at tilskotet til riksaviser som blir utjevne på nynorsk bør vera klart definert og meir forutberekeleg. Etter klagars syn bør nynorsktilskotet vere på minimum 2 000 000 kroner.
- (36) Nynorsktilskotet til nasjonale nummer to-medium og nasjonale nisjemedium er regulert i forskrifta § 12 andre ledd nr. 2. Dette er eit ekstratilskot som blir fastsett av departementet etter § 12 tredje ledd. Også dette er vedtak som gjev uttrykk for politiske prioriteringar som Medietilsynet og Medieklagenemnda ikkje har kompetanse til å overprøve.
- (37) Klagar har også gjort gjeldande at dei ønskjer å kvalifisere til støtte som nasjonalt nummer to-medium etter forskrifta § 3 bokstav j.
- (38) Forskrifta § 3 bokstav j lyder:
- «nasjonalt nummertomedium: nummertomedium som har minst 500 av abonnementstallet i minimum fire av landets fylker og minst 25 prosent av abonnementstallet utanfor utgiverfylket, og som har minst 20 redaksjonelle årsverk»*

- (39) I søknaden er det opplyst at klagar har åtte redaksjonelle årsverk og ni frilansårsverk. I klagen frå 15. januar 2024 har klagar rekna seg fram til at avisa har 19,5 årsverk dersom ein legg saman dei redaksjonelle årsverka og frilansårsverka. Det er difor klart at klagar ikkje hadde minst 20 redaksjonelle årsverk i 2023, som er vilkåret i forskrifta. Medieklagenemnda er einig med Medietilsynet i at klagar må sjåast på som eit nasjonalt nisjemedium etter forskrifta § 3 bokstav k for tilskotssåret 2023.
- (40) Sjølv om det er utan betydning for avgjerda i denne saka, vil nemnda avslutningsvis likevel knyte nokre kommentarar til klagars oppmoding om at Medietilsynet endrar rettleiaren slik at denne får same ordlyd som den hadde fram til 21. desember 2023. Fram til denne datoen var ikkje spørsmålet om frilansarar skulle reknast med i talet på årsverk, omtalt i rettleiaren. Det vart berre informert om at frilansarar skulle rapporterast separat.
- (41) Forskrifta § 3 bokstav j stillar krav om minst 20 redaksjonelle årsverk. I forskrifta § 3 bokstav m er redaksjonelle årsverk nærare definert. Forskrifta lyder:

«*redaksjonelle årsverk*: antall lønnede faste og midlertidige ansatte som har innholdsproduksjon og det redaksjonelle sluttproduktet som hovedoppgave.»

- (42) Medieklagenemnda meiner at bruken av uttrykket «faste og midlertidige ansatte» utvilsomt trekker i retning av frilansare ikkje skal inngå ved berekninga av redaksjonelle årsverk. Som støtte for sitt syn viser nemnda óg til departementets høyringsnotat, der følgjande vart foreslått:

«Dersom redaksjonelle årsverk skal brukes som et avgrensningskriterium i forskriften, må det fastsettes kriterier for hva som skal inngå i et redaksjonelt årsverk. Departementet foreslår at beregningen av redaksjonelle årsverk inkluderer lønnede faste og midlertidig ansatte, herunder praktikanter og redaksjonelle ledere, som har innholdsproduksjon og det redaksjonelle sluttproduktet som hovedoppgave. Dette kan blant annet inkludere journalister, fotografer, redigerere, researchere, grafikere, illustratører, vaksjefer og redaksjonelle utviklere og datajournalister. Frilansmedarbeidere teller ikke med i beregningen av redaksjonelle årsverk etter denne definisjonen. Departementet ber om høringsinstansenes innspill til hva som skal inngå i beregningen av redaksjonelle årsverk.» (jf. [horingsnotat-forskrift-om-produksjonstilskudd-for-nyhets-og-aktualitetsmedier-070422.pdf \(regjeringen.no\)](#) høringsnotatets punkt 4.8.2.1., side 32-33) (Nemndas understreking.)

- (43) Nemnda finn det klart at rettleiaren, slik den no er formulert, er i tråd med det som kan utleiast av forskriftsføresegna og høyringsnotatet. Ei endring av rettleiaren tilbake til slik den var formulert fram til 21. desember 2023, kan ikkje endre på ei utvilsom tolking av forskrifta.
- (44) Medieklagenemnda har forståing for at klagar opplever endringa av rettleiaren som tyngande sidan presiseringa i rettleiaren først vart gjort etter at alle budsjettvedtak for 2024 var gjort. Dette medfører likevel ikkje at endringa av rettleiaren kan sjåast på som eit enkeltvedtak som er retta mot klagar. Medietilsynet må kunne oppdatere retningslinjer og rettleiarar ved behov. Medieklagenemnda kan på denne bakgrunn ikkje sjå at det er grunnlag for å vurdere endringa av rettleiaren som eit enkeltvedtak, og kan ikkje pålegge Medietilsynet å endre denne.

På denne bakgrunn gjer Medieklagenemnda følgjande

vedtak:

Klagen blir ikkje teken til følge.

Det kan ikkje klagast på vedtaket, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur