

Bergen, 8 januar 2013

Kulturdepartementet
postmottak@kud.dep.no

Deres ref: 10/5024 ME/M2 LaB:el

Høringsuttalelse om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier – en mer plattformnøytral pressestøtte

Bergensavisen henviser til det felles høringssvaret fra de sju største mottakerne av produksjonstilskudd. I tillegg har vi følgende synspunkter:

Rask iverksetting av endringer som ikke krever ESA-godkjenning

I innledningen til departementets høringsnotat ble det opplyst at den nye Forskriften om produksjonstilskudd til dagsaviser ikke vil bli satt ut i livet før den er notifisert og godkjent av EFTA's overvåkningsorgan ESA.

Mange av departementets forslag i denne høringen, og den forrige, fra 30 mars 2012, har store konsekvenser for konkurransen mellom nyhetsmedier, og må åpenbart notifiseres og forhåndsgodkjennes av ESA.

Mindre endringer i forskrift og administrative rutiner kan iverksettes uten forutgående notifisering og godkjenning fra ESA. Det gjelder f.eks. endringen i administrative rutiner som ble foreslått i NOU 2010:14, på side 101 under punkt 8.1.2.3 Administrative forhold, om å benytte mediebransjens plattformuavhengige definisjon av bekreftet opplag ved beregningen av produksjonstilskuddet til den enkelte avis. Administrasjon, definisjoner, rutiner, kontrollordninger og revisjon er kvalitetssikret gjennom flere års praksis. Endringen kan likevel trolig først iverksettes i 2014.

I samme avsnitt foreslo mediestøtteutvalget at avisene får melding om årets produksjonstilskudd tidligst mulig. Alle opplysninger som inngår i beregningen av støtten til den enkelte avis foreligger i Medietilsynet ca 1 mars hvert år, og et tildelingsbrev med opplysning om årets støtte kan derfor sendes avisene i mars. I dag får avisene akonto utbetalinger gjennom året, og får først vite hva de får i støtte i oktober-november, når året nesten er omme. De fleste avisene må gjøre ferdig neste års budsjett, mens de fortsatt er uvitende om årets produksjonstilskudd. Det skaper en stor og unødvendig usikkerhet for avisene.



Forsinkelsen på åtte måneder med kritisk viktig informasjon for avisene, kan unngås ved en endring av en administrativ rutine i Medietilsynet, og gi mottakerne av produksjonstilskudd et mye bedre kunnskapsgrunnlag om egen bedriftsøkonomi, redusere usikkerheten og forbedre kvaliteten av bedriftsøkonomiske beslutninger fra det tidspunktet de får tildelingsbrevet. Endringen kan iverksettes i år.

Denne administrative endringen ville forbedre effekten av en statlig støtteordning, uten å påvirke nivået på støtten til den enkelte avis og vil trolig redusere statens administrative kostnader. Endringen trenger ikke notifiseres og godkjennes av ESA på forhånd.

Samme forhold ble omtalt i Bergensavisens hørings svar av 25 mai 2012, side 18, og hørings svaret fra Mediebedriftenes Landsforening, øverst på side 3.

Grunnen til at det er viktig å iverksette slike positive endringer, selv om de kan synes små, er at det bare er gjennom handling regjeringen vil bli trodd på at den har et høyere ambisjonsnivå for pressepolitikken.

Produksjonstilskudd til løssalgsaviser?

Bergensavisens dobling av opplaget på 80- og 90-tallet kom i hovedsak som økt løssalg. En stund var løssalget 43 prosent av opplaget. Bergensavisen fikk da, etter søknad, brev fra Kulturdepartementet om dispensasjon fra §3, 5. ledd i Forskriften om produksjonstilskudd. En delforklaring på at veksten i hovedsak kom i løssalg, var at kvaliteten på abonnementsdistribusjonen var variabel, selv om enhetskostnadene var svært høye, med et lite opplag distribuert i en stor region med krevende geografi.

Bergens Tidende avviste Bergensavisens forslag om distribusjonssamarbeid helt til 2002. Først da Bergensavisens opplagsvekst stanset, etter sammenbruddet i pressepolitikken under Bondevik I-regjeringen i 1997-2000, var Bergens Tidende villig til å forhandle.

Kulturdepartementets dispensasjon til Bergensavisen bekrefter at §3, 5. ledd om at minst halvparten av det godkjente opplaget skal være abonnement, utelukkende tok sikte på å holde VG og Dagbladet utenfor ordningen og ikke var ment å skulle ramme andre aviser.

Når pressepolitikken blir revidert med sikte på å gi den en prinsipiell, og ikke bare en forhandlet, pragmatisk forankring, er det nødvendig å klargjøre at salgs- eller distribusjonsmåten ikke lenger kan avgjøre hvilke aviser som skal inngå i ordningen.

Den avgjørende begrunnelsen for pressepolitikken er at den skal tilrettelegge for best mulig ytringsfrihet, nyhetsdekning og redigert samfunnsdebatt i hele landet, innen den forpliktelsen Grunnlovens § 100, 6. ledd angir og Stortinget følger opp gjennom lover og budsjetter, fordi en fri presse er en helt nødvendig funksjon i et avansert demokrati.¹ Siden en monopolisert presse ikke er fri, er det avgjørende viktig å sikre mangfold i nyhetsdekningen og samfunnsdebatten gjennom konkurranse mellom innbyrdes uavhengige redaksjoner.

I dette perspektivet er mange oppgaver mye viktigere enn å åpne for å gi VG og Dagbladet produksjonstilskudd. Siden 1996² har det ikke vært ført en pressepolitikk som gir grunnlag for å utgi nr 2-avis i Trondheim. Bergensavisen og Rogalands Avis har blitt svekket i konkurransen med byens dominerende nyhetsmedier med de to siste tiårenes synkende pressepolitiske ambisjoner.

Dersom VG og Dagbladet tas inn i ordningen med produksjonstilskudd, vil en enda større del av produksjonstilskuddet gå til nyhetsmedier i Oslo, der nyhetsmediemangfoldet i utgangspunktet er mye større enn i alle de øvrige storbyene. Fra før er nyhetsmedier i Oslo fullstendig dominerende på den rikspolitiske dagsorden³. Det ville være svært uheldig dersom pressepolitikken prioriterte Oslo i enda større grad enn i dag, og samtidig svekket de pressepolitiske ambisjonene i landet utenfor Oslo enda mer enn før.

For å kunne åpne prinsipielt for behandle abonnement, løssalg og annet salg av avisinnhold likt, og dermed kunne ta løssalgavisene inn i ordningen med produksjonstilskudd, må derfor en rekke andre utfordring prioriteres og løses først.

Bestemmelsen om ikke å gi tilskudd for opplag over 60 000

Vi er enig i at bestemmelsen i Forskriftens § 7, punkt 6 om ikke å gi tilskudd til den delen av opplaget som overstiger 60 000 eksemplarer, fjernes.

Bestemmelsen om en terskel på 60 000 i opplag var rettet mot Dagsavisen. I dag har det ingen konsekvens for noen avis i ordningen, om den fjernes.

Det har heller ingen konsekvens for noen avis i ordningen, om også Forskriftens § 3, 4. ledd fjernes. Bestemmelsen nekter støttemottakende aviser å sende ut

¹ Se f eks Could you hand me the efficiency section, please? Newspaper circulation and local government efficiency in Norway. Christian Bruns and Oliver Himmler, Goettingen University, 2008 http://mpr.ub.uni-muenchen.de/12582/1/Norway_EfficiencyNewspapers.pdf

² Avisa Trondheim/Arbeider-Avisa gikk konkurs i 1996.

³ Se f eks Hvor kommer nyhetene fra? En rapport til Rådet for anvendt medieforskning, mai 2011 fra Ivar John Erdal, Høgskulen i Volda, side 10 og tabellene 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 3.1 og 3.2 på sidene 18-20.

gratisseksemplarer ut over det som tillates etter retningslinjer fra Medietilsynet. Slike retningslinjer finnes ikke lenger, regelen praktiseres dermed ikke.

Begge disse bestemmelsene kan fjernes uten notifikering og forutgående godkjenning fra ESA.

Forslaget om et tak på 40 mill kr i produksjonstilskudd

Vi viser til vårt hørings svar av 25 mai 2012, side 9, 10 og 11 og til omtalen av forslaget til tak i hørings svaret fra de sju største mottakerne av produksjonstilskudd.

Forslaget om et tak på 40 mill kr i produksjonstilskudd, uendret i seks år, ville ramme Bergensavisen, dersom vi hadde fått samme støtte pr eksemplar som nr 2-avisene i Oslo.

Forslaget om et tak bygger på en feil tolkning av det taket den borgerlige svenske regjeringen innførte for en del av den direkte støtten til svenske nr 2-aviser⁴. Bestemmelsen om et tak på denne delen av den svenske pressestøtten, kom som følge av en klage fra Bonniergruppen til EU-kommisjonen i 2007, etter at Sosialdemokratene hadde tapt valget.⁵ Taket vil først være innfaset fullt ut i 2016.

Taket på 45 mill kroner i den ene delen av svensk pressestøtte, tar utgangspunkt i en konkret vurdering av den svenske støtteordningen og aviskonkurransen i Stockholm og Malmö, etter en dialog med EU-kommisjonens generaldirektorat for konkurransen. Den bestemmelsen EU-kommisjonen baserer sitt endelige vedtak⁶ i saken på⁷, tar sikte på å sikre konkurranse i markedet ved å gi foretak en klageadgang mot urimelig statsstøtte til konkurrerende foretak.

Taket på 45 mill kroner i driftsstøtten ble trolig fastsatt etter skjønn, kanskje etter forhandlinger. Det har ikke vært mulig å finne noen konkret begrunnelse for beløpet.

I Norge har ingen medieforetak klaget over at Dagsavisen og Vårt Land mottar større tilskudd enn det foreslåtte taket på 40 mill kroner, og det er dermed ikke saklig grunnlag for å behandle spørsmålet som om det skulle foreligge en slik foretaksklage til EU-kommisjonen. Konkurransforholdet mellom Aftenposten og Dagsavisen tilsier heller ikke at det ville være mulig for Schibsted å vinne

⁴ Sverige har en mer ambisiøs, og derfor mer omstridt pressepolitikk enn Norge og gir direkte distribusjonsstøtte i tillegg til driftsstøtten. I Norge ble distribusjonsstøtten avviklet for de fleste avisene i 1990, og gis i dag bare til aviser i Finnmark.

⁵ EU-kommisjonen mottok klagen fra Bonniergruppen 9 februar 2007 og ikke offentliggjort.

⁶ EU-kommisjonens endelige vedtak i saken: http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-2008/e004-08.pdf

⁷ Artikkel 88 i EU-traktaten, konkretisert i artikkel 17.2 i EU-rådets forskrift nr 659/1999.

fram med en tilsvarende klagesak mot Dagsavisen, som den Bonnier vant fram med i Sverige, mot Schibsted-avisen Svenska Dagbladet. I virkeligheten er dette syretesten på om forslaget om et tak som en del av norsk pressepolitikk er faktisk, saklig begrunnet i EUs konkurransepolitikk.

Pressestøtten og konkurransen i pressen har mange fellestrekk i Sverige og Norge. Men det er også viktige forskjeller. I Norge vil innføringen av et tak svekke konkurransen, ved å svekke konkurrentene til de dominerende avisene i Oslo, Bergen og Stavanger, og ved å gjøre det mindre attraktivt å etablere en konkurrent til den eneste dagsavisen i Trondheim.

Det svenske taket på 45 mill kroner for en del av pressestøtten, representerer ingen EU-grense for hva aviser kan motta i statsstøtte. Mange franske aviser mottar vesentlig høyere støtte fra staten enn Svenska Dagbladet.⁸ Le Monde fikk f eks ca 130 mill kroner i direkte statlig støtte i 2010 gjennom flere statlige støtteordninger. Flere franske aviser fikk over 100 mill kroner i årlig støtte.

Mens EU-kommisjonen og den svenske regjeringen kom til at det var riktig å senke ambisjonsnivået i pressepolitikken for å forbedre konkurransen, er det i Norge nødvendig å heve ambisjonsnivået i pressepolitikken, for å stimulere aviskonkurransen og mangfoldet i de tre største byene, og oppmuntre til nyetablering i Trondheim.

Med et tak på 40 mill kroner for produksjonstilskuddet, vil Schibsteds aviser i Oslo, Bergen og Stavanger bli skjermet mot virkningen av en mer ambisiøs pressepolitikk. Fordi taket er satt som et fast kronebeløp, vil det i praksis **ikke** bygge den samme konkurransebeskyttelsen inn i støttesystemet for landets øvrige alene-/nr 1-aviser.

Oppsummert framstår forslaget om et tak for produksjonstilskuddet på 40 mill kroner, uendret i seks år, som misforstått i sin begrunnelse, feilslått i sine sannsynlige virkninger og som en urimelig favorisering av Schibsteds største aviser.

Vi ber om innsyn i departementets dialog med EFTA's overvåkningsorgan.

Bestemmelsen om å begrense støttemottakende avisers driftsmargin

Vi støtter departementets forslag om å begrense støttemottakende avisers driftsmargin til ti prosent. Det vil trolig forbedre ordningen, ved å redusere produksjonstilskuddet til aviser med god økonomi og er i tråd med pressepolitikkenes hovedmål.

⁸ En oversikt over støtteordningene og støttenivået til de franske avisene framgår av budsjettdokumentene til det franske senatet, på nettadressen: <http://www.senat.fr/rap/l11-107-317/l11-107-3174.html#toc28>

Den nye begrensningen bør gjøre det lettere for departementet å få gjennom en fjerning av forbudet mot utbytte, som i praksis hindrer støttemottakende aviser i å få tilgang på risikovillig eierkapital. Fortsatt er utbytteforbudet den viktigste konkurranse- og etableringshindringen i pressepolitikken.

OPPSUMMERING:

- Forslaget om et tak på 40 mill kr på produksjonstilskuddet til den enkelte avis må forstås som en ytterligere reduksjon av det pressepolitiske ambisjonsnivået for storbyene og er i strid med målet om mediemangfold og aviskonkurranse på flest mulig steder.
- Det er riktig å revurdere kravet om at støtteordningen bare skal gjelde for aviser som har mer enn 50 prosent av opplaget i abonnement, men de utfordringene det reiser og de konsekvensene det vil få for de som nå er i ordningen, må utredes nærmere. Pressestøtte til løssalgsavisene må ikke føre til at viktigere utfordringer i pressepolitikken svekkes.
- Bestemmelser i Forskriften som ikke lenger har praktisk betydning, bør fjernes fra ordningen.
- Endringer som ikke krever notifisering og godkjenning fra ESA, bør iverksettes straks.

Med hilsen
BERGENSAVISEN AS



Veslemøy Tvedt Fredriksen
Administrerende direktør



Anders Nyland
Ansvarlig redaktør