



Kulturdepartementet

Postboks 8030 Dep

0030 Oslo

postmottak@kud.dep.no

Deres ref.: 17/1301-

Vår ref.: 016.1 BW

Oslo, 22. juni 2017

**HØRINGSUTTALELSE - NOU 2017: 7 DET NORSKE MEDIEMANGFOLDET – EN STYRKET
MEDIEPOLITIKK FOR BORGERNE**

Oppsummering

- Mediemangfold har en sentral betydning for demokratiet på alle nivåer: lokalt, regionalt og nasjonalt. Risikoen og kostnadene for samfunnet vil bli uakseptable dersom journalistikken skulle bli vesentlig svekket. Det er derfor behov for omfattende og generelle tiltak, fordi som utvalget peker på er situasjonen at «det akkurat nå ikke finnes bærekraftige forretningsmodeller for å finansiere betydelige deler av den samfunnsviktige norske journalistikken.»
- Fritak for arbeidsgiveravgift er det viktigste tiltaket som foreslås. Det vil være tydelig innrettet mot å styrke norsk innholdsproduksjon og mangfold. Det er også behov for å justere grensene for det digitale mva-fritaket slik at også dybde-/nisje-journalistikk og enkeltartikler omfattes. Forslaget om en ny tilskuddsrettet innovasjonsordning er viktig, fordi det vil bidra til nødvendig fornyelse. Disse tiltakene er indirekte og vil ha bred effekt.
- MBL støtter forslagene om endringer i produksjonstilskuddet under forutsetning av at det etableres et fritak for arbeidsgiveravgift. Det er nødvendig at disse endringene følges opp for å sikre at formålet oppnås.
- Utvalget peker på ulike konkurransevilkår med globale aktører på annansemarkedet. Rapporten *Unequal taxation in a digital world – a challenge for the Nordic media industry* dokumenterer en rekke mulige tiltak. MBL vil særlig peke på *Diverted Profits Tax* som et mulig virkemiddel.

Mediepolitikk er demokratipolitikk

Mediene har en sentral rolle i samfunnet gjennom redigert formidling av nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt. Denne rollen er under kraftig press. Dette beskrives presist av utvalget, som peker på at det haster med å komme med tiltak. En hovedårsak er endringer i annonsemarkedet, hvor de tradisjonelle mediernes stilling trues av internasjonale aktører uten egenprodusert innhold. Det er derfor nødvendig med en kraftfull oppjustering av den offentlige innsatsen gjennom mediepolitikken dersom målet om mediemangfold over hele landet skal kunne opprettholdes.

Staten har en grunnlovsfestet forpliktelse til å «lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale» (Grunnloven §100). Mediepolitikk er et viktig bidrag til demokratisk infrastruktur, og må derfor ta utgangspunkt i grunnleggende samfunnsverdier og behov.

Frie og uavhengige medier er blant de viktigste institusjonene i et demokratisk samfunn. Demokratiet hviler på at vi har kunnskap og en levende samfunnsdebatt basert på innsikt, og at enhver maktinstitusjon, offentlig som privat, blir kontrollert og stilt til ansvar. Med færre journalister blir det vanskeligere å opprettholde et nødvendig mediemangfold og utøvelsen av den demokratiske funksjonen mediene har landet rundt. Journalistikk er først og fremst en samfunnsfunksjon, et offentlig gode.

Mediemangfold er derfor ikke et mål i seg selv. Det er gjennom de redigerte mediene at folk får nyheter de kan stole på, og det er i disse mediene at de mange stemmene i den offentlige samtalen løftes frem slik at det er mulig å ha en rasjonell, faktabasert debatt.

Mediemangfoldsutvalget sier det slik¹: «Utvalgets største bekymring er at for mye av den samfunnsviktige journalistikken vil bli bygget ned og forsvinne i løpet av den korte tiden som nå eksisterer, før bærekraftige forretningsmodeller eventuelt viser seg å kunne finansiere den. Det er en risiko samfunnet ikke bør ta.»

Risikoen og kostnadene for samfunnet vil bli uakseptable dersom journalistikken skulle bli vesentlig svekket.

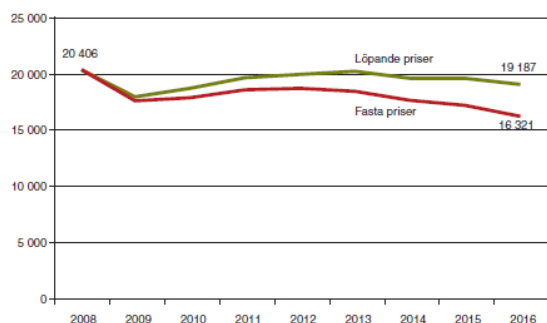
Behov for omfattende og generelle tiltak

Utvalget har i innstillingen konkludert med at det er behov for å øke innsatsen rettet mot mediene med 735 – 835 mill. kr. Av dette utgjør forslaget om fritak for arbeidsgiveravgift 500 – 600 mill. kr. Utvalget begrunner dette med at de eksisterende virkemidlene ikke er tilstrekkelig for å sikre de mediepolitiske målene.

På den ene siden synker verdien av annonsemarkedet. Figuren under viser at så mye som tyve prosent av reell verdi er borte siden 2008.

Reklameinvesteringer i Norge

20% av de norske reklameinvesteringene har forsvunnet siden 2008 (korrigert for inflasjon).



Figur 4.7 Reklaminvesteringar i Norge, 2008–2016 (MNOK, löpande och fasta priser)

Källa: Institutet för reklam- och mediestatistik, IRM (bearbetningar).

