

Kulturdepartementet  
Postboks 8030 Dep  
0030 Oslo  
[postmottak@kud.dep.no](mailto:postmottak@kud.dep.no)

Bergen, 25 mai 2012

**Bergensavisens hørings svar:**  
**Utkast til forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier (en mer plattformnøytral pressestøtte)**

## **1 Innledning**

Bergensavisen er svært avhengig av ordningen med produksjonstilskudd og de øvrige delene av pressepolitikken, og ser det som positivt at Kulturdepartementet gjennom høringsnotatet tar initiativ til å oppdatere politikken på området. Det er på høy tid at ordningen oppdateres i forhold til utviklingen i medieteknologi og befolkningens mediebruk.

Vår første hovedinnvending mot høringsnotatet er at det er for ambisiøst til at det virker realistisk å iverksette alle de foreslåtte endringene i forslaget til statsbudsjett for 2013. Bergensavisen foreslår derfor at noen viktige justeringer i gjeldende ordning blir prioritert med sikte på rask iverksettelse. Forslagene gjengis i punkt 7, side 15. Både for Bergensavisen og øvrige store mottakere av produksjonstilskudd, er tidsfaktoren viktig og en forsinkelse med iverksetting svært uheldig.

Vår andre hovedinnvending er at de foreslåtte endringene er alt for lite ambisiøse i forhold til å snu den negative utviklingen når det gjelder mediemonopolisering og eierkonsentrasjon, særlig i Bergensregionen.

Schibsted-mediernes dominans i Bergen er en utvikling Kulturdepartementet og Medietilsynet medvirket til under Bondevik I og II-regjeringene, gjennom kutt i produksjonsstøtten, kutt i statsannonseringen til Bergensavisen og ved å godta at Bergens Tidende fikk kjøpe seg opp til full eierkontroll i TV Hordaland, Bygdanytt, Fanaposten, Askøyværingen, Strilen, Vestnytt og Byavisen. Den økte tilgangen på virkemidler det ga Bergens Tidende, var avgjørende for Bergensavisens tilbakegang siden 1998, særlig i avisannonseringsmarkedet. Oppkjøpene fjernet grunnlaget for å opprettholde det eneste uavhengige avistrykkeriet i Bergen, ved at Bergens Tidende flyttet trykkoppdraget for Byavisen fra BA-Trykk over til sitt eget trykkeri, straks de hadde kjøpt avisen i 2007. Presset annonseinntekt og økt salgskostnad har medvirket til at Bergensavisens posisjon også er svekket i løssalg- og abonnementsmarkedet.

Merknader og forslag til tiltak som refererer seg til denne andre hovedinnvendingen vil bli konkretisert senere i høringssvaret.

## **2 Utgangspunkt: Situasjonsbeskrivelsen**

Bergensavisen er **ikke** enig i at mediestøtteordningen har vært vellykket, slik det refereres til flere steder i departementets høringsnotat, blant annet under 1.1 Bakgrunn på side 4, som oppsummering av høringen om NOU 2010:14 på side 7 og i andre avsnitt på side 29:

*Basert på departementets forslag til formålsbestemmelse (jf utkastet § 1) og den økonomiske situasjonen i de ulike gruppene av aviser som mottar tilskudd (jf pkt 6.4.5 ovenfor) framstår dagens fordelingsprofil i all hovedsak som målrettet og effektiv.*

Både i NOU 2010:14 og i høringen ble det fremholdt at pressepolitikken har vært mislykket når det gjelder det ene hovedmålet. Se f eks NOU 2010:14 side 89:

*For den tredje kategorien aviser, de lokale nummer to-avisene, finner Østbye at støtten har vært mindre vellykket. Antallet utgiversteder med lokal konkurranse sank fra 32 til 11 prosent i perioden 1966-2008. Pressestøtten har dermed ikke lyktes med å opprettholde et lokalt politisk mangfold.*

*Disse funnene understøttes av studier gjort av medieforskerne Sigurd Høst og Ivar Andenæs. Høst peker på at kampen mot avisdød har vært sentral i begrunnelsen for produksjonstilskuddet. Det er derfor et paradoks å fastslå at ønsket om å opprettholde lokal aviskonkurranse er det eneste av de pressepolitiske målene som ikke er oppfylt.*

Lokal dagsaviskonkurranse er det nå bare i Oslo, Skien, Stavanger, Bergen og Tromsø.

Det er særlig i årene etter at medieeierne, redaktørene og journalistene avskaffet partijournalistikken først på 1990-tallet at pressepolitikken har sviktet i forhold til nr 2-avisene.

Medieforsker Helge Østbye omtaler nr 2-avisene som en tredje kategori i støtteordningen. Sigurd Høst omtaler de som en sentral begrunnelse.

I utgangspunktet var nr 2-avisenes overlevelse hele begrunnelsen for ordningen med pressestøtte. Støtten til de små lokalavisene var en tilleggsbegrunnelse. Riksspredte meningsbærende ble definert og prioritert som kategori først på 1990-tallet, som en spesiell variant nr 2-aviser.

De fleste av lokalavisene under 6000 i opplag har ikke lokale konkurrenter og ikke noen skarp nyhetsprofil eller politisk profil. Avisgruppen er ikke omstridd, og derfor er heller ikke denne delen av støtteordningen omstridd. Ordningen har derfor gitt stabil og forutsigbar støtte til et stort antall små aviser, og er en mediepolitisk suksess.

Støtten til de store nr 2-avisene har vært omstridd, både i mediebransjen og partipolitikken. I partijournalistikkens tid var avisenes konkurranse om å bli lokalt ledende avis, først og fremst en kamp om den politiske makten. Selv om alle dokumenterte politiske begrunnelser for pressepolitikken alltid har vært prinsipielle, var den underliggende begrunnelsen for pressepolitikken trolig primært et virkemiddel for partiene til å ta vare på egne eller nærstående aviser. Da partijournalistikken ble definitivt avvirket etter 1990, viste det seg i alle fall at de prinsipielle målsettingene for pressepolitikken ikke lenger hadde samme bærekraft som før på Stortinget.

**Nå kreves det en fremtidsrettet nyhetsmediepolitikk som ikke er partipolitisk maktbegrunnet, men basert på en nytenking om demokrati og nyhetsformidling som fremmer mangfold og sikrer hele befolkningen tilgang til god journalistikk og gode ytringsmuligheter.**

Det er en rekke begrensninger i støtteordningen til de lokalavisene som er nest størst på utgiverstedet, og konkurrerer om allmenne nyheter og annonsering med den største avisen. Grunnen er trolig at flere nr 2-aviser erobret posisjonen som nr 1-avis, og etter hvert eneste avis, både før og etter at støtteordningen ble innført i 1969. Flere aviser i A-pressen vant tilbake en posisjon de hadde tapt da de ble stanset under okkupasjonen 1940-45.

Selv om ordningen med produksjonsstøtte og momsfristak ble etablert av regjeringen Borten i 1969, vokste etter hvert motstanden mot ordningen blant Arbeiderpartiets motstandere, som så nærstående aviser enten bli utkonkurrert og nedlagt, eller de etablerte seg i en posisjon der de ikke lenger var avhengige av støtteordningen.

Medieforsker Sigurd Høst har skrevet om konkurransen mellom nr 1- og nr 2-avisene i sine årsrapporter om utviklingen i avis-Norge:

- Oppland Arbeiderblad passerte konkurrentene Samhold og Velgeren i opplag i 1947, og var fortsatt størst da de to konkurrentene slo seg sammen. På 1960-tallet ble Oppland Arbeiderblad definitivt størst. Samhold-Velgeren ble nedlagt i 1998.
- Hardanger Folkeblad ble største avis i Odda i 1952.
- Rana Blad ble største avis i Mo i Rana i 1953.

- Fremover i Narvik passerte tredagersavisen Ofotens Tidende i opplag i 1957.
- Tidens Krav i Kristiansund passerte konkurrenten Romsdalsposten, senere Nordmørsposten, i 1960. Den ble nedlagt i 1990.
- Firdaposten ble største avis i Florø i 1971.
- Namdalsavisa ble største avis i Namsos i 1971. Konkurrenten Fellesavisa ble nedlagt i 1994.
- Telemarksavisa/Telemark Arbeiderblad ble største avis i Skien i 1975, men tapte førsteplassen til Varden igjen i 1989.
- Nordlands Framtid passerte Nordlandsposten og ble største avis i Bodø i 1989. Eierselskapene A-pressen og Polaris Media opprettet Avis Nordland, med delt eierskap (A-pressen 62%, Polaris media 38%) i 2001.

Etter 1989 har ingen nr 2-aviser utkonkurrert nr 1-avisen.

I Bergen var Bergensavisen i ferd med å bli en reell utfordring for Bergens Tidende med sterk og sammenhengende framgang fra 1981 til 1998. Avisens framgang stanset i 1998, som følge av endringene i mediepolitikken under Bondevik I- og II-regjeringene:

- Kutt i produksjonstilskuddet i 1998-99 stanset 18 års sammenhengende framgang for Bergensavisen.
- Omleggingen av medieregiongrensene og godkjenning av Bergens Tidendes oppkjøp av seks aviser og ett TV-selskap i Bergen.
- Staten sluttet å plassere stillingsannonser i nr 2-avisene fra 2002.

Telemarksavisa, som kan komme til å gjenerobre den nr 1-posisjonen de mistet til Varden i 1989, har ikke mottatt produksjonstilskudd etter 2007. Konkurransesituasjonen mellom nr 1- og nr 2-avisen i Skien er derfor ikke relevant i vurderingen av hvilke endringer som må gjøres i støtteordningen.

Maktkampene mellom nr 1- og nr 2-avisene var både politiske og kommersielle, den gang partiene og avisene var samme sak. I de ni tilfellene referert over, var det en nr 2-avis fra A-pressen som utkonkurrerte en borgerlig nr 1-avis. Nr 1-avisenes historiske frykt for å bli utkonkurrert av en nr 2-avis, er trolig grunnen til de mange begrensningene som ligger i den nåværende ordningen for nr 2-aviser.

Mange av disse begrensningene foreslås videreført i Kulturdepartementets høringsnotat, uten at det er noen saklig grunn. Etter 1989 er nr 2-avisene ikke lenger en trussel mot noen av nr 1-avisene. Det trengs derfor ikke lenger en rekke forsvarsverker for nr 1-avisene mot nr 2-aviser i støtteordningen:

- Nr 2-avisen kan ikke bruke gratisdistribusjon utover det som er godkjent av Medietilsynet (§ 3,4), men det kan nr 1-avisen gjøre!
- Nr 2-avisen mister støtten dersom løssalget overstiger 50% (§ 3,5).
- Nr 2-avisen kan ikke ha mer enn 50% annonseinhold (§ 3,6), men det kan nr 1-avisen ha!
- Bortfall av støtte ved årsoverskudd over 2 mill kr (§ 5,3).
- Forbud mot utbytte/konsernbidrag (§ 5,4).
- Støttetak på 60,000 eksemplarer (§7,6).
- Reduksjon av støtten fra 45 prosent av nr 1-avisens opplag (§ 9).

Disse begrensningene er nå utdatert. Ordningen med produksjonstilskudd virker ikke urimelig konkurransevridende i noen av de store byene, og det er følgelig ikke behov for å innføre et tak på støtten til den enkelte avis, utover alle de begrensningene for nr 2-aviser som allerede ligger i ordningen.

I Bergen møter Bergensavisen ikke bare konkurranse fra Schibsted-avisen Bergens Tidende. Schibsted har med godkjenning fra Medietilsynet kjøpt seg tilnærmet full markedskontroll og har i tillegg har eierkontroll med begge byens avistrykkerier og det eneste distribusjonsnett for avis.

Forskriftene om produksjonstilskudd starter nedtrappingen av støtten til nr 2-avisen Bergensavisen når den når et opplag på 45 prosent av Bergens Tidende. Men Schibsted kontrollerer i tillegg til Bergens Tidende også en gratisavis og fem bydels-/lokalaviser i Bergensregionen, og bruker alle som virkemidler i konkurransen mot sin eneste konkurrent Bergensavisen. Denne realiteten fanges ikke opp, verken i nåværende forskrift eller i forslaget til ny.

Begrensningen i forskriften mot at nr 2-avisen kan få bruke gratis ekstradistribusjon som konkurransemiddel, framstår i Bergen som spesielt urimelig, siden Bergens Tidende eier og utgir gratisavisen Byavisen.

Nederst på side 28 i departementets høringsnotat, i forbindelse med drøftingen av muligheten for å kunne fravike § 7 i forslaget til ny forskrift, gjengis følgende prinsipp:

*Denne (avviksadgangen fra § 7) kan ev kombineres med følgende bestemmelse, som er basert på prinsippet at konkurranseulempen knyttet til nummertoposisjonen er større jo større opplagsgapet er mellom nummeren- og nummertomediet er.*

Denne forutsetningen om at konkurranseulempen for nr 2-avisen blir mindre med økende opplag, ligger til grunn for at høringsnotatet går inn for å videreføre § 7. Men forutsetningen er riktig bare i situasjoner der nr 1-avisen forholder seg nøytralt til nr 2-avisen, uansett hvilket opplag den har. Slik er det

selvsagt ikke i virkeligheten. Nr 1-avisen forholder seg til at den har en konkurrent, og iverksetter motstrategier, avhengig av hvor stor utfordringen fra nr 2-avisen vurderes til å være fremover.

For en nr 1-avis kan det være mange fordeler ved å møte konkurranse fra en annen nyhetsredaksjon, forutsatt at den ikke utvikler seg på en slik måte at de truer nr 1-avisens kontroll med inntektene fra de store avismarkedene; abonnement og annonser.

Arbeider-Avisa fikk først tilbud om en balansert distribusjonsavtale med Adresseavisen kort tid før den gikk konkurs. Bergens Tidende avviste både trykkeri- og distribusjonssamarbeid med Bergensavisen så lenge den oppfattet konkurrenten som en potensiell trussel om de store avisinntektene. Først da Bergensavisens fremgang var stanset, ble det mulig å få en distribusjonsavtale (2002) og først etter at Bergens Tidende gjennom oppkjøp hadde tilnærmet full kontroll med avismarkedet i Bergen, var det mulig for Bergensavisen å oppnå en balansert trykkeriavtale.

Fordi infrastrukturkostnadene og lønnskostnadene i tradisjonell avisdrift er så store, påvirker nr 1-avisen i stor grad kostnadsnivået til nr 2-avisen. Nr 1-avisen påvirker lønnsnivået og kompetansen i nr 2-avisen, ved å tilby jobb med høyere lønn til nøkkelmedarbeidere i nr 2-avisen. Det blir derfor mer kostnads-krevende for nr 2-avisen når den vokser seg så stor at den blir oppfattet som en reell trussel av nr 1-avisen, fordi nr 1-avisen i mindre grad er villig til å åpne egen infrastruktur for nr 2-avisen, og fordi den setter inn flere mottiltak.

Det prinsippet departementet legger til grunn på side 38 er derfor uriktig. Det er vesentlig lettere å være nr 2-avis når opplagsgapet til nr 1-avisen er stort, og nr 2-avisen ikke vurderes som noen stor utfordring av nr 1-avisen. Når opplagsgapet reduseres, blir det vesentlig mer krevende å være nr 2-avis, fordi nr 1-avisen setter inn vesentlig større ressurser for å forsvare sine posisjoner. Dette er også forklaringen på det spørsmålet departementet reiser på side 10 og 11, om hva som kan være grunnen til at det er de største nr 2-avisene som har størst underskudd og lavest driftsmargin. Forklaringen er at de har en langt sterkere konkurrent.

Nr 1-aviser kan føle seg utfordret av selv en bedriftsøkonomisk svak nr 2-avis, og ergre seg over at støtteordningen gjør en svak konkurrent litt sterkere. Men med unntak av Skien, der ingen av de to får pressestøtte, er det nå ingen regioner med to sterke dagsavis konkurrenter.

### **3 Mer støtte til aviser i Oslo enn til aviser i Bergen?**

Det er ikke noe nytt at de som ser verden fra Oslo, synes det som foregår der er viktigere og mer krevende enn det som foregår i Bergen og andre steder. I departementets høringsnotat kommer denne holdningen til uttrykk i forslaget om å innføre en høyere tilskuddssats for aviser i Oslo. Det framføres i høringsnotatet tre argumenter for den foreslåtte forskjells-behandlingen:

- Departementet ønsker å opprettholde dagens fordelingsprofil, etter at de særordningene som nå i hovedsak gis Oslo-avisene avvikles.
- Støttemottakende aviser i Oslo har et annet kostnadsnivå og en annen konkurransesituasjon enn andre aviser, begrunnet med høyere distribusjons- og lønnskostnader.
- I tillegg legger departementet til grunn at det er hardere konkurranse i annonsemarkedet i Oslo.

Så vidt vi forstår, er det særordningen med ekstra støtte til fem riksspredte meningsbærende aviser, bortfall av kompensasjonen for tap av statlige stillingsannonser og den delen av pressestøtten som er rettet mot avisportoer som nå skal innarbeides i den generelle ordningen.

Støtten til riksspredte meningsbærende aviser er ikke en Oslo-ordning, men går også til Dagenmagazinet i Bergen.

Da ordningen ble innført, var Bergensavisen like kvalifisert for å plasseres i denne gruppen som Dagsavisen og Klassekampen, og ble spurt, men avslo, fordi vi ønsker å utvikle oss som lokalavis. Vi vurderte den gang som nå at det er en bedre langsiktig bærekraftig begrunnelse for å gi ut en nr 2-lokalavis, enn en politisk nisjeavis, i forhold til målet om nyhetsmediemangfold og ytringsmulighet for befolkningen.

Da staten sluttet å annonsere i nr 2-aviser i 2002, ble det kompensert for bortfallet av statlig annonseinntekt. Det medførte full kompensasjon for de avisene som bare hadde statsannonser å tape. Men Bergensavisen hadde også betydelig inntekt fra stillingsannonser fra kommuner, fylkeskommuner og bedrifter. Da staten stanset sin stillingsannonsering, tapte Bergensavisen langsomt også alle de øvrige stillingsannonsene. Det ga et betydelig og av departementet uforutsett tap, som ikke ble kompensert. Det medvirket til Bergensavisens sterke tilbakegang etter 2002.

Omleggingen av statens annonsepolitikk i 2002 har aldri blitt evaluert, og det virker svært urimelig at en så skjevt fordelt kompensasjon for en endring som fikk så dramatiske konsekvenser for konkurranseforholdet mellom nr 1- og nr 2-avisen i Bergen, nå brukes til å begrunne fortsatt favorisering av Oslo-avisene.

Bergensavisen foreslår derfor at Kulturdepartementet tar initiativ til å evaluere omleggingen av statens annonsepolitikk i 2002 sammen med Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, med sikte på å utrede hvordan staten kan gjennomføre en annonsepolitikk som motvirker nyhetsmedie-monopolisering.

Distribusjonskostnadene i Oslo-regionen er ikke høyere enn i Bergensregionen. Schibsted har monopol på avisdistribusjon begge steder. De ekstreme distribusjonskostnadene departementet viser til i høringsnotatet, gjelder en del av opplaget til fire små riksaviser i Oslo og Bergen, som er avhengige av å bruke Postens distribusjon der det ikke finnes andre alternativer, og er offer for monopolprising. Men dette kan de rikspolitiske nisjeavisene unngå ved å gå over til digital distribusjon, noe den nye ordningen åpner for. Med denne omleggingen av ordningen bortfaller derfor behovet for portostøtte til de små riksavisene.

Lønnskostnadene er noe høyere i Oslo enn i Bergen. Men har journalistenes generelle lønnsnivå noen relevans i spørsmålet om nyhetsmediemangfold og ytringsmuligheter?

Departementets antagelse om at det er hardere konkurranse i annonsemarkedet i hovedstaden, blir ikke dokumentert i høringsnotatet. Mer presist, må det avgjørende spørsmålet være om det er mer krevende å være nr 2-avis på avisannonsemarkedet i Oslo, enn det er i Bergen og Stavanger.

En rundspørring til norske medieforskere, viser at det ikke finnes noen forskning som kan sannsynliggjøre departementets antagelse. Folk som kjenner annonsemarkedet i de to byene som analytikere og selgere, mener det trolig er mer krevende å være nr 2-avis på annonsemarkedet i Bergen, enn i Oslo, dvs det motsatte av departementets antagelse.

Momentene som tilsier dette, er følgende:

- Avisannonsemarkedet i Oslo-regionen er vesentlig større og også vesentlig mer mangfoldig enn avisannonsemarkedet i Bergens-regionen. Et anslag for total reklameomsetningen basert på varehandelen er 2,6 mrd kroner i Oslo, mot 1,7 mrd kroner i Bergen. Vurdert etter forskjellen i varehandelens reklamekjøp, avisannonsemarkedet i Oslo minst 55% større enn i Bergen.
- Schibsted dominerer avisannonsemarkedet i Oslo-regionen gjennom, Aftenposten og VG, men må overvåke og forholde seg til flere konkurrenter, ikke bare nr 2-avisen.



- I Bergensregionen har Schibsted full kontroll med avisannonsemarkedet, gjennom Bergens Tidende, VG, Byavisen, Bygdanytt, Fanaposten, Askøyværingen, Vestnytt og Strilen. I motsetning til situasjonen i Oslo, har Schibsted bare en eneste lokal konkurrent av betydning, Bergensavisen, som ikke har noen mulighet til å fly under Schibsteds radar i noe annonsemarked.

Vedlagt følger en analyse av dekningen for aviser og nettaviser i Bergen og Oslo, utarbeidet av Petter Kristensen, analysesjef i A-pressens annonsesamkjøring Folk. Den bekrefter at Schibsted har vesentlig flere virkemidler tilgjengelig mot sin eneste konkurrent i Bergen, mens det i Oslo er mange flere aktører enn Dagsavisen å ta hensyn til, i et vesentlig større marked.

Det ville være svært urimelig dersom Oslo, den byen som har størst nyhetsmediemangfold, skulle prioriteres høyere i støtteordningen enn alle andre byer, der mangfoldet er vesentlig mindre og vesentlig mer truet.

Oppsummert har departementet ikke saklig grunn til å innføre en høyere støttesats for nr 2-avisen i Oslo, enn til nr 2-avisen i Bergen.

#### **4 Et tak på 40 mill kroner i støtteordningen er i strid med hovedmålet for nyhetsmediepolitikken**

Forslaget om tak på 40 mill kroner for produksjonstilskudd strider mot hovedmålet for mediepolitikken, slik det f eks ble formulert som første punkt i St prp nr 1 (2009-2010), kapittel 3.3.5:

*Produksjonstilskuddet skal bidra til å opprettholde et mangfold av avisutgivelser i hele landet og stimulere til lokal aviskonkurrans.*

Det er i de store byene utenom Oslo at pressepolitikken har sviktet de siste 20-25 årene. Annonsemarkedet og infrastrukturen for avis kontrolleres av nr 1-avisene Bergens Tidende, Stavanger Aftenblad og Adresseavisen. Et tak på støtteordningen vil skjerme disse avisene, og hindre at de blir utfordret av en litt mindre svak nr 2-avis. Et tak vil på den måten **ikke** bidra til et mangfold av avisutgivelser og **ikke** stimulere til lokal aviskonkurrans i de største byene, og vil virke stikk i strid med det mediepolitiske hovedmålet.

Et tak på ordningen er en målrettet begrensning på muligheten for en nr 2-avis for å konkurrere med nr 1-avisen i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger.

Departementets forslag om et tak skyldes kanskje et ønske om å forenkle behandlingen i ESA, siden EU-kommisjonen allerede har godkjent den svenske pressestøtten, etter at den svenske regjeringen innførte et tak på 45 mill

kroner, etter klage fra Bonnier-gruppen til EU i 2007. Innholdet i klagen er ikke offentlig, men bakgrunnen var trolig at Bonnier vurderte pressestøtten til Schibsted-avisen Svenska Dagbladet som urimelig konkurransevridende i forhold til Dagens Nyheter. Svenska Dagbladet og Skånska Dagbladet hadde på det tidspunktet en årlig pressestøtte på 65,4 mill kroner hver.

Etter en dialog mellom den svenske regjeringen og EU-kommisjonen, ble det innført et tak på 45 mill kr i den svenske ordningen. Den nye ordningen ble godkjent av EU-kommisjonen i 2010 og iverksatt i 2011. De to avisene som rammes, får trappet ned sin støtte over fem år, og er under taket i 2016.

Den norske ordningen er annerledes enn den svenske, med en rekke hindringer, blokkeringer og nedtrappingsordninger for støtten til nr 2-avisene. Ingen store støttemottakere i Norge truer posisjonen til noen annen avis.

Taket i den svenske ordningen og hensynet til EU/ESA, er derfor ingen saklig grunn til å innføre et tak i den norske ordningen.

Som nevnt tidligere i høringssvaret (side 3 og 4) er den historiske grunnen til begrensningene for produksjonsstøtten til nr 2-avisene, trolig at ni aviser har innhentet og utkonkurrert nr 1-avisen. Alle ni som vant den lokale avis-konkurransen, var aviser i A-pressen. Alle ble vunnet i partijournalistikkens tid.

Etter 1989 har ingen nr 2-aviser utkonkurrert nr 1-avisen. Tvert om har trenden snudd, dels som følge av utviklingen i mediemarkedet, dels som følge av at nr 2-avisene er blitt pressepolitisk nedprioritert. Antall utgiversteder med dagsaviskonkurranse har utviklet seg slik:

1969	26
1998	10
2012	5

(Kilde: Sigurd Høst årlige rapporter)

Mer enn to dagsaviser er det nå bare i Bergen og Oslo. De gjenlevende nr 2-avisene er utarmet etter mange års usikkerhet og tilbakegang, og nr 1-avisen har fått full kontroll med de mest attraktive nyhetskildene, lesermarkedet, annonsemarkedet og infrastrukturen.

For de små lokalavisene er taket på 40 millioner kroner uten betydning.

En riksdekkende, politisk-/religiøs nisjeavis er nær taket. De rikspolitiske nisjeavisene kan trolig likevel leve under et lavt tak for støtten, særlig når de

kan tilpasse kostnadene ved å erstatte utgivelser på papir med digitale utgaver, uten å falle ut av støtteordningen, fordi de ikke har en konkurrent.

Et tak på 40 mill kroner treffer utelukkende de to nr 2-avisene Bergensavisen og Dagsavisen, dersom de klarer å snu den negative utviklingen og igjen kommer på offensiven i forhold til disse byenes dominerende nyhetsmedier Bergens Tidende og Aftenposten. Taket innebærer også at det blir enda mindre attraktivt for medieiere å vurdere å starte en konkurrent til Adresseavisen.

Forslaget om et tak framstår derfor utelukkende som en skjerming av Aftenposten, Bergens Tidende, Stavanger Aftenblad og Adresseavisen mot en litt mindre svak lokal konkurrent. I Oslo, Bergen og Stavanger har nr 2-avisene i over ti år har vært i sterk tilbakegang. I Trondheim gikk nr 2-avisen inn i 1996. Det er ingen saklig grunn til at de største Schibsted-avisene i overskuelig framtid trenger et tak som en ekstra beskyttelse mot konkurranse.

Bergensavisen foreslår derfor at forslaget om et tak på produksjonstilskuddet trekkes.

## **5 Definisjon av avis kategorier i forskriftene**

### **5.1 Definisjonen av nr 2-avis**

Nr 2-avis defineres slik i den nåværende forskriften:

*Med nr 2-avis menes i denne forskriften avis som kommer ut på et utgiversted med to eller flere konkurrerende aviser og ikke har det største opplaget på stedet.*  
(Forskriften § 2,3)

Etter denne definisjonen er alle avisene på utgiverstedet, unntatt nr 1-avisen, nr 2-aviser. Den underlige definisjonen må forstås på bakgrunn av at det var flere partiaviser i alle de større byene da ordningen med produksjonstilskudd ble utarbeidet. De var opptatt av å bli behandlet likt i støtteordningen. Da aviseierne, redaktørene og journalistene avskaffet partijournalistikken, gikk den gamle definisjonen av nr 2-aviser definitivt ut på dato. Men den har overlevd i forskriftene.

Den gjeldende nr 2-definisjonen er uheldig, siden den ikke har gitt mulighet til å prioritere den nest største avisen, den som konkurrerer med den største, uten samtidig å prioritere andre aviser, som **ikke** konkurrerer med den største avisen. Dette er en viktig forklaring på at pressepolitikken har vært ute av stand til å hindre den omfattende nedleggingen av nr 2-aviser etter 1990. De har en langt mer krevende konkurransesituasjon enn aviser som ikke har en konkurrent. Men det har støtteordningen ikke hatt virkemidler for å gjøre noe med.

I forslaget til ny forskrift lanseres en ny nr 2-avisdefinisjon:

*Med nummertomedium menes medium som har en konkurrent med større opplag på utgiverstedet. (Forslag til ny forskrift § 2,8)*

Forslaget til ny definisjon er fornuftig. Men er det klart for departementet at dette må bety at det bare er én nr 2-avis i hvert lokalt eller regionalt marked? Her er det en brist i departementets tenking i høringsnotatet, siden ikke bare Dagsavisen, men også Vårt Land, Klassekampen og Nationen omtales som nr 2-aviser, også etter den nye definisjonen, selv om de ikke er konkurrenter til Aftenposten.

I Bergen vil den nye definisjonen av nr 2-avis omfatte Bergens Tidendes eneste konkurrent, Bergensavisen.

Fiskeribladet Fiskaren og Bygdanytt konkurrerer **ikke** med Bergens Tidende, og skal følgelig ikke behandles som nr 2-aviser i støtteordningen. Det ville være en fordel om dette kom klart fram og ble fulgt opp i alle delene av den foreslåtte forskriften.

En test på forslaget til ny nr 2-avisdefinisjon er om Bygdanytt fortsatt skal behandles som en nr 2-avis, noe den ikke er, eller behandles på samme måte som Åsane Tidende i støttesystemet. I dag behandles de to ganske like avisene, ulikt i støttesystemet.

Definisjonene i forslaget til nye forskrifter forholder seg, som nå, utelukkende til avistitlene, og tar ikke inn i vurderingen at avisene inngår i allianser, dels etter felles interesser, dels etter felles eierskap. Forskriften fanger derfor ikke opp at nr 2-avisen Bergensavisen ikke bare konkurrerer mot nr 1-avisen Bergens Tidende, men også mot nr 3-avisen (Byavisen), nr 4-avisen Fanaposten og nr 5-avisen Bygdanytt, som alle har samme eier og en koordinert markedsstrategi.

## **5.2 Forslag om en ny kategori: Rikspolitiske nisjeaviser**

Bergensavisen er enig med departementet i at «riksspredt meningsbærende» aldri har blitt prinsipielt definert. Gruppen er maktpolitisk definert ved at fem aviser som sto nær et politisk parti i 1991, ble plassert i en prioritert gruppe som ledd i en budsjettavtale på Stortinget. Bergensavisen ble tilbudt å inkluderes i gruppen, men avslo fordi vi ikke så en framtid som en politisk nisjeavis, men ville utvikle oss som en lokal nyhets- og kommentaravis. Som det, hadde vi sterk framgang inntil Bondevik I og II-regjeringene endret flere pressepolitiske rammebetingelser på en for oss avgjørende måte.

Det er fortsatt behov for å identifisere de rikspolitiske nisjeavisene som en egen kategori. Det er i alle fall uholdbart å utvanne nr 2-avis-definisjonen ved å inkludere aviser som ikke er nr 2-aviser.

Selv om Klassekampen, Vårt Land, Nationen og Dagenmagazinet kan oppfattes som de siste restene av den partipolitiske journalistikken, er dette likevel viktige aviser, som et flertall på Stortinget trolig fortsatt ønsker å opprettholde. De dyrker nyhetskilder andre nyhetsmedier ikke følger, og får fram nyheter som er viktige i de rikspolitiske debattene.

Dagsavisen er Oslos nr 2-avis, men har fått støtte som riksspredt meningsbærende avis. Den viser tvetydigheten i de nåværende definisjonene, at en avis kan tilhøre to kategorier: Rikspolitisk nisjeavis og nr 2-avis for Oslo-regionen.

De rikspolitiske nisjeavisene bør i motsetning til tidligere defineres prinsipielt som det de faktisk er, og klart adskilles fra nr 2-gruppen. Definisjonen må åpne for at aviser kan søke om, og bli tatt opp i kategorien, og at aviser kan forlate den, etter vedtak i Støtteutvalget.

Hvordan denne kategorien skal prioriteres, må Stortinget ta stilling til. Men selv om fire av disse fem avisene ikke møter den tilleggsutfordringene det er å ha en sterkere konkurrent, er dette viktige aviser for ytringsfrihet og debatt og de må prioritere like høyt som nr 2-avisene i de fire største byene i støtteordningen.

## **6 Oppmyking av utbytteforbudet?**

Under punkt 6.4.7 Bruk av støtten, nederst på side 19 i høringsnotatet, skriver departementet:

*Departementet legger til grunn at det er helt avgjørende for legitimiteten til ordningen at tilskuddsmidler ikke går til eierne i form av utbytte eller inn i annen virksomhet.*

Det avgjørende for legitimiteten til støtteordningen er ikke utbytte, men at ordningen virker i tråd med Grunnlovens § 100 og de målene skiftende storting og regjeringer har vedtatt. Etter 1993 har det vært økende tvil om Stortingets og regjeringens vilje til å forstå og prioritere nyhetsmediene. Bortfallet av nr 2-aviser i perioden bekrefter den pressepolitiske nedprioriteringen. Pressepolitikkenes legitimitet og troverdighet er på denne måten svekket, og er følgelig sårbar for kritikk også med andre utgangspunkt enn det fundamentale.

Det virker svært urimelig at alle avisene har momsfritak på opplagsinntekten, en langt større støtteordning enn produksjonstilskuddet, uten at det innebærer noe krav om at det ikke skal betales utbytte til eierne.

Det er offentlige støtteordninger på en rekke samfunnsområder, som samferdsel, helse og omsorg. Det er støtteordninger av betydelig større omfang enn produksjonstilskuddet. Det har ikke undergravd disse ordningenes legitimitet at eierne har mottatt utbytte for sin innskutte kapital, og det er vanskelig å se hvorfor støtteordninger for å motvirke monopolisering innen nyhetsmediebransjen skal vurderes annerledes.

Den bedriftsøkonomiske virkningen er klar: En rammebetingelse som hindrer at konkurranseutsatte, støtteavhengige aviser kan betale utbytte, gjør det enda mindre attraktivt å eie, og satse eierkapital på, nr 2-aviser.

Da Bondevik I-regjeringen kuttet i produksjonstilskuddet i 1998-99, reagerte A-pressen med å gi opp sin ambisjon i storbyene og by alle sine største nr 2-aviser ut for salg. Av de fire avisene som ble forsøkt solgt i 1998-99, har A-pressen beholdt aksjeflertallet bare i Bergensavisen. Da det viste seg umulig å finne interesserte kjøpere, inviterte A-pressen inn et bredere eierskap, og fikk inn Frank Mohn AS (20%) og Sparebanken Vest (ca 10%). Utbytteforbudet var grunnen til at det ikke ble et bredere lokalt eierskap og et større medieeiermangfold, stikk imot et viktig mediepolitisk mål.

Selv om nr 2-avisenes økonomiske utvikling de siste 20 årene har vært så dårlig at spørsmålet om aksjeutbytte i stor grad er blitt en teoretisk problemstilling, er Kulturdepartementets vilje til å myke opp forbudet, et positivt signal om vilje til å vurdere realitetene i nr 2-avisenes konkurranseutfordringer, frigjort fra foreldede tenkemåter om pressepolitikk fra partijournalistikkens tid.

Bergensavisen anser utbytteforbudet for å være i strid med hovedmålet for pressepolitikken, om å stimulere til konkurranse og avismangfold.

Departementets alternative forslag om oppmyking av dagens forbud mot utbytte, er trolig en god løsning for små aviser. Men Bergensavisen reagerer på at departementet igjen forskjellsbehandler store og små mottakere, ved å sette et fast kronebeløp, og ikke har noen forslag som kan bidra til å gjøre det attraktivt å satse eierkapital på nr 2-aviser i de store byene, der mediepolitikken er helt mislykket og behovet for en ny mediepolitikk er størst.

Et bedre alternativ kunne være 3 x risikofri rente som utbyttetak. Det ville ikke innebære den samme forskjellsbehandlingen på store og små aviser, som den muligheten departementet lanserte i høringsnotatet.

## **7 Hva kan det være realistisk å innarbeide i forslaget til statsbudsjett 2013**

Departementet varsler i høringsnotatet øverst på side 9 at en ny ordning med statsstøtte eller endringer i eksisterende støtte, ikke kan iverksettes før de er notifisert og godkjent av ESA. En notifikasjonsprosess kan bli langvarig, særlig når endringene er omfattende.

Bergensavisen foreslår derfor at det gjennomføres mindre endringer og justeringer som ikke krever notifikasjon til ESA, og som følgelig kan innarbeides i forslaget til statsbudsjett for 2013. Bakgrunnen er at det haster med å snu den negative utviklingen for de store nr 2-avisene. Til lengere utarming fortsetter, til mer krevende blir det å stanse tilbakegangen. Det foreslås derfor å innføre følgende endringer i forslaget til statsbudsjett 2013:

- Mediebransjens og Norsk Opplagskontrolls definisjon av bekreftet opplag (papir og digitalt) legges til grunn ved tildelingen av produksjonstilskudd for 2013.
- Alle støtteberettigede nyhetsmedier mottar et tildelingsbrev med orientering om årets støtte, samtidig med årets andre utbetaling av tilskudd, ca 1 mars 2013.
- Støtten til nr 2-avisene i Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim økes ekstraordinært med 65 mill kroner, delfinansiert med bortfallet av kompensasjonsordningen for statsannonser.
- Kompensasjonen for statsannonser på 40 mill kr avsluttes.
- Kulturdepartementet og Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet iverksetter en evaluering av omleggingen av statens annonsepolitikk i 2002, med sikte på at statens annonsepolitikk skal motvirke monopolisering i nyhetsmediebransjen.
- Budsjettposten til riksspredte meningsbærende aviser inngår i den generelle støtteordningen.
- Portostøtten overføres til den ordinære støtteordningen.
- Budsjettposten produksjonstilskudd økes fra nå av med samme sats som NRK-lisensen.
- Kategorien riksspredte meningsbærende aviser avløses av en ny kategori rikspolitiske nisjeaviser, som likestilles med nr 2-avisene i Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim i støtteordningen.

## **8 Kommentarer til høringsnotatets forslag til ny forskrift**

### **8.1 Kommentarer til §1 Formål og virkeområde**

Forslaget til ny § 1 for støtteordningen, på side 30 i høringsnotatet, er vesentlig bedre enn den nåværende.

Det ville i tillegg være klokt å forankre støtteordningen i Grunnlovens § 100, 6 ledd, gjennom et tillegg i forskriftens § 1.

Det er klokt, men på overtid, å likestille betalte aviser på papir og digitalt format gjennom en plattformuavhengig støtteordning. Departementet argumenterer for at det er innholdet, ikke distribusjonsformen, som må være avgjørende. Dette prinsippet bør også gjelde moms-systemet, der utgivelse på papir og digitalt format nå behandles svært ulikt.

Muligheten for støttemottakende aviser til å redusere kostnadene, uten et større fall i inntektene, ved å gå delvis eller helt over til digital publisering, er imidlertid først og fremst et aktuelt virkemiddel for rikspolitiske nisjeaviser som i hovedsak finansieres av lojale og betalingsvillige lesere.

For etablerte nr 2-aviser med i hovedsak allmenn nyhetsdekning og debatt, er denne muligheten for kostnadskutt begrenset. Denne ulikheten i mulighet for å utnytte endringene for ulike typer av aviser, ser det ut til at departementet ikke har tatt med i sine vurderinger. Simuleringen fanger derfor ikke opp de sannsynlige strukturvirkningene av en flermedial nyhetsmediepolitikk.

### **Kommentarer til § 2 Definisjoner**

Det vises til omtalen tidligere i dette svaret, på side 9 og 10, om departementets tvetydige definisjon av nr 2-avis.

Det er så stor forskjell på de nest største avisene, som er i konkurranse med byens største avis, og de rikspolitiske nisjeavisene som ikke møter en langt sterkere konkurrent, at det er nødvendig med definisjoner som skiller disse aviskategoriene fra hverandre.

I forskriften brukes medier gjennomgående i teksten, mens støtteordningen i realiteten er innrettet mot nyhetsmedier. Det foreslås derfor å presisere innretningen ved å gå bort fra å bruke medier og isteden bruke nyhetsmedier, i alle de sammenhengene det er dette som menes.

### **Kommentarer til § 3 Tilskuddsobjekt**

Bergensavisen er enig i at støtteordningen må knyttes til hovedproduktet.

### **Kommentarer til § 4 Generelle vilkår**

Bergensavisen stiller spørsmål ved den andre setningen i § 4,2:

*Tilskudd gis 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.*



Slik dette framstår i forslaget, kan det se ut som denne setningen fjerner grunnlaget for å gi tilskudd til fire av de fem avisene som nå er kategorisert som riksspredte, meningsbærende aviser, og som i dette svaret foreslås som en ny kategori rikspolitiske nisjeaviser.

Bestemmelsen i § 4,5 om at ordningen gjelder abonnementsaviser, kom inn i forskriftene for å hindre at VG og Dagbladet skulle kunne omfattes av ordningen.

Den eneste nr 2-avisen som har vært i nærheten av å oppnå så høyt løssalg, er Bergensavisen. Da løssalget nådde 43 prosent av bekreftet opplag, søkte vi derfor om unntak fra denne bestemmelsen, noe Kulturdepartementet innvilget straks.

Når en nr 2-avis lykkes, vil den normalt først vinne fram i løssalg, og først etter flere år få vekst i abonnement. Slik bestemmelsen virker nå, og framstår i forslaget, er den derfor først og fremst en skjerming mot konkurranse for nr 1-aviser og en konkurransehindring for nr 2-aviser.

Punktet foreslås derfor fjernet.

### **Kommentarer til § 6 Vilkår knyttet til organisering, drift og bruk av tilskuddsmidler**

Det vises til kommentarene i svaret på side 11 om forbudet mot aksjeutbytte.

### **Kommentarer til § 7 Beregning av tilskudd**

Bergensavisen ber departementet vurdere om det lengere er noen grunn til å opprettholde dobbel sats for produksjonstilskuddet til nr 1- og aleneavisene i Nordland, Troms og Finnmark, jmf § 7,2. I den grad det er spesielle distribusjonskostnader i deler av landsdelen, kan det være bedre å styrke distribusjonsstøtten for alle Finnmarks-avisene.

Det vises til kommentarene i svaret på side 5 om at det ikke er saklig grunn til å ha forskjellig tilskuddssats i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Bergensavisen foreslår derfor:

- Det avklares at definisjonen på en nr 2-avis, er den avisen som konkurrerer med byens største avis.
- De rikspolitiske nisjeavisene opprettes som ny kategori, og avløser den nåværende kategorien riksspredt meningsbærende. De rikspolitiske nisjeavisene likestilles i beregningen av tilskudd med nr 2-avisene i de fire største byene.

- Alle øvrige nyhetsmedier i støtteordningen blir behandlet etter reglene for aviser med opplag under 6000.

Det vises til kommentarene i svaret på side 7 om at forslaget om et tak på 40 mill kroner er ubegrunnet og i strid med hovedmålet for nyhetsmediepolitikken.

### **Kommentarer til § 9 Saksbehandling**

Bergensavisen foreslår at Medietilsynet sender alle avisene i tilskuddsordningen et tilsagnsbrev med opplysningen om årets tilskudd, sammen med årets andre utbetaling, ca 1 mars.

Alle elementene Medietilsynet trenger for å beregne årets støtte til hver enkelt avis, foreligger i løpet av februar, og det er ingen grunn til at avisene først får vite hva de får i støtte i oktober-november. Det skaper en helt unødvendig usikkerhet for alle de store mottakerne av produksjonstilskudd at de ikke får vite hva årets støtte blir, før året nesten er omme. Normalt får Bergensavisen vite innværende års støtte alt for sent også i forhold til budsjettarbeidet for neste år. Det ville derfor gi alle de store støttemottakere en vesentlig bedre økonomisk oversikt og handlefrihet, dersom vi ble informert om årets tilskudd ca 1 mars.

### **Kommentarer til § 10 Støtteutvalg**

Etter det Bergensavisen kjenner til, har det ikke vært noen kritisk gjennomgang av detaljene i ordningen med produksjonstilskudd siden Forbruker og administrasjonsdepartementet gjennomførte dette i 1989, i forbindelse med at ansvaret for pressepolitikken ble overført til Kulturdepartementet.

Bergensavisen foreslår at Støtteutvalget og Medietilsynet får i oppdrag å gjennomgå alle sidene ved ordningen, i lys av Grunnlovens § 100, 6 ledd.

### **Kommentarer til § 12 Utbetaling av tilskudd**

Bergensavisen foreslår at siste setning i § 12 endres til:

*Tilskuddet utbetales kvartalsvis. Årets siste utbetaling skjer normalt 1 oktober.*

Bakgrunnen er at utbetalingsordningen har vært endret uten forvarsel og at særlig årets siste utbetaling ofte er forsinket. For konkurranseutsatte aviser med svak økonomi, kan slike endringer være kritiske. Ved ett tilfelle førte en ikke varslet endring fra to til fire utbetalinger årlig til at en avis gikk konkurs (Morgenavisen, 1984).

Vennlig hilsen  
BERGENSAVISEN AS

Veslemøy Tvedt Fredriksen  
Administrerende direktør



Anders Nyland  
Ansvarlig redaktør

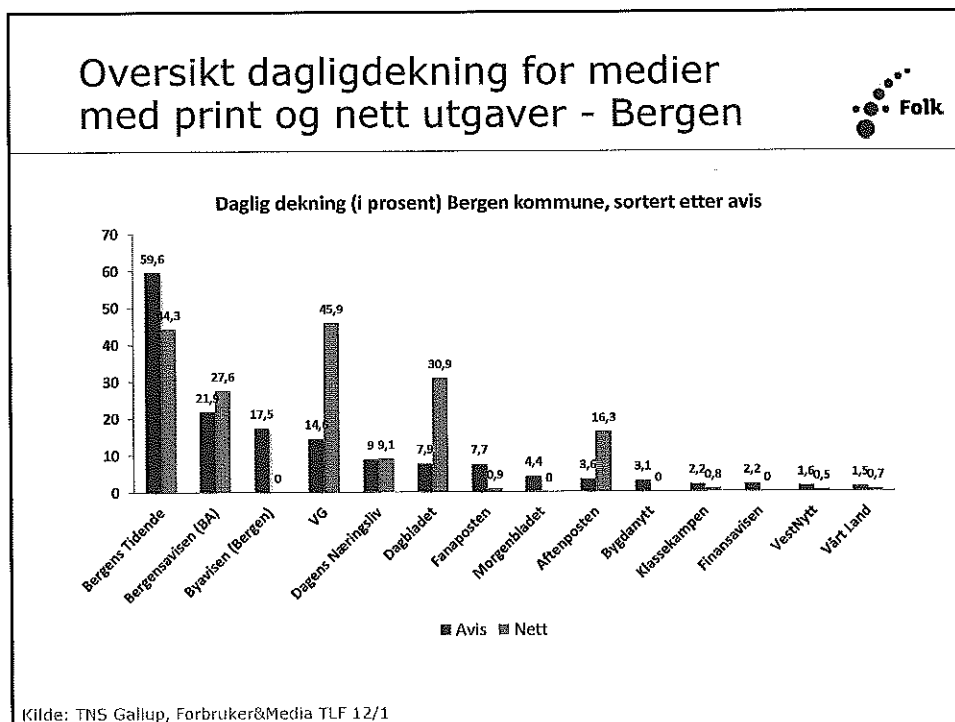
Vedlegg:  
Forenklet dekningsoversikt for aviser og nettaviser i Bergen og Oslo  
Utarbeidet av annonsesamkjøringen Folks analysesjef Petter Kristensen





## Forenklet dekningsoversikt for aviser og nettaviser i Bergen og Oslo

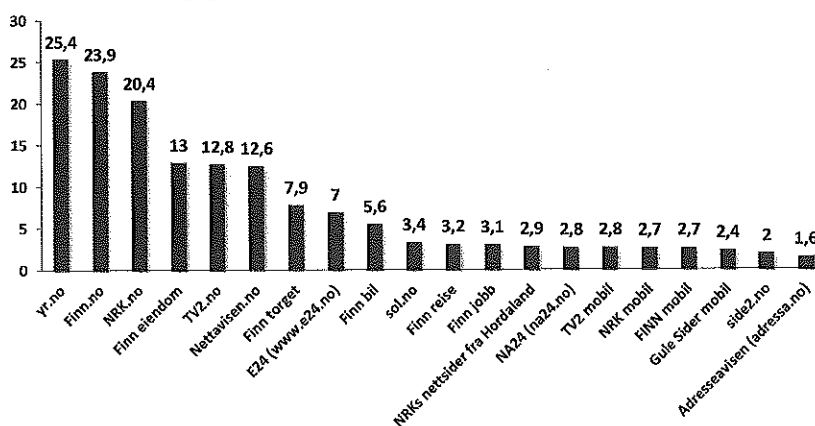
Kilde: TNS Gallup Forbruker&Media, TLF 12/1



## Oversikt nettsider - Bergen



Daglig dekning for nettsider (i prosent) Bergen kommune

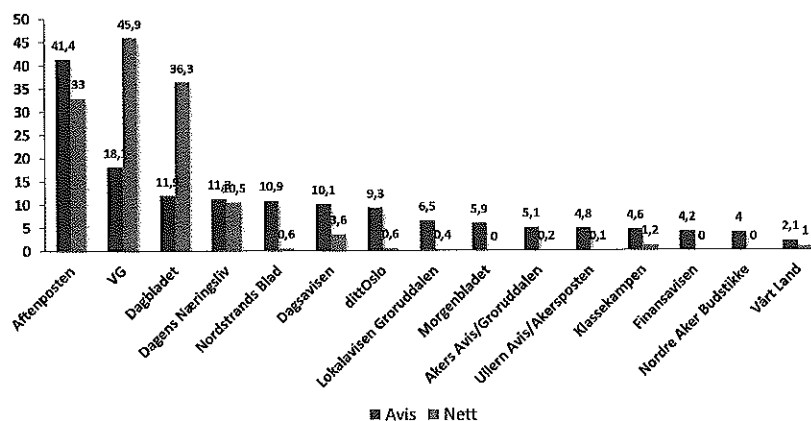


Kilde: TNS Gallup, Forbruker&Media TLF 12/1

## Oversikt dagligdekning for medier med print og nett utgaver - Oslo



Daglig dekning (i prosent) Oslo kommune, sortert etter avis

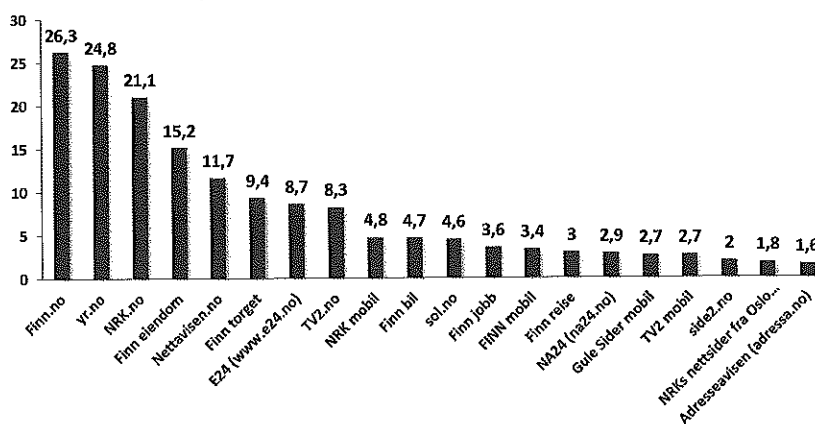


Kilde: TNS Gallup, Forbruker&Media TLF 12/1

## Oversikt nettsider - Oslo



Daglig dekning for nettsider (i prosent) Oslo kommune



Kilde: TNS Gallup, Forbruker&amp;Media TLF 12/1



A-pressen Nasjonalt Salg AS – FOLK  
er et heleid datterselskap av A-pressen AS



Skal du snakke med folk – snakk med FOLK!

Hieronimus Heyerdahls gt. 1 (Rådhusplassen)

Telefon 23 01 08 00 • [folk@folkinorge.no](mailto:folk@folkinorge.no) • [www.folkinorge.no](http://www.folkinorge.no)

Regionkontorer i Bodø, Hamar, Sarpsborg, Førde

Samarbeidspartnere på Lillestrøm og Bryne