

Høringsnotat

Forslag om endringer i utkast til forskrift om *produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier (en mer plattformnøytral pressestøtte)*.

1. Innledning

Kulturdepartementet sendte 30. mars 2012 på høring utkast til ny forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier. Forslaget var et ledd i oppfølgingen av Mediestøtteutvalgets utredning NOU 2010:14

Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt - en moderne mediestøtte. Forskriften skal regulere fordelingen av produksjonstilskudd over Kulturdepartementets budsjett (Kap. 335 Pressestøtte, post 71 Produksjonstilskudd). Utkastet vil erstatte forskrift av 26. november 2009 nr. 1409 om produksjonstilskudd til dagsaviser. Den nye forskriften kan ikke settes i verk før den er notifisert og godkjent av EFTAs overvåkningsorgan.

I Kulturdepartementets budsjettproposisjon for 2013 (Prop. 1 S for 2012-2013) skisseres det videre arbeidet med omleggingen av ordningen. Departementet uttaler blant annet følgende:

I lys av høringen ser departementet behov for å vurdere vilkåret om at minst 50 pst. av opplaget må være solgt gjennom abonnement. Næringen er i en fase med utprøving av ulike betalingsløsninger, og det kan være uheldig å knytte ordningen til tradisjonelle inntektsmodeller. Departementet vil derfor vurdere om også løssalgsaviser bør være støtteberettigede innenfor den nye ordningen.

(.)

I tillegg foreslås et støttetak, f.eks. i form av et fast maksbeløp, eller en proportsats av virksomhetens driftskostnader, samt en ordning med avkorting av tilskudd for medier som viser lønnsomhet ut over en definert grense.

I dette høringsnotatet drøfter departementet om disse endringene bør gjennomføres og hvordan dette ev. bør håndteres i forskriften.

2. Løssalgsaviser

Forskriften stiller som krav for tilskudd at en avis må selge "*minst halvparten av sitt godkjente netto-opplag gjennom abonnement*". Departementet foreslo i høringsnotat av 30. mars 2012 å opprettholde dette kravet. Det ble i denne forbindelse pekt på at bransjeanalysen som Mediestøtteutvalget fikk utført viste at løssalgsavisene samlet sett hadde driftsoverskudd i den analyserte perioden. Departementet uttalte samtidig at det kan være uheldig å binde regelverket for mye opp til det som er dagens forretningsmodeller i bransjen og ba derfor særskilt om innspill på dette punktet.

I høringen ga enkelte uttrykk for at løssalgsaviser også bør kunne motta støtte. Blant annet uttalte Dagbladet at distribusjonsformen ikke bør ekskludere avisen fra støtte, dersom de øvrige vilkårene for å motta produksjonstilskudd er oppfylt.

Departementet viser til at formålet med tilskuddsordningen er å opprettholde et mangfold av nyhets- og aktualitetsmedier karakterisert av høy kvalitet og uavhengig journalistikk. Når løssalgsaviser hittil har vært holdt utenfor ordningen, skyldes dette utelukkende at slike publikasjoner hittil ikke har hatt behov for støtte. I de siste årene har imidlertid opplaget til papiravisene falt markant. Dette har særlig rammet løssalgsavisene. Abonnementsavisenes opplag har falt med 10 % fra 2003 til 2011. I samme periode har løssalgsavisenes opplag (Dagbladet og VG) falt med 43 %. Opplagsutviklingen innebærer at en ikke kan se bort fra at også løssalgsaviser vil kunne få behov for støtte.

Departementet legger til grunn at vilkåret om abonnementsandel ikke er begrunnet i prinsipielle forskjeller mellom abonnementsaviser og løssalgsaviser når det gjelder verdi, kvalitet eller samfunnsrolle. Vilkalet er ett av mange som har til hensikt å kanalisere støtte til aktører med reelt økonomisk behov. Forutsatt at avisene oppfyller de øvrige vilkårene knyttet til blant annet formål og innhold, legger departementet til grunn at det vil være i tråd med formålet bak tilskuddsordningen, jf forskriftsutkastets § 1, å gi tilskudd til løssalgsaviser.

