



STORTINGET

Innst. 137 L

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra familie- og kulturkomiteen

Prop. 138 L (2019–2020)

Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Lov om økonomisk støtte til mediene (mediestøtte-loven)

Til Stortinget

Sammendrag

Proposisjonens hovedinnhold

Kulturdepartementet legger i proposisjonen frem forslag til en ny lov om mediestøtte. Loven skal legge til rette for et mangfold av redaktørstyrte journalistiske medier over hele landet ved å bidra til forutsigbare økonomiske rammer for medienes virksomhet og en styrket uavhengighet i forvaltningen av mediestøtten.

Bakgrunnen for forslaget

Lovforslaget følger opp Meld. St. 17 (2018–2019) Mangfold og armlengds avstand – Mediepolitikk for ei ny tid (heretter Mediestøttemeldingen), hvor det ble varslet at regjeringen ville legge frem en proposisjon med forslag til rammer for den nye modellen for mediestøtte.

Mediestøttemeldingen ble behandlet av Stortinget i juni 2019. Stortingets flertall sluttet seg til anbefalingene i meldingen.

Mediestøttemeldingen fulgte på sin side opp enkelte av mediemangfoldsutvalgets forslag fra utredningen NOU 2017:17 Det norske mediemangfoldet. En styrket mediepolitikk for borgerne.

Kulturdepartementet sendte 2. desember 2019 på høring et forslag til lov om mediestøtte med tilhørende høringsnotat. Høringsfristen var 17. januar 2020.

Det er redegjort nærmere for høringsinstansenes syn under behandlingen av de respektive spørsmålene i proposisjonen.

Mediestøtte i Norden

Mediestøttemeldingen inneholder en redegjørelse for mediestøtten i utvalgte europeiske land og hvordan disse landene har valgt å organisere og finansiere allmennkringkasting. Kulturdepartementet viser til meldingen for en nærmere fremstilling av disse spørsmålene.

I meldingen redegjøres det ikke for hvordan den direkte mediestøtten forvaltes. I proposisjonen er det derfor gitt en kortfattet oversikt over rettstilstanden i de nordiske landene.

Som gjennomgangen viser, har ingen av de øvrige nordiske landene fordelt kompetanse på mediestøtteområdet til et forvaltningsorgan som har den samme grad av uavhengighet som ble foreslått tillagt mediestøtterådet. Både Sverige og Danmark har imidlertid nemnder som skal være uavhengige i håndteringen av enkelttildelinger av tilskudd. I Sverige er også forskriftskompetansen delt mellom regjeringen og Myndigheten för press, radio og tv.

Grunnlag og behov for en lov om mediestøtte

I proposisjonen er det gjort nærmere rede for dagens modell for forvaltning av mediestøtte.

I høringsnotatet skrev departementet følgende om behovet for en lov om mediestøtte:

«Regjeringen ønsker å gjennomføre tiltak som skal styrke medienes uavhengighet fra politiske myndigheter og legge til rette for et mangfold av medier som tilbyr journalistikk av høy kvalitet over hele landet. Som nevnt i 1.1. har tiltaket tre hovedelementer; å fremme

langsiktighet ved å gi fireårige styringssignaler for mediestøtten, å legge opp til faste gjennomganger av de mediepolitiske virkemidlene hvert fjerde år, og å opprette et uavhengig forvaltningsorgan, Mediestøtterådet. Lovforslaget danner det nødvendige rettslige grunnlaget for å gjennomføre tiltakene.

Prinsippet om armlengdes avstand er sentralt for å sikre medienes uavhengighet. Prinsippet tar utgangspunkt i at det bør være en fordeling av makt med hensyn til beslutningsmyndighet mellom det politiske systemet og et 'armlengdesorgan'. Departementet foreslår å opprette Mediestøtterådet for å fylle denne funksjonen. Opprettelsen av Mediestøtterådet krever lovhjemmel, fordi oppgaver og ansvar som etter Grunnloven § 3 er lagt til Kongen, overføres til et uavhengig organ [...]. Lovreguleringen skal videre bidra til en klar arbeidsdeling mellom rådet og de politiske myndighetene, og til å sikre at rådets uavhengighet er mest mulig robust, ettersom eventuelle endringer eller innskrenkninger i uavhengigheten vil måtte skje ved lovendring.

Modellen med å fastsette fireårige styringssignaler for mediestøtten og å innføre faste gjennomganger av de mediepolitiske virkemidlene hvert fjerde år, krever i prinsippet ikke lovhjemmel slik som opprettelsen av Mediestøtterådet gjør. Det er imidlertid forutsatt i Mediestøttemeldingen at modellen med fireårige styringssignaler skal lovfestes [Meld. St. 17 (2018–2019) Boks 5.1 på s. 61]. Lovfesting av modellen sikrer større forutsigbarhet for tilskuddsmottagerne, noe som er et av hovedformålene med å innføre modellen.

Gjennomgangen av de mediepolitiske virkemidlene foreslås gjennomført ved å knytte en meldingsdel til departementets budsjettproposisjon hvert fjerde år. Det krever ikke lovhjemmel å legge frem en stortingsmelding. Lovregulering er likevel hensiktsmessig, ettersom det sikrer at regjeringen blir forpliktet til å følge modellen.»

Høringsinstansene som har uttalt seg om innføringen av en lov om mediestøtte, har i all hovedsak vært positive.

Som departementet redegjorde for i høringsnotatet, danner loven det nødvendige rettslige grunnlaget for den nye modellen for mediestøtte. Departementet har imidlertid kommet til at forslaget om å opprette et mediestøtteråd ikke bør opprettholdes.

Flere elementer i den nye modellen for mediestøtte krever lovfesting. Departementet foreslår å styrke uavhengigheten til Medietilsynet og Klagenemnda for mediesaker ved å formelt avskjære regjeringens instruksjonsmyndighet og omgjøringsadgang i enkeltsaker om mediestøtte. Dette kan bare gjøres ved at Stortinget fatter lovvedtak om å avskjære regjeringens instruksjonsmyndighet og omgjøringsadgang.

Videre opprettholdes forslaget om å lovfeste formålsbestemmelsene for de direkte tilskuddsordningene.

Dessuten mener departementet at systemet for fireårige styringssignaler for den direkte mediestøtten og en helhetlig gjennomgang av mediestøtten hvert fjerde år bør lovfestes.

På denne bakgrunn legger departementet frem et forslag til lov om mediestøtte.

Modellen for mediestøtte i hovedtrekk

Departementet mener at alternativet som best vil ivareta høringsinstansenes innspill, er at oppgavene som skulle flyttes til mediestøtterådet, forblir hos organet som håndterer oppgaven i dag. De øvrige forslagene i høringsnotatet opprettholdes, men modellen for forvaltning av mediestøtten blir som følger:

- Regjeringen legger frem en budsjettproposisjon med en meldingsdel hvert fjerde år. Proposisjonen inneholder forslag til fireårige styringssignaler for mediestøtten.
- Stortinget kan på grunnlag av regjeringens forslag om fireårige styringssignaler fastsette stortingsvedtak om den overordnede økonomiske rammen for mediestøtten de neste fire årene.
- Stortinget fordeler den overordnede økonomiske rammen for mediestøtten mellom de til enhver tid gjeldende tilskuddsordningene i forbindelse med den årlige budsjettbehandlingen.
- Både Stortinget og regjeringen kan foreslå oppretting av nye tilskuddsordninger og avvikling av eksisterende ordninger. Endringer i tilskuddsordningenes sammensetning krever lovendring.
- Kulturdepartementet fastsetter regler for tilskuddsordningene i forskrift.
- Medietilsynet forvalter den enkelte tilskuddsordning.
- Medieklagenemnda er klageinstans for Medietilsynets vedtak om tilskudd.
- Medietilsynet og Medieklagenemnda skal være uavhengige av regjeringen og departementet i sin behandling av enkeltsaker om mediestøtte. Regjeringens instruksjonsmyndighet og omgjøringsadgang avskjæres.

Opprettelsen av et mediestøtteråd

I dag ligger oppgavene som ble foreslått lagt til mediestøtterådet, delvis hos Kulturdepartementet og regjeringen og delvis i Stortinget. Den økonomiske rammen for den enkelte tilskuddsordning fastsettes årlig av Stortinget. Departementet fastsetter det nærmere regelverket for tilskuddsordningene i forskrift med hjemmel i de årlige budsjettvedtakene. Forslag om å opprette nye tilskuddsordninger eller avvikle eksisterende ordninger kan komme fra enten regjeringen eller Stortinget.

I høringsnotatet foreslo Kulturdepartementet at det opprettes et uavhengig forvaltningsorgan, Mediestøtterådet. Formålet med å opprette et uavhengig mediestøtteråd var å styrke armlengdes avstand mellom politiske myndigheter og mediene, og dermed medienes redaksjonelle uavhengighet, ved å opprette et «armlengdesorgan» som overtok noen av Stortingets og re-

gjerings oppgaver på mediestøttefeltet. Samtidig skulle de politiske linjene for mediestøtten fortsatt tegnes opp av regjeringen og Stortinget. Lovforslaget balanserte disse to hensynene.