¹ 1.1, side 9.

På den andre siden mister redaksjonelle nasjonale medier markedsandeler.

Utfordringen illustreres gjennom et fall i annonseinntekter i perioden 2007 – 2016 på rundt 4,5 mrd. kr. Bare i 2016 mister de tre konsernene Schibsted Norge, Amedia og Polaris Media mer enn 600 mill. kr i annonseinntekter.

Nedskaleringen av norsk journalistikk er i full gang. Det produseres fremdeles god journalistikk i Norge, mye av den bedre og grundigere enn noen gang tidligere. Men selv om dybde og kvalitet i dekning av enkeltsaker holder høy kvalitet, så snevres den journalistiske dekningen inn, noe som fører til det utvalget kaller «blindsoner i journalistikken». Nedbemanning fører til at prioriteringene blir hardere.

Utvalget sier det slik²:

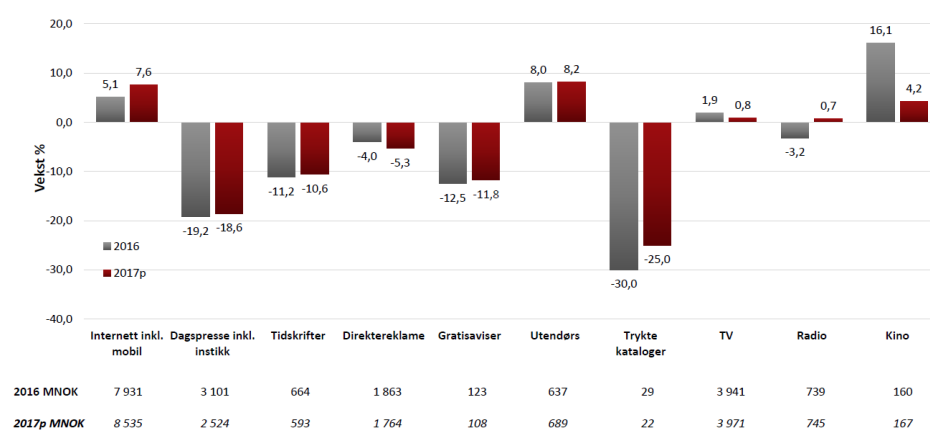
«De eksisterende og foreslåtte indirekte virkemidlene, som nullsats for merverdiavgift og tidsavgrenset fritak for arbeidsgiveravgift, kommer også mediene som har et bredt tematisk og geografisk nedslagsfelt til gode. Disse mediene har en spesiell verdi og bidrar til bruksmangfoldet i egenskap av å være brede fellesarenaer.

Utvalget ser klare tegn til at det er i ferd med å oppstå en situasjon der det blir vanskeligere å finansiere det brede redaksjonelle tilbudet i disse breddemediene. Det er ikke journalistikken som svikter, men forretningsmodellene som tradisjonelt har bidratt til å opprettholde en bredde i dekningen av samfunnet regionalt og nasjonalt, men som ikke lenger gir tilstrekkelige inntekter til å opprettholde en slik bredde.»

Betydelig fall i papiravisannonseringen

Ved utgangen av 2017 ventes inntektene fra papirannonsering å være 67 prosent lavere enn 10 år tidligere. Dette tilsvarer mer enn det avisene samlet sett hadde i lønnskostnader i 2015. Det er ventet at papirannonseringen faller med ytterligere 1,5 mrd. kr frem til 2021. Figuren under viser 2016 og prognosen for 2017 for alle kanaler.

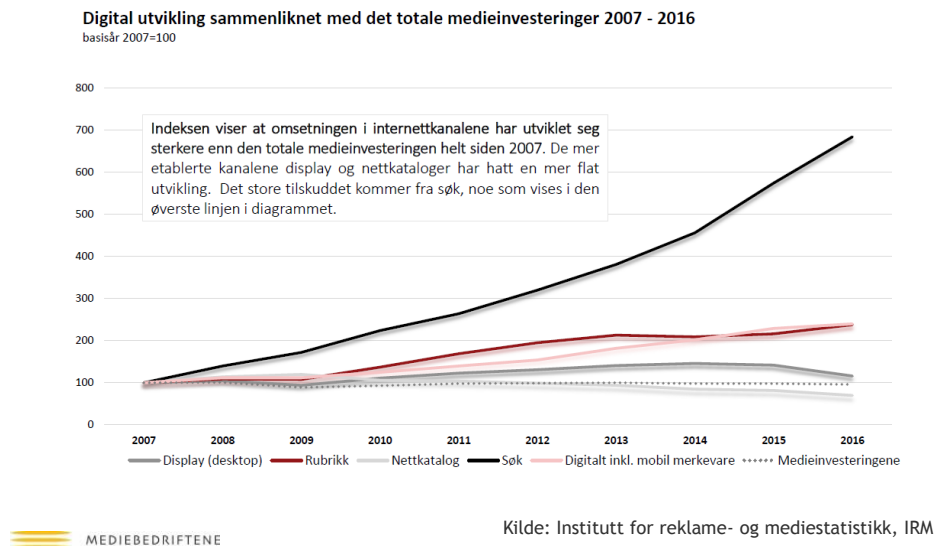
Annonseåret 2016 og prognose 2017



² 8.5.10, side 173.

Det digitale annonsemarkedet har hatt en sterk vekst, fra 2011 til 2015 økte den digitale annonseringen med 2,7 mrd. kr. De digitale annonseinntektene for norske mediehus økte i perioden med «bare» 673 mill. kr. Det meste av veksten i det digitale annonsemarkedet er gått til nye aktører som verken produserer journalistikk eller annet innhold. Anslag for annonseinntektene til Google og Facebook i Norge varierer fra 4 til 5 mrd. kr for 2017.

Utvikling digitalt 2007-2016



Mediehusene har gjennomført betydelige kostnadsreduksjoner og bemanningsreduksjoner. Noe er skjedd i form av effektivisering og strømlinjeforming av ulike støttevirksomheter, men også gjennom reduksjon i den redaksjonelle bemanningen. Fra 2008 til 2016 er antall journalister i mediehusene, ifølge Norsk Journalistlags medlemsstatistikk, blitt redusert med 30 prosent. Dette tilsvarer nærmere 1000 journalister.

Utviklingen i mediemarkedet er av en slik karakter at alle aktører rammes. Derfor behøver vi virkemidler som omfatter alle, for å sikre at medienes samfunnsrolle blir opprettholdt i alle deler av landet.

Ingen brukersvikt

Nyhets- og aktualitetsmediene er ikke rammet av manglende oppslutning i brukemarkedet. Daglig er over 83 prosent av befolkningen konsumenter av innhold fra norske mediehus, utgitt enten på papir eller digitalt. Det er like mange som for ti år siden. Om lag to millioner nordmenn er villig til å betale for et avisabonnement. Publikums medievaner er likevel i stor endring. Mens hovedtyngden av mediekonsumet tidligere var analogt, har det nå endret seg til i hovedsak å være digitalt.

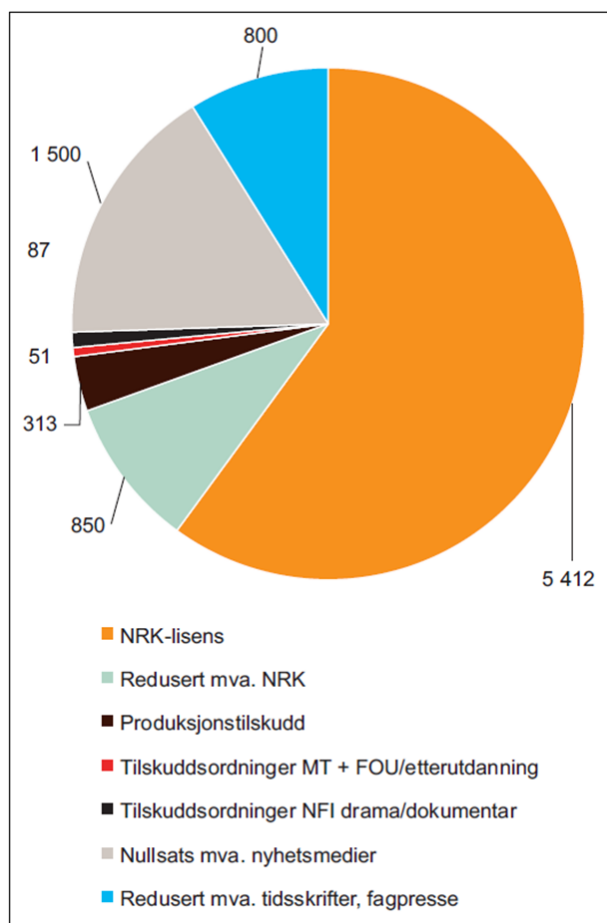
Opplagstallene for 2016 viser at 87 prosent av avisopplagene er knyttet til papir, selv om papirabonnentene også har tilgang til det digitale tilbudet. Bare 13 prosent er rene digitale abonnenter. Samtidig er det en betydelig vekst i antall rene digitale betalende kunder, som nå kompensere for fallet i papirbasert abonnement og for første gang på svært lenge ga opplagsvekst for over 90 aviser. Etter at det digitale mva-fritaket ble innført 1. mars 2016 har vi sett en kraftig vekst i antall betalende digitale abonnenter.

I dag er de analoge inntektene fortsatt størst, samtidig som det er disse inntektene som faller mest. Samtidig er veksten i de digitale inntektene lav sammenlignet med det digitale konsumet av innholdet.

Tradisjonelt var fordelingen mellom opplagsinntekter og annonseinntekter i avisene fordelt med to tredeler annonseinntekter og en tredel opplagsinntekter. Denne situasjonen er nå radikalt endret. I 2015 var fordelingen endret til 49 prosent annonseinntekter og 51 prosent opplagsinntekter, primært som følge av sterkt reduserte annonseinntekter.

Offentlige virkemidler

Mediebransjen er omfattet av statlige ordninger med en kostnadsside på noe over 8 mrd. kr. Av disse går omtrent 75 prosent til å finansiere NRK. Utvalget viser dette i figur 4.1:



Figur 4.1 Statens økonomiske virkemidler på medieområdet (mill. kroner) i 2015

Tall for mva.-fritak og redusert mva. er anslag hentet fra Prop. 1 LS (2015–2016) Skatter, avgifter og toll 2016, s. 352, mens tilskudd til film er hentet fra Norsk filminstitutt nfi.no.

Kilde: Kulturdepartementets budsjettproposisjon for 2017.

Det er viktig at virkemiddelbruken balanseres, slik at mangfoldet – som representeres ved de kommersielle mediebedriftene – ikke svekkes.

Om omfanget av innstillingen

Utvalgsmandatet var for snevert innrettet, og burde inkludert også magasiner og ukepresse. Disse er en viktig del mediemangfoldet og har tradisjonelt hatt en annen profil og til dels et annet innhold enn aviser og tv. Blader og magasiner bidrar vesentlig til å ivareta kultur, språk og leseferdigheter, og fyller sin samfunnsrolle gjennom å dekke viktige behov for befolkningen, knyttet til annen type informasjon leserne trenger for å forstå sin rolle i samfunnet, kunne delta i samfunnsdebatten og utvikle seg som enkeltindivider.

Utvalget peker på behovet for mangfold i flere ledd; alt fra avsender, innholdstype og ikke minst brukere. Utvalget legger også vekt på behovet for et bredt spekter i antall genre og ideer for at mangfoldet skal kunne ha gode vekstvilkår. Videre diskuteres også problemstillingene rundt nyhetsunnavikere og tematiske blindsoner som ikke fanges opp av tradisjonell nyhetsformidling. Her spiller magasinaktørene en viktig rolle for nettopp å fange opp denne type brukere og temaer som også fortjener plass i samfunnsdebatten.

Fritak for arbeidsgiveravgift er et godt virkemiddel

Et midlertidig fritak for arbeidsgiveravgift er et tiltak som vil være tydelig innrettet mot å styrke norsk innholdsproduksjon og mangfold. Det vil redusere mediebedrifters bemanningskostnader vesentlig.

Differensiert arbeidsgiveravgift ble innført i 1975 som et viktig distriktspolitisk virkemiddel. I Meld. St. 29 (2016 – 2017) *Melding til Stortinget Perspektivmeldingen 2017* skriver Finansdepartementet at «Den differensierte arbeidsgiveravgiften er et eksempel på et virkemiddel som er direkte rettet mot det en ønsker å gjøre noe med.» Samme sted peker departementet også på en rekke andre fordeler med virkemiddelet:

- «Differensiert arbeidsgiveravgift virker ved at den reduserer kostnaden ved å ansette personer [...]»
- Ordningen er forutsigbar fordi den er tilgjengelig for alle bedrifter [...] og ligger fast over et lengre tidsrom.
- Differensiert arbeidsgiveravgift virker ved å favorisere bruk av arbeidskraft fremfor andre innsatsfaktorer, som for eksempel maskiner [...].
- Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift er et ubyråkratisk virkemiddel som er direkte rettet mot målet om å styrke sysselsettingen [...].»

Fritak for arbeidsgiveravgift for nyhets- og aktualitetsmedier vil være et virkemiddel som er direkte rettet mot det en ønsker å gjøre noe med. Et slikt fritak vil ikke være næringsstøtte. Det vil være demokratistøtte, og må behandles som dette. Fritak for arbeidsgiveravgift supplerer øvrige støtteordninger som er innrettet mot mediehus med særskilte behov. Samlede samfunnsøkonomiske kostnader ved ordningen må vurderes opp mot effekten på målet man søker å nå, og konsekvensene av ikke å innføre fritak.

ESA-notifisering og handlingsrommet i EØS-avtalen

ESAs vurdering av om den planlagte støtten kan godkjennes beror i utgangspunktet på betydelig grad av skjønn. For å forklare hvordan denne skjønsmessige kompetansen vil benyttes, har ESA publisert en rekke retningslinjer der det nærmere beskrives hva som skal til for at støtte på forskjellige områder kan godkjennes. Retningslinjene er gjennomgående basert på EU-kommisjonens retningslinjer. Det foreligger imidlertid ingen generelle retningslinjer for mediestøtte. EU Kommisjonen og ESA har gitt ut retningslinjer for allmennkringkasting som vil

kunne ha en viss overføringsverdi for vurderingen av annen mediestøtte. I fravær av spesifikke retningslinjer vil ESA likevel først og fremst basere sin vurdering av støttetiltaket på den såkalte balansetesten. Denne testen søker å identifisere det nærmere behovet for støtte, samt balansere de positive så vel som de negative aspektene ved støtten.

Det foreslåtte støttetiltaket skal bidra til å sikre mediemangfoldet. At dette utgjør et overordnet samfunnshensyn (contribution to a well-defined objective of common interest) er klart fastslått i ESAs praksis. Det er ingen tvil om at støtteordninger for medier for nyhetsformidling, aktualitet og kultur kan forankres i overordnede samfunnshensyn.

For det andre elementet i testen, behov (need for state intervention), ligger et krav om at støtten skal være nødvendig for å oppnå en forbedring som markedet ikke selv kan levere. Det må med andre ord foreligge en form for markedssvikt. At den teknologiske utviklingen, spesielt fremveksten av konkurrerende annonseplattformer som Google og Facebook samt endrede brukervaner, fra papir til nett, har medført betydelig inntektsbortfall for mediehusene, har ESA allerede anerkjent i mva-fritaksvedtaket.

Vilkåret om egnethet (appropriateness) er tett knyttet til behovet og innebærer at det ikke må være andre tiltak, f. eks. av regulatorisk art, som på samme måte kan fremme det overordnede hensynet. Når markedssvikten som skal korrigeres gjelder virksomhetenes fall i inntjening/lønnsomhet vil nok ESA raskt konstatere at støtte er et egnet virkemiddel.

Vilkåret om insentiveffekt (incentive effect) kan også sees i sammenheng med vilkåret om behov for støtte. ESA vurderer i mange saker dette vilkåret inngående, og krever ofte betydelig dokumentasjon fra støttemottakerne i form av forretningsplaner osv. I saken om produksjonsstøtten la ESA imidlertid bare kort til grunn at vilkåret var oppfylt fordi det var begrensede muligheter for å øke inntektene og uten støtte ville virksomhetene foreta nedbemanninger som ville medføre lavere journalistisk standard. Det er sannsynlig at ESA vil holde samme linje i en ny sak.

Kravet om at støtten må være proporsjonal (proportionality) er et sentralt vilkår i statsstøttesaker og innebærer at mottakeren ikke mottar mer støtte enn nødvendig. Det må derfor forklares og dokumenteres i notifikasjonen at slik støtte gjennomgående er nødvendig og at det ikke er grupper av mottakere som også uten støtte vil kunne opprettholde ønsket bemanningsnivå.

Det kan nevnes at ESA i 2006 og sist i 2014 godkjente den meget omfattende generelle ordningen for differensiert arbeidsgiveravgift. At ordningen har positive ringvirkninger er dokumentert på et overordnet og generelt grunnlag. Det bør på samme måte være grunnlag for en slik mer pragmatisk tilnærming i denne saken, særlig i lys av ordningens tidsbegrensning.

Endelig nevnes at de siste to elementene i balansetesten (negative effects on competition and trade og transparency) neppe vil utgjøre noen hindring for den foreslåtte ordningen. ESA har i saken om mva-fritaket lagt til grunn at eventuell innvirkning på grenseoverskridende medietjenester vil være i det helt nedre sjiktet ettersom slike tjenester i hovedsak produseres og konsumeres nasjonalt. Nødvendig transparens vil videre sikres ved kunngjøring av lov og forskriftsendring og registrering av støtten i det nye registeret over alle nasjonale støtteordninger.

Oppsummert er det overveiende sannsynlig at ESA vil kunne godkjenne den foreslåtte ordningen.

Behov for utvidelse av det digitale mva-fritaket

I 2016 ble det innført mva-fritak for elektroniske nyhetstjenester. Et mva-fritak for digitalt nyhets- og aktualitetsinnhold er av stor betydning for bransjen, fordi det igjen knytter fritaket til innhold og ikke distribusjonsform, innhold som er viktig for et velfungerende demokrati.

Avgrensningene for et slikt fritak må være fremtidsrettede, og fange opp både teknologisk utvikling, brukernes behov og nye produkter og journalistiske arbeidsmåter. Vi mener at avgrensningen som ble gjort i forskrift og gjennom Skattedirektoratets rundskriv er for snever, og at grensene for fritaket derfor må justeres.

Mva-fritaket har siden slutten av 60-tallet eksistert for både papiraviser og tidsskrifter. Både brede, allmenne medier og smalere medier har hatt mva-fritak. Det har bidratt til et stort mangfold av titler, som gjennom både bredde og dybde har gitt leserne innsikt og kunnskap til å delta i samfunnsdebatten, og til et høyt konsum og en mer opplyst offentlig samtale og debatt.

Avgrensningen som er lagt til grunn for det digitale mva-fritaket savner prinsipiell begrunnelse. Også såkalt smale medier med nyhets- og aktualitetsinnhold er viktige for den gode offentlige samtalen. Brukerne etterspør spesialisering, og mediene tilbyr dem nyhets- og aktualitetsstoff innenfor de stoffområder de er interessert i.

Dette utviklingstrekket gjelder både allmenne medier og smalere nisjemedier. Derfor må det være innholdet som publiseres som vurderes, og ikke hvem som er utgiver.

Dagens regler etablerer i tillegg et betydelig hinder for innovasjon og digitalisering i nisjemediene.

Når det gjelder salg av enkeltartikler kan dette være alt fra korte nyhetsartikler til omfattende gravesaker, som på papir ville gått over mange sider. Ny teknologi gjør det mulig å presentere saker på nye måter, noe som øker etterspørselen. Ofte belyser slike saker forhold av stor samfunnsmessig betydning, og omfattes av stor interesse. Salg av enkeltartikler er et tilbud mediene ønsker å gi brukerne, og som kan bidra til at flere blir abonnenter. Det gir ingen mening at enkeltartikler ikke omfattes av fritaket.

Det digitale mva-fritaket for nyhetstjenester må derfor utvides til å fange opp journalistikk også fra nisjer, fagblader og magasiner som bidrar innenfor nyheter og aktualitet, uavhengig av bredden i tilbudet, samt enkeltartikler.

Konkret innebærer dette at eksisterende lovbestemmelse, mva-lovens § 6-2 om fritak for elektroniske nyhetstjenester, ikke behøver å endres, men at det må gjøres endringer i mva-forskriften.

Produksjonstilskuddet

Mediestøtten, produksjonstilskuddet, bidrar til mangfold, både geografisk og ideologisk/innholdsmessig. Støtten er plattformnøytral, slik at den ikke er innovasjonshindrende. Den bidrar til redaksjonell tilstedeværelse på områder som ingen ellers ville ha rapportert fra. Aviser som får støtte har like store, og i mange tilfeller større leserinntekter enn sammenlignbare aviser som ikke får støtte. Det er annonseinntektene som er utfordringen. Aviser som kommer ut i kommuner med lavt folketall og et begrenset næringsliv har lave annonseinntekter. Nr. 2-aviser rammes av annonsemarkedets logikk, som gir den minste avisen langt lavere annonseinntekter enn en matematisk fordeling i forhold til lesertall skulle tilsi. Riksspredte nisjeaviser med en særegen redaksjonell profil har et svært begrenset annonsemarked på grunn av at de ikke har et geografisk kjerneområde. Det er dette som er årsaken til at noen aviser trenger produksjonstilskudd for å kunne gi leserne det de etterspør. Produksjonstilskuddet betyr derfor mye for enkeltaviser og for mangfoldet.

Økosystemet – effekter av produksjonstilskuddet, økonomisk og redaksjonelt

Det er viktig å være klar over at ordningen har flere økonomiske og redaksjonelle effekter, også utenfor mediehuset som mottar tilskuddet.

Økonomiske effekter:

- Støtte til drift av mottakeren.
- Utløser i de fleste tilfeller kjøp av trykkeritjenester hos andre.
- Utløser kjøp av distribusjonstjenester hos andre.

Disse kjøpene bidrar til at trykkerier og distribusjonsselskaper blir mer bærekraftige gjennom økt oppdragsmengde, noe som dermed også gagnar mediehus uten støtte som er avhengige av disse tjenestene.

Estimert³ verdi av kjøp av distribusjonstjenester: 248 mill. kr.

Estimert verdi av kjøp av trykkeritjenester: 120 mill. kr.

Redaksjonelle effekter:

- Gjør det mulig å gi ut nasjonale dagsaviser i markedsnisjer.
- Gjør det mulig å gi ut lokale aviser i svært små markeder.
- Bidrar til økt redaksjonell bemanning hos mottakeren, noe som gir mer journalistikk.
- Et nett av lokale mediehus landet rundt bringer frem lokale saker.
- En studie utført av to forskere ved Universitetet i Göttingen⁴ indikerer at lokale mediehus har målbar betydning for godt lokalt styre:

«The results of the empirical analysis support our theoretical argument that a larger share of informed voters goes with larger efficiency.»

Forskerne skriver også:

«An important implication of our results then is that monitoring local politics via newspapers may provide an essential complement to monitoring by the central government. As local newspapers cater to local preferences, they are an important institution when it comes to ensuring the accountability of local governments.»

Utvalgets forslag vil styrke lokale mediehus og samtidig redusere støtteintensiteten til mediehus med riksspredning og noen i nr. 2-posisjon i ordningen. MBL støtter endringene, men understreker at dette forutsetter at det etableres et fritak for arbeidsgiveravgift. Uten et slikt tiltak vil forslagene medføre en svekkelse av økonomien til disse mediehusene og må ikke gjennomføres.

Innovasjonstiltak

Næringer og verdikjeder som tidligere har operert under stabile markedsforhold opplever i dag sterkt økende konkurranse. Dette skyldes rask global innovasjonstakt med stort og økende innslag av disruptive digitale forretningsmodeller. Det er behov for tiltak som på kort tid kan akselerere utviklingen av norsk næringsliv, både på tvers av tradisjonelle bransjegrenser, men også

³ Begge estimatene er basert på opplagstall for aviser som mottar produksjonstilskudd, utgivelsesfrekvens og gjennomsnittlig eksemplarpris for hhv trykk og distribusjon innhentet fra distribusjonsselskap og trykkeri.

⁴ Bruns, Christian; Himmler, Oliver (2008): *Could you hand me the efficiency section please? Newspaper circulation and local government efficiency in Norway*. Goettingen university.

innenfor bransjer som mediebransjen. MBL støtter derfor forslaget om en ny tilskuddsrettet innovasjonsordning.

Norge har et konkurransefortrinn i at befolkningen er i front når det gjelder å ta i bruk ny teknologi, og mediebransjen er den kanskje mest digitaliserte bransjen. Norge, og særlig mediebransjen, er et fremtidslaboratorium.

De etablerte, ordinære innovasjonsvirkemidlene treffer feil, og medier trenger derfor å måles etter andre støttekriterier. Mediene er, i tillegg til å være bedrifter, også noe annet enn vanlige bedrifter: de har et viktig samfunnsoppdrag. De bør måles på dette når de søker innovasjonsstøtte.

En ny ordning kan todeles, der en del er innrettet mot etablerte mediebedrifter som trenger fornyelse, og en del innrettet mot mediestartups. På den måten vil den kunne bidra til fornyelse både innenfra og utenfra bransjen.

Tilskudd til brede nyhetsmedier

I kapittel 8.5.10 ber utvalget myndighetene om snarlig å utrede en mulig tilskuddsordning rettet mot brede nyhetsmedier som et supplement til øvrige tilskuddsordninger.

Utvalget skriver her:

«De eksisterende og foreslåtte indirekte virkemidlene, som nullsats for merverdiavgift og tidsavgrenset fritak for arbeidsgiveravgift, kommer også mediene som har et bredt tematisk og geografisk nedslagsfelt til gode. Disse mediene har en spesiell verdi og bidrar til bruksmangfoldet i egenskap av å være brede fellesarenaer. Utvalget ser klare tegn til at det er i ferd med å oppstå en situasjon der det blir vanskeligere å finansiere det brede redaksjonelle tilbudet i disse breddemediene. Det er ikke journalistikken som svikter, men forretningsmodellene som tradisjonelt har bidratt til å opprettholde en bredde i dekningen av samfunnet regionalt og nasjonalt, men som ikke lenger gir tilstrekkelige inntekter til å opprettholde en slik bredde.»

MBL er enig med utvalget i at utviklingen også for disse mediene er bekymringsfull dersom situasjonen forverres, og at tiltak bør utredes.

Kommersiell allmennkringkasting

I Meld. St. 14 (2016–2017) *Kommersiell allmennkringkasting* skriver Kulturdepartementet:

«Som følge av at det er usikkert om marknaden på egenhand vil oppfylle dei mediepolitiske måla for kommersiell allmennkringkasting, meiner departementet at det er behov for mellombelse tiltak for å sikre at dei mediepolitiske måla for kommersiell allmennkringkasting blir oppnådde på kort sikt.»

I en pressemelding skrev Kulturdepartementet at «Regjeringa vil gi kompensasjon på inntil 15 millionar euro (ca. 135 millionar NOK) til éin aktør. Støtta vil bli tildelt etter ei open kunngjering. Det vil mellom anna bli stilt krav om daglege nyheitssendingar, tilbod for barn og unge og formidling av norsk film- og tv-drama. Programma skal formidlast både lineært og ikkje-lineært.»

Stortinget sluttet seg til regjeringens forslag.

MBL er enig i at en kommersiell allmennkringkaster er en viktig del av mediemangfoldet. Det er nødvendig å finne en god balanse i virkemiddelbruken, som tar hensyn til endringer i marked, teknologi og konkurranseflater, slik at mangfoldet ikke svekkes. Det betyr at virkemidlene som etableres for én del av mangfoldet, en kommersiell allmennkringkaster på tv, må følges opp med gode generelle virkemidler.

NRK

MBLs utgangspunkt er at i et demokratisk samfunn må støtten og virksomheten til statsfinansierte medieforetak balanseres opp mot privat, kommersiell medievirksomhet.

NRK er en gigant i det norske mediemarkedet. Styrkeforholdet mellom NRK og de kommersielle mediehusene er blitt radikalt endret på få år. Mens NRKs inntekter gjennom lisensordningen øker, sliter de kommersielle mediehusene tungt i annonsemarkedet. Styrkeforholdet i antall redaksjonelle medarbeidere har også gått i favør av NRK. Mer enn en femtedel av alle norske journalister og redaktører er ansatt i NRK.

Det er viktig at NRKs virksomhet ikke bidrar til å gjøre det vanskeligere for private, kommersielle medier. Dersom det skjer kan NRK bidra til å redusere mediemangfoldet. NRKs selvstendige ansvar for å bidra til mediemangfoldet var derfor et svært viktig element i Meld. St. 38 (2014-2015) *Open og opplyst - Allmennkringkasting og mediemangfold*, som ble behandlet i Stortinget våren 2016. Det er helt nødvendig at dette følges opp på en god måte gjennom klare krav til NRK.

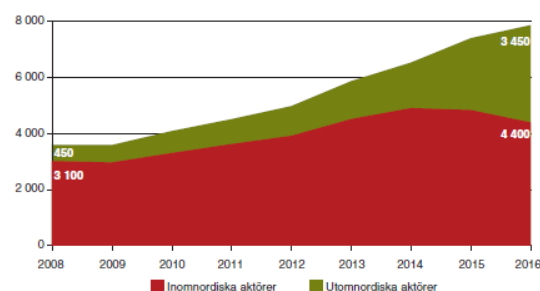
Det er viktig at det stilles klare krav til effektivisering i NRK. NRKs stilling og finansiering bør drøftes av Stortinget jevnlig, minst hvert fjerde år.

Konkurransen mot internasjonale aktører

Internett og digitaliseringen har åpnet annonsemarkedet for internasjonale aktører i det som tidligere var nasjonale markeder. Disse aktørene, som ikke selv produserer redaksjonelt innhold, har store annonseinntekter, også i Norge, men er ikke underlagt de samme skattemessige rammer som nasjonale aktører.

Globale aktører

Reklameinvesteringer i det norske markedet går ned med 10% fra 2014-2016, samtidig øker investering i utenlandske plattformer med 116% i samme periode.



Figur 4.8 Reklameinvesteringar i digital reklam fordelt på Innordiske og utenordiske aktører, Norge, 2008-2016 (MNOK, løpende priser)

I 2016 ble over halvparten av de samlede investeringene i digital reklame i Norden plassert i globale digitale plattformer som Google og Facebook.

De nordiske medieforeningene gikk derfor sammen om å bestille rapporten *Unequal taxation in a digital world – a challenge for the Nordic media industry* fra PricewaterhouseCoopers. Rapporten dokumenterer at internasjonale skatteregler er ikke tilpasset dagens økonomisk virkelighet og gir derfor ulike vilkår for internasjonale og nasjonale aktører. En hovedutfordring er at prinsippene i

reglene tar utgangspunkt i måten internasjonal økonomi fungerte på for hundre år siden. Et eksempel er begrepet Permanent Establishment (PE), som handler om hvilke kriterier som må være til stede for å kunne skattlegge overskudd.

Tiltakene som hittil er foreslått (f.eks. i BEPS Action Plan) går ikke langt nok i å løse problemet. Kreativ skatteplanlegging vil mer og mer uthule statens skatteinngang fra bedrifter etter hvert som den digitale økonomien vokser på flere områder.

Norske myndigheter, sammen med sine nordiske kolleger, må aktivt arbeide for å endre internasjonale regler og samtidig vurdere om det er mulig å gjøre nasjonale tiltak.

Prioritering av forslagene

Det viktigste forslaget fra utvalget er fritak for arbeidsgiveravgift for nyhets- og aktualitetsmedier. Det vil være et generelt virkemiddel som er direkte rettet mot det en ønsker å gjøre noe med. Et slikt fritak er ikke næringsstøtte. Det er demokratistøtte, og må behandles som dette.

Fritak for arbeidsgiveravgift har generell effekt og supplerer øvrige støtteordninger som er innrettet mot mediehus med særskilte behov. Samlede samfunnsøkonomiske kostnader ved ordningen må vurderes opp mot effekten på målet man søker å nå, og konsekvensene av ikke å innføre fritak.

Utvalgsleder Knut Olav Åmås har ved en rekke anledninger vært tydelig på at forslagene må sees på som en samlet plan, ikke en meny. MBL støtter dette, og vil peke på at uten fritak for arbeidsgiveravgift vil de andre forslagene ikke ha den nødvendige og ønskede effekt – med de negative konsekvenser dette vil få for mediemangfoldet og demokratiet på alle nivåer landet rundt.

I tillegg til fritak for arbeidsgiveravgift vil MBL særlig fremheve forslagene om utvidelse av det digitale mva-fritaket og innovasjonsmidler. Disse forslagene vil ha effekt for alle mediehusene, og bidra til å gjøre dem bedre i stand til å etablere bærekraftige forretningsmodeller.

Inndekning

MBLs utgangspunkt er at de foreslåtte mediepolitiske tiltakene er så viktige for et velfungerende demokrati at det ikke bør kreves uendret ressursbruk. Utvalget peker selv på nødvendigheten av å «oppgradere ambisjonene med de offentlige ordningene så raskt som mulig», og skriver videre i innledningen at risikoen for at den samfunnsviktige journalistikken bygges ned «er en risiko samfunnet ikke bør ta.»

Utvalgets forslag slik de presenteres i tabell 9.1 har en ramme på 783 – 843 mill. kr. Dette inkluderer kompensasjon til kommersiell allmennkringkasting på tv med 135 mill. kr. Siden dette er vedtatt av Stortinget gjenstår 648 – 708 mill. kr. Den største kostnaden er forslaget om fritak for arbeidsgiveravgift, med 500 – 600 mill. kr. Dette kan potensielt dekkes inn på flere måter.

Utvalget drøfter i 9.4.1 medielisens som en mulig inndekningsmåte. MBL vil ikke avvise dette, men vil peke på at det er en risiko for at publikum vil oppleve at de må betale for innhold fra kommersielle mediehus to ganger: først gjennom en lisens og så gjennom brukerbetaling til mediehusene.

En annen måte er å heve mva-satsen for kringkastingslisensen. Den har i dag lavsats (ti prosent). Dette innebærer ifølge figur 4.1 et provenytap på 850 mill. kr. Dersom satsen for lisensen ble satt opp til 25 prosent ville dette kunne finansiere alle forslagene.

En hovedutfordring er at annonseinntektene til mediehusene svikter, slik utvalget peker på i 5.4.3. Her pekes det på at globale aktører, først og fremst Google og Facebook, henter store

annonseinntekter i det norske markedet, og at det er en utfordring at disse aktørene i liten grad skattlegges i Norge og at dette innebærer andre konkurransevilkår enn de som gjelder for norske mediebedrifter. Det innebærer også at Norge går glipp av store skatteinntekter. Av rapporten *Unequal taxation in a digital world – a challenge for the Nordic media industry* (PricewaterhouseCoopers AS, 2017) kan man utlede at dette vil utgjøre minimum 515 mill. kr for 2021⁵. Det er et konservativt anslag, og det reelle tallet for 2021 vil trolig være langt høyere.

Storbritannia, som er i samme situasjon som Norge, har innført «diverted profits tax». Rapporten beskriver denne slik⁶:

«The DPT aims to deter and counteract the diversion of profits from the UK by large groups that either:

1. Seek to avoid creating a UK permanent establishment that would bring a foreign company subject to UK corporation tax (avoidance of UK PE), or
2. Use arrangements or entities that lack economic substance to exploit tax mismatches either through expenditure or the diversion of income within the group (insufficient economic substance).»

— Britiske myndigheter anslår at Storbritannia vil få økt skatteinnngang med £350 mill. årlig fra 2017 på denne måten. Det utgjør 3,8 mrd. kr etter dagens kurs. Storbritannias totale annonsemarked er omtrent ti ganger større enn det norske.

En slik skatt kan, i tillegg til å bidra til å utligne konkurransevilkårene mellom globale aktører og norske mediebedrifter, vurderes som en mulig måte å finansiere mediepolitiske tiltak på.

Løpende arbeid

Utviklingen i mediebransjen skjer så raskt at myndighetene må føre løpende oppsyn for å kunne iverksette nødvendige tiltak. Det gjelder særlig arbeidet med å utrede en mulig tilskuddsordning rettet mot brede nyhetsmedier som et supplement til øvrige tilskuddsordninger.

Det gjelder også oppgaven å dokumentere NRKs stilling vis a vis den kommersielle delen av mediebransjen, for å kunne sørge for en fornuftig balanse mellom NRK som en statlig aktør på den ene siden og de kommersielle aktørene på den andre siden.

Medietilsynet bør kunne gis disse oppgavene.

Vi vil også peke på behovet for at Stortinget gjennomgår mediepolitikken hvert fjerde år, slik utvalget foreslår. Dette er helt nødvendig for å sikre at mediepolitikken holder følge med utviklingen.

Vennlig hilsen

MEDIEBEDRIFTENES LANDSFORENING


Randi S. Øgrey
Adm. dir.

Vedlegg: *Unequal taxation in a digital world – a challenge for the Nordic media industry* (PricewaterhouseCoopers AS, 2017)

⁵ Se tabell side 13.

⁶ Se side 26.