På dette grunnlaget foreslår departementet å fjerne forskriftsutkastets § 4 pkt 5 (§ 3, pkt 5 i gjeldende forskrift). Dette vil innebære at alle aviser som tilbys mot betaling, uavhengig av om det er løssalg eller abonnement, vil kunne motta tilskudd dersom de oppfyller de øvrige vilkår for tilskudd.

I forskriftsutkastet har departementet foreslått å fjerne bestemmelsen om at ingen nr.2-avis får støtte for den delen av opplaget som overstiger 60.000. Dette innebærer at dersom f. eks. Dagbladet skulle bli tilskuddsberettiget, vil det antakelig være grensen for samlet tilskudd per tilskuddsobjekt (støttetaket) som bestemmer hvor mye avisen vil få i støtte.

Departementet vil for ordens skyld også nevne at løssalgsaviser for å få tilskudd også må oppfylle forskriftens regler om bl.a. utbytteforbud og overskuddsbegrensning. Etter det departementet er kjent med vil ingen av løssalgsavisene per i dag kvalifisere for tilskudd, primært fordi de ikke oppfyller kravet til overskuddsbegrensning. Departementets forslag er følgelig prinsipielt begrunnet og vil først få praktisk betydning den dagen det oppstår et reelt støttebehov.

3. Støttetak

I høringsnotatet av 30. mars 2012 drøfter departementet ulike modeller for støttetak, og gikk inn for en bestemmelse om at samlet tilskudd ikke skal overstige 40 mill. kroner per tilskuddsobjekt. Nivået på beløpsgrensen ble dels begrunnet med den økonomiske situasjonen i avisene og dels med henvisning til dagens støttenivåer.

I høringen kom det en del innsigelser mot dette forslaget. Innsigelsene handlet dels om behovet for utredning av flere alternative modeller for tak, og dels om at det foreslåtte taket vil kunne begrense innovasjonstakten i aviser som stanger i taket på 40 millioner

kroner. Én høringsinstans, Mentor Medier, viste spesielt til situasjonen i flere store byer der nummertø aviser og nisjeaviser vil kunne bli forhindret i utviklingen av digitale nyhetspublikasjoner dersom det foreslåtte taket gjøres gjeldende. Mentor Medier mente dette vil føre til at Dagsavisen og Bergensavisen fratras reell mulighet til å utfordre Aftenposten og Bergens Tidende.

I budsjettproposisjonen for 2013 uttaler departementet som nevnt at det kan være et alternativ å knytte et støttetak til en andel av de totale driftskostnadene.

I 2011 utgjorde produksjonstilskuddet mer enn 30 prosent av driftskostnadene i fem aviser og mellom 20 og 30 prosent i ni aviser. Høyest andel av driftskostnadene utgjorde produksjonstilskuddet i Nationen med 37,6 prosent i 2011. Så godt som alle disse avisene har svak økonomi og en vanskelig markedssituasjon. Betydelige kutt i støtten vil derfor kunne true driften i mange av disse avisene.

Departementet har konkludert med at det ikke vil være hensiktsmessig å innføre et støttetak knyttet til en bestemt andel av driftskostnadene Dette har primært sammenheng med at en slik løsning ville innebære at staten dekker en fast andel av de marginale kostnadsøkningene. Dette kunne virket negativt inn på avisenes insentiv til å drive kostnadseffektivt.

Departementet legger videre vekt på at støtteberettigede medier har flere inntektskilder enn produksjonstilskuddet. Økt betalt opplag, for eksempel i form av salg av flere digitale nyhetspublikasjoner, gir økte inntekter både i form av økte reklameinntekter og økte opplagsinntekter. Dette innebærer at aviser som når støttetaket vil ha andre inntektsmuligheter som muliggjør økt satsning og innovasjon.

Departementet viser også til kap. 2 over, der det åpnes for at løssalgaviser kan motta tilskudd. Disse avisene har en helt annen kostnadsbase enn dagens tilskuddsmottakere. Forskjeller i kostnadsnivå gjør at et støttetak knyttet til en prosentandel av driftskostnadene ville slått svært ulikt ut for forskjellige kategorier av aviser.

Departementet har på grunnlag av dette konkludert med at det opprinnelige forslaget om et fast støttetak på 40 mill. kr per tilskuddsmottaker bør opprettholdes.

Beløpet på 40 mill. kr er fastsatt med utgangspunkt i dagens støttenivå og den økonomiske situasjonen i avisene. Forventet inflasjon gjør at et støttetak uttrykt ved et fast beløp over tid reelt vil bli senket. Departementet har vurdert om dette tilsier at støttetaket bør kunne justeres med jevne mellomrom eller indeksreguleres. Departementet ser imidlertid ikke noe behov for en slik mekanisme. Det vises i denne forbindelse til at den nye forskriften ikke kan tre i kraft før EFTAs overvåkningsorgan har godkjent ordningen. Normal praksis er at slike godkjennelser gjøres tidsbegrensede. For eksempel godkjente EU-kommisjonen den svenske pressestøtteordningen for seks år. På bakgrunn av dette ser ikke departementet noe

grunnlag for å foreslå en justeringsmekanisme, men ber særskilt om høringsinstansenes vurdering av behovet for dette.

4. Avkortning av tilskudd til medier med høy lønnsomhet

Departementet vurderer å innføre en regel som setter et tak for hvor lønnsomme medier kan være etter utbetalt produksjonstilskudd. Dette kan evt. gjøres ved å avkorte tilskuddet slik at det enkelte mediums driftsmargin etter produksjonstilskudd ikke overstiger en fastsatt grense.

I høringsnotatet av 30. mars 2012 foreslo departementet å beholde regelen om at overskudd etter skatt ikke kan overstige to millioner siste regnskapsår, eller mer enn seks millioner kroner i løpet av de siste tre regnskapsårene, jf forskriftsutkastet § 6, 3. ledd. Denne regelen begrenser hvor stort overskudd medier som mottar tilskudd kan ha. Bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for at medier med liten omsetning kan ha svært høy lønnsomhet, uten at dette får konsekvenser for utbetaling av produksjonstilskudd. Sett i forhold til omsetningen vil større aviser ha mindre rom for lønnsomhet.

I tabellen under vises aviser som mottar tilskudd gruppert etter lønnsomhet når det tas hensyn til utbetalt produksjonstilskudd og avisenes konkurransesituasjon i 2011.

	Nummer 1 og aleneaviser	Nummer to aviser
Antall aviser med driftsmargin inkl. produksjonstilskudd høyere enn 10 prosent	21	3
Antall aviser med driftsmargin inkl. produksjonstilskudd mellom 7 og 10 prosent	14	1
Antall aviser med driftsmargin inkl. produksjonstilskudd mellom 5 og 7 prosent	9	4
Antall aviser med driftsmargin inkl. produksjonstilskudd lavere enn 5 prosent	65	21

Aviser som ikke mottok produksjonstilskudd hadde i 2011 i gjennomsnitt en driftsmargin på vel 10 prosent, mens gjennomsnittlig driftsmargin for alle aviser var 7,5 prosent. Tabellen viser at et betydelig antall aviser har relativt høy lønnsomhet når man tar hensyn til utbetalt produksjonstilskudd.

De avisene i ordningen som hadde høy driftsmargin hadde også gjennomgående en god kapitalsituasjon i 2011. Uten en grense for tillatt lønnsomhet vil

produksjonstilskuddsordningen gi grunnlag for ytterligere oppbygging av egenkapital i disse avisene. Når aviser med god lønnsomhet mottar tilskudd, reduserer det tilskuddet til aviser som kan ha større behov for støtte.

På denne bakgrunn vil departementet foreslå at medier som etter tilskudd har en driftsmargin over en fastsatt grense får en avkortning i produksjonstilskuddet. Tilskuddet reduseres slik at mediens driftsmargin etter tilskudd ikke overstiger den fastsatte grensen. Avkortningen foretas ved at neste års tilskudd reduseres. For medier som går ut av ordningen foretas avkortningen ved krav om tilbakebetaling. Innsparingene som følge av avkortning av tilskudd fordeles på de øvrige tilskuddsberettigede mediene slik at hele budsjetttrammen anvendes. Dersom driftsmarginen til et enkelt medium innebærer at hele neste års tilskudd bortfaller på grunn av avregningen, beholder allikevel mediet sin status i tilskuddsordningen (forutsatt at de øvrige vilkårene for tilskudd er oppfylt).