Departementet merker seg at høringsinstansene i all hovedsak uttrykker støtte til formålet bak lovforslaget og understreker den avgjørende betydningen en fri og uavhengig presse har for et velfungerende demokrati.

Samtidig er majoriteten av høringsinstansene uenige i at opprettelsen av et mediestøtteråd vil bidra til å styrke armlengdes avstand og dermed styrke de redaktørstyrte medienes uavhengighet. Disse høringsinstansene er videre kritiske til forslaget fordi de mener det innebærer at deler av mediepolitikken flyttes fra regjeringen til et uavhengig forvaltningsorgan og dermed vekk fra politisk kontroll.

Alt i alt konstatierer departementet likevel at kombinasjonen av oppgavene som ble foreslått tillagt rådet, og funksjonen rådet skulle ha som «armlengdesorgan», har møtt stor motstand hos høringsinstansene. Departementet vurderer det som en verdi i seg selv at mediepolitikken, som til syvende og sist dreier seg om medienes samfunnsmessige betydning for demokratiet, har en bred forankring hos mediesektoren selv.

Departementet har derfor kommet til at forslaget om å opprette et mediestøtteråd ikke bør opprettholdes. Departementet mener at lovforslaget, også uten opprettelsen av et mediestøtteråd, vil bidra til å styrke armlengdes avstand mellom politiske myndigheter og mediene, i første rekke ved at Medietilsynets og Medieklagenemndas uavhengighet i forvaltningen av mediestøtten formaliseres i lov, men også ved at det innføres en mer helhetlig tilnærming til innretningen av mediestøtten.

Lovens formål

Målet med en formålsbestemmelse er å angi de overordnede hensyn som loven skal ivareta. En slik angivelse vil kunne få betydning både for tolkningen av den enkelte bestemmelse i loven og for den konkrete skjønnsutøvelsen.

Som det ble redegjort for i høringsnotatet, er formålet med tiltakene som varsles i Mediestøttemeldingen, og som nå foreslås forankret i den nye mediestøtteloven, å sikre etterlevelse av infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd, for det første ved å fremme mangfoldet av redaktørstyrte journalistiske medier av høy kvalitet ved å gi mediene et forutsigbart økonomisk rammeverk, og legge til rette for en mer helhetlig mediepolitikk, og for det andre ved å styrke de redaktørstyrte medienes uavhengighet ytterligere gjennom å opprette et mediestøtteråd. Forslaget til formålsbestemmelse som ble fremmet i høringsnotatet, var ment å gjenspeile disse overordnede hensynene.

Selv om forslaget om å opprette et mediestøtteråd ikke legges frem, er formålet med å innføre en ny lov om mediestøtte uendret.

På et overordnet plan synes det å være støtte blant høringsinstansene til departementets forslag til formålsbestemmelse. Enkelte av høringsinstansene har likevel etterlyst en formålsbestemmelse som gir mer veiledning for tolkningen.

Departementet bemerker at det må skilles mellom på den ene side målsettingen med loven, og på den andre side formålene med de ulike støtteordningene, som foreslås fastsatt i lovens kapittel 2.

Når regjeringen fastsetter forskrifter for de ulike tilskuddsordningene, vil det i første rekke være formålsbestemmelsen for den enkelte ordning som er styrende for utformingen av regelverket.

Formålet for den enkelte støtteordning vil også ha betydning når Stortinget skal fordele mediestøtten mellom de ulike ordningene.

Lovformålet i § 1 vil på sin side i praksis være den viktigste rettesnoren når Stortinget fastsetter fireårige styringssignaler for mediestøtten, jf. lovforslaget § 3.

Departementet anfører at lovens formålsbestemmelse ikke bør gi føringer for tolkningen eller gi uttrykk for mediepolitiske prioriteringer ut over de overordnede hensyn som skal sikre oppfyllelse av infrastrukturkravet i Grunnloven. Hva som vil være den viktigste innretningen på mediestøtten for å oppnå mediemangfold, kan variere over tid. Et for detaljert lovformål kan dermed virke begrensende.

Departementet foreslår at henvisningen til «journalistikk av høy kvalitet» utgår fra formålsbestemmelsen. Departementet kan slutte seg til mediemangfoldsutvalgets synspunkter når utvalget i NOU 2017:7 punkt 3.4 pekte på at denne vurderingen bør «overlates til den enkelte redaktør, og publikums eksplisitte vurderinger av innholdet og mer implisitte kvalitetsvurderinger gjennom faktisk bruk».

Ved å innrette systemet for tilskuddsforvaltning slik at det legger til rette for et mangfold av redaktørstyrte journalistiske medier og dermed konkurranse om brukerne, ligger det imidlertid en presumpsjon for at kvaliteten vil oppnås.

Etter departementets vurdering er det heller ikke naturlig at formålsbestemmelsen inneholder et klart uttrykt språkformål, slik flere høringsinstanser har tatt til orde for. Mangfoldsbegrepet rommer en rekke ulike aspekter, hvorav språk er ett blant flere.

For å korte ned bestemmelsen foreslår departementet at det ikke vises uttrykkelig til at loven skal legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Mediestøtteloven skal bidra til etterlevelse av Grunnloven § 100 sjette ledd, men departementet ser det ikke som nødvendig med et direkte sitat fra Grunnloven i lovens

formålsbestemmelse. Loven vil uansett måtte tolkes i samsvar med Grunnloven.

Som drøftet i høringsnotatet, er et sentralt virkemiddel i loven å gi mediene et forutsigbart økonomisk rammeverk og legge til rette for en mer helhetlig mediepolitikk. Etter en fornyet vurdering mener departementet på denne bakgrunn at det er hensiktsmessig og naturlig at lovens formålsbestemmelse også gir uttrykk for at loven skal bidra til å sikre forutsigbare økonomiske rammer for medienes virksomhet. Dette skal ikke forstås slik at muligheten til å gjøre endringer innenfor fireårsperioden som påvirker potensielle støttemottakere, er avskåret. Stortinget vil fastsette den økonomiske rammen for den enkelte tilskuddsordning årlig og vil i den forbindelse kunne omprioritere mellom ordninger. Når forutsigbarhet angis som et overordnet hensyn, vil imidlertid potensielle endringer i fordeling av støtten måtte veies opp mot dette overordnede formålet.

Høringsnotatets forslag til formålsbestemmelse opprettholdes med de endringer som framgår i § 1 i lovforslaget.

Lovens virkeområde

Lovens bestemmelser anses å være av offentligrettslig karakter, og det er derfor nødvendig å gi en egen virkeområdebestemmelse for Svalbard, jf. Svalbardloven § 2 andre ledd. Det har ikke kommet synspunkter i høringen, og departementet opprettholder vurderingene fra høringsnotatet.

Forslaget fremmes som § 2.

Fireårige styringssignal for mediestøtten og gjennomgang av mediestøtten hvert fjerde år

Kulturdepartementet beskrev gjeldende rett slik i høringsnotatet:

«Den direkte mediestøtten er i dag delt inn i fem tilskuddsordninger på statsbudsjettet. I tillegg vedtar Stortinget hvert år nivået på kringkastingsavgiften som finansierer NRKs allmennkringkastingsoppdrag, og det er inngått en avtale med TV 2 om kompensasjon av nettokostnader for å levere kommersiell allmennkringkasting. Avtalen gjelder frem til 2023.

Når det gjelder de direkte tilskuddsordningene, er det i dag Stortinget som bevilger midlene årlig, på grunnlag av budsjettforslag fra regjeringen. Nivået på de ulike tilskuddsordningene blir vurdert hver for seg.»

Kulturdepartementet viste i høringsnotatet til forslaget som ble signalisert i Mediestøttemeldingen om å lovfeste et system for fireårige styringssignal og gjennomgang av mediestøtten hvert fjerde år. Endringene skal sikre et mer helhetlig grunnlag for beslutninger om mediestøtte og økt gi forutsigbarhet for mediene.

For å sikre et mer helhetlig avgjørelsesgrunnlag foreslår departementet at det legges frem en budsjett-

proposisjon om mediestøtte med en meldingsdel for Stortinget hvert fjerde år, året etter stortingsvalg.

I budsjettproposisjonen og meldingen vil departementet legge frem forslag til økonomiske rammer for mediestøtten for de neste fire årene og foreslå at Stortinget fastsetter romertallsvedtak for støtten for disse fire årene. Videre skal departementet gi en bred omtale av de økonomiske forutsetningene for medievirksomhet i Norge og vurdere de mediepolitiske målene og virkemidlene i lys av utviklingen i mediesektoren. Det vil også være naturlig å vurdere eventuelle endringer i NRKs oppdrag i denne sammenhengen. Departementet vil også foreslå nye tiltak og utviklingen av eksisterende tiltak dersom dette er hensiktsmessig.

Når det gjelder den direkte mediestøtten, foreslo departementet i høringsnotatet at Stortinget fastsetter den totale rammen som kan fordeles mellom tilskuddsordningene, men at det overlates til Mediestøtterådet å fastsette hvor stor del av totalrammen som skal forvaltes gjennom den enkelte ordning. Dette er en annen løsning enn Mediemangfoldsutvalget foreslo, og ordningen innebærer at rammen for den enkelte tilskuddsordning fastsettes årlig.

I proposisjonen opprettