

Kulturdepartementet

postmottak@kud.dep.no

Oslo, 4. januar 2013

Høringsuttalelse om utkast til forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier.

Generelle merknader

Vi vil innledningsvis knytte noen merknader til forslaget om at produksjonsstøtten skal gjøres plattformnøytral. Når produksjonsstøtten skal utvides til digitale medier, mener vi at det er urimelig forskjellsbehandling at ikke annonsefinansierte gratisaviser på internett kan få produksjonsstøtte - på lik linje med medier som tar betalt for redaksjonelt innhold på internett.

Slik forslaget er utformet vil nærmest alle andre nyhetsmedier enn gratisaviser på nett kunne motta produksjonsstøtte. Dette betyr at bare Nettavisen, og et par andre aktører slik som Start siden.no, TV2.no, Klikk.no, Abcnyheter.no og msn.com vil stå utenfor ordningen.

Annonsefinansierte gratisaviser på internett fremmer produksjonsstøttens formål om offentlig debatt og mediemangfold, i like stor grad som papiraviser og betalingsmedier på internett. Vi viser blant annet til NOU 2010:4 side 64 og den store nettavisundersøkelsen fra 2008 som sier at et flertall av de som leser lokal- og regionalavisenes nettutgaver, ser på nettavisenes diskusjonsforum som viktigere enn papiravisenes leserbrevspalter. Dette viser at nettavisene er bedre egnet for å fremme offentlig diskusjon da debattinnlegg kan gis fortløpende og usensurert.

Vilkåret om betaling for innhold er blant annet begrunnet i en forestilling om at lesernes betalingsvilje reflekterer kvaliteten på det redaksjonelle innholdet i avisen. Men dette er en feilslutning: Som det vises til i NOU 2010:14 side 85 er betalingsviljen for innhold på internett lav, nesten uavhengig av innholdets kvalitet. Leserne har en forventning om at redaksjonelt innhold på internett skal være gratis. I utredningen vises det til at unntaket er nisjeaviser, slik som Wall Street Journal og Financial Times, som har innhold som er av stor verdi for leseren og få nære substitutter. Manglende betalingsvilje er derfor ikke i seg selv et argument for at gratisaviser på internett er av lavere kvalitet enn papiravisene.

Videre er den reelle forskjellen på betalingsaviser på internett og gratisaviser små. Også betalingsmedier finansieres primært ved annonseinntekter og kun en liten del av inntekten er vederlag for redaksjonelt innhold.

De tradisjonelle løssalgsavisene, som VG.no og Dagbladet.no, bærer i stor grad preg av å være tabloider. Tabloider representerer i mindre grad et bredt meningsmangfold og bidrar mindre til den offentlige debatt enn aviser som er støtteberettigede i dag. Videre inneholder løssalgsavisene netttutgaver nesten samme innhold som papirutgaven. Sett i lys av dette er det fremstår det som urimelig at disse skal kunne motta støtte, men ikke gratisavisene på nett.

Forslaget om å fjerne vilkåret om salg gjennom abonnement

Nettavisen støtter ikke forslaget om å ta bort vilkåret om at støtteberettigede aviser må selge ”minst halvparten av sitt godkjente netto-opplag gjennom abonnement”. Forslaget vil særlig komme løssalgsaviser som Dagbladet og VG til gode.

Årsaken til at publikasjoner som Dagbladet og VG har sterkt fallende opplag er at leserne flytter fra papir til nett. Dette er en naturlig overgang da dagens lesere ikke er villige til å betale for nyheter som er tilgjengelig gratis og hurtigere på nett.

En utvidelse av nedslagsfeltet til produksjonstilskuddet vil bidra til å hindre eller forsinke en naturlig utvikling i nyhetsmarkedet. Produksjonsstøtten bør ikke benyttes til å holde i live et utdatert produkt, men heller kanaliseres til nye medier som er best egnet til å opprettholde et bredt medie- og kultur mangfold.

Krysssubsidiering

Dersom vilkåret om minst 50 % salg av aviser gjennom abonnement ikke blir opprettholdt, kan løssalgsavisene bruke støtten til å krysssubsidiere avisenes netttutgaver, som VG.no og Dagbladet.no.

Vi viser til Forslaget § 3, som bestemmer at der et medietilbud består av en portefølje av tilknyttede medieprodukt på ulike distribusjonsplattformer, må vilkårene for støtte kun oppfylles av hovedmediet. Et tilknyttet medieprodukt er et medium som har mer enn 50 pst. av nyhets-, aktualitets- og debattstoffet til felles med hovedmediet. Etter Forslaget § 6 kan produksjonsstøtten også benyttes til produksjon og utgivelse av tilknyttet medieprodukt som er organisert i samme aksjeselskap som hovedmediet.

Dette betyr at produksjonstilskuddet kan benyttes for å finansiere dagsavisenes nettaviser, som har et marginalt betalingspliktig innhold. Nettavisene får dermed en betydelig fordel sammenlignet med annonsefinansierte nettaviser. Videre er det en fare for at dagsavisenes netttutgave på grunn av produksjonstilskuddet vil kunne tilby annonser til under markedspris og dermed trekke annonsører bort fra de annonsefinansierte nettavisene.

For at dagsavisenes netttutgaver ikke skal få en urimelig konkurransefordel i forhold til annonsefinansierte aviser på nett, mener vi at slike tilknyttede produkter selv må oppfylle

vilkårene for produksjonsstøtte, herunder krav om reell betaling for nyhets-, aktualitets- og debattstoff og annonser etter en offentlig godkjent prisliste.

Ulovlig kryssubsidiering

Forslaget om produksjonstilskudd til dagsaviser medfører også risiko for ulovlig kryssubsidiering av nettaviser som er organisert i et annet aksjeselskap enn hovedmediet. Transaksjoner mellom selskap i samme konsern, herunder søsterselskap, må skje i henhold til aksjelovens regler om internprising mellom nærstående for å være lovlig.

For eksempel er dagsavisen Dagbladet organisert i selskapet AS Dagbladet. Dette et heleid datterselskap av Bernergruppen, som også eier 99 % av DB Medialab. DB Medialab inneholder Dagbladets satsing på nye medier og eier blant annet Dagbladet.no, kjendis.no osv.

Den nære sammenhengen mellom papiravisen og nettavisen åpner for kryssubsidiering:

- Dagbladet.no og papirutgaven av Dagbladet har samme ansvarlige redaktør.
- Innholdet i papirutgaven og nettavisen er overlappende. Konsekvensen er lavere kostnader til innkjøp av artikler og lønn av journalister og redaktør.
- Dagbladet.no har nytte av den betydelige verdien til varemerket Dagbladet.
- Nettavisen og papiravisen deler også teknisk utstyr, lokaler og ansatte.

Slike transaksjoner mellom nettaviser og papiraviser er vanskelig å etterprøve da det til dels er en fullstendig sammenblanding av virksomhet og verdiene som deles av immateriell karakter, slik som goodwill skapt av varemerkebygging.

Vi stiller ikke spørsmål ved om dagens praksis er i henhold til aksjelovens regler, men påpeker at produksjonstilskuddet vil innebære en ytterligere fordel for nettutgaver av dagsaviser på internett og øke incentivet for kryssubsidiering.

ESA og EØS avtalens regler om statsstøtte

Nettavisen mener at forslaget å fjerne vilkåret om at støtteberettigede aviser må selge ”minst halvparten av sitt godkjente netto-opplag gjennom abonnement”, med de mulighetene for kryssubsidiering som Forslaget åpner for, er i strid med EØS-avtalen og vil ikke bli godkjent av ESA under en notifikasjonsprosess.

Produksjonsstøtte er statsstøtte i henhold til vilkårene i EØS-avtalen § 61 nr. 1 og er ulovlig, med mindre den omfattes av et unntak fra forbudet mot statsstøtte. Produksjonsstøtten faller ikke under noen eksisterende retningslinjer eller det alminnelige gruppeunntaket. Den norske staten må derfor mest sannsynlig søke dispensasjon fra forbudet og notifisere støtte i henhold til EØS-avtalen artikkel 61 nr.3. I slike tilfeller vil ESA foreta en vurdering av støtten etter den såkalte balansetesten. De negative effektene ved støtten vil veies mot de positive. ESA vil kun godkjenne støtte dersom den gir overveiende positive effekter.

Balansetesten består av tre vurderinger; (i) er tiltaket rettet mot et veldefinert mål av felles europeisk interesse, (ii) er tiltaket velegnet for å nå disse målene og (iii) er de negative

virkningene på konkurransen og samhandelen begrenset slik at den samlede effekten er positiv.

Nettavisen mener at effekten av å fjerne vilkåret om 50 % salg via abonnement og påfølgende mulighet for krysssubsidiering vil kunne medføre en negativ virkning på samhandelen, jf. balansetesten punkt (iii).

Fordi Forslaget per i dag åpner for krysssubsidiering til papiravisenes nettutgaver har produksjonsstøtten ikke bare innvirkning på det norske nyhetsmarkedet og annonsemarkedet på internett, men også på det europeiske nyhetsmarkedet og markedet for annonsering på internett.

Annonsemarkedet for papiraviser og nettaviser er til dels overlappende med markedet for internasjonale søkemotorer og sosiale media som Facebook og YouTube, både når det gjelder annonser og lesere.

Dette påpekes også i NOU 2010:14 side 82 der en sier at nettprodukter som Google, YouTube og Facebook har tilsvarende formål og funksjon som tradisjonelle medier og at disse og avisenes nettutgaver er en del av samme internettbransje. Videre påpekes det på side 86 at sosiale medier som Facebook og Twitter kan fungere som substitutter for nettavisene, både fordi de lenker til og publiserer aktuelle nyhetssaker og fordi de fungerer som diskusjonsforum.

Dersom Forslagets nåværende ordlyd blir vedtatt vil produksjonsstøtte til dagsavisenes nettaviser blant annet kunne brukes til å tilby annonsepriser under markedspris for annonsering på papiravisenes nettutgaver, på bekostning av aktører som YouTube, Facebook og Nettavisen.no.

Videre får papiravisens nettaviser vederlagsfri og bred tilgang til innhold produsert av papiravisens ansatte, som gjør disse enda mer attraktivt for annonsører og lesere.

ESA har i tidligere saker der det er fare for krysssubsidiering av støtte stilt som vilkår at det iverksettes effektive virkemidler for å hindre krysssubsidiering av støtte til ikke-berettigede mottakere.

Nettavisen mener at norske myndigheter på denne bakgrunn må begrense de mulighetene som Forslagene gir for krysssubsidiering og finne effektive virkemidler for å hindre ulovlig krysssubsidiering av produksjonstilskuddet til dagsavisenes nettutgaver.

Produksjonsstøtten kan ha den positive effekten at tilbudet av norske papiraviser blir opprettholdt og det blir større konkurranse på markedet for nyheter.

Men utover Norges grenser vil produksjonsstøtten imidlertid kun ha negativ effekt ettersom internasjonale annonse- og medieaktører blir dyrere og mindre attraktive for annonsører og lesere. I slike tilfeller, der de positive effektene av støtten hovedsakelig finner sted i en EU-medlemsstat mens betydelige negative effekter finner sted i andre medlemsstater, har

Europakommisjonen gitt uttrykk for at balansetesten ikke vil være oppfylt. Kommisjonens uttalelser er direkte relevante for ESA.

Videre er produksjonsstøtten en driftsstøtte som går til å dekke utgifter som mediene må bære i forbindelse med normal drift. ESA har tidligere satt klare begrensninger for muligheten til å gi driftsstøtte. Årsaken til dette er at driftsstøtte vil ha direkte innvirkning på produksjonskostnader og salgspriser. Slik støtte vil lett forrykke konkurranseforholdene på markedet. Det gjelder særlig når støtten, som her, vil gå til ledende aktører på markedet. Tall fra Mediebedriftenes Landsforening viser at VG og Dagbladet i 2011 var på henholdsvis andre og tredjeplass på listen over de største avisene, målt etter opplag, i Norge.

På grunn av vilkåret om årsoverskudd vil støtten riktignok ikke komme disse til gode før opplagene er på et lavere nivå enn i dag. Støtten vil likevel medvirke til å sementere en eksisterende markedsstruktur, på bekostning av nye aktører i nyhetsmarkedet på internett som ikke oppfyller vilkårene for støtte.

Konklusjon

- Nettavisen mener at vilkåret for produksjonsstøtte om at 50 pst. av opplaget må være solgt gjennom abonnement ikke må tas bort.
- Tilknyttede medier som er papiravisenes nettutgaver må selv oppfylle vilkårene for støtte.
- Det må settes i verk effektive virkemiddel for å hindre ulovlig kryssubsidiering til nettaviser i andre selskap.

Mediehuset Nettavisen AS

Gunnar Stavrum

Adm.dir./Sjefredaktør