Departementet foreslår at avkortning skal baseres på gjennomsnittlig driftsmargin etter støtte for det aktuelle mediet de siste tre driftsår. Bakgrunnen for dette er behovet for å unngå at skiftende konjunkturer og tilfeldige enkelthendelser i mediens driftsøkonomi (salg av eiendom, nedleggelse av trykkeri etc) skal gi unødig uforutsigbarhet og vilkårlighet med hensyn til størrelsen på tilskuddet til det enkelte medium.

Medier som mottar produksjonstilskudd for første gang, får et ekstratilskudd som kompenserer for etableringskostnader i første driftsår. Ekstratilskuddet bidrar til at driftsmarginen i de aktuelle avisene blir høyere i det første året de mottar tilskudd enn normalt tilskuddsnivå skulle tilsi. Departementet er derfor innstilt på at første års tilskudd ikke tas med i beregningen av avisens driftsmargin.

Etter departementets mening bør grensen for tillatt driftsmargin ta hensyn til at medier som mottar tilskudd ikke bør settes i en vesentlig svakere økonomisk situasjon enn medier som ikke mottar tilskudd. Disse mediene er normalt i en vanskelig konkurransesituasjon eller betjener markeder med lavt inntektspotensiale. Dette tilsier at de i år med lønnsomhet bør ha en viss mulighet til å bygge opp reserver. Det vises for øvrig til lesernes og annonsørenes migrasjon til digitale medier og de utfordringene dette gir for driftsøkonomien i avisene. På denne bakgrunn mener departementet at øvre grense for tillatt gjennomsnittlig driftsmargin inkludert produksjonstilskudd for de siste tre årene bør settes til 10 prosent.¹

¹ Følgende teoretiske eksempel kan illustrere hvordan dette vil bli praktisert: En avis har gjennomsnittlige driftsinntekter siste tre år på kr 19 011 278. Gjennomsnittlig utbetalt produksjonstilskudd for de samme årene var kr 414 448. Avisen driftsmargin inkludert produksjonstilskudd skal ikke overstige 10 prosent. Høyeste tillatte driftsresultat for denne avisen blir: $(19\,011\,278 + 414\,448) * 10\% = 1\,939\,450$
Avisens gjennomsnittlige driftsresultat inkl. utbetalt produksjonstilskudd var kr 2 177 423. Dette overstiger det tillatte driftsresultatet og avisen skal ha avkortning i tilskuddet. Avkortningen blir:
 $2\,177\,423 - 1\,939\,450 = 237\,973$

5. Oppsummering

Departementet foreslår å åpne for at løssalgsmedier skal kunne motta produksjonstilskudd. Dette gjøres ved at forskriftsutkastets § 4 pkt 5 fjernes.

Det foreslås ikke å innføre et maksimalt støttetak knyttet til en bestemt andel av tilskuddsmottakernes driftsinntekter. Departementets forslag i høringsnotat av 30. mars 2012 om et støttetak i form av et fast kronebeløp (40 mill. kr) opprettholdes.

Departementet foreslår å innføre et system med avkortning av støtte til medier med god lønnsomhet. Dette gjøres ved at det inntas et nytt fjerde ledd i forskriftsutkastets § 6:

Medier som har en gjennomsnittlig driftsmargin på over 10 % siste tre år, inklusiv utbetalt produksjonstilskudd, får en tilsvarende avkortning i tilskuddet. Det første året i tilskuddsordningen inkluderes ikke i beregningen av driftsmargin. Avkortning gjennomføres enten ved reduksjon i neste års tilskudd eller, der mediet har gått ut av ordningen, ved tilbakebetaling av tilskuddsmidler. Avkortningen skal bringe gjennomsnittlig driftsmargin ned til 10 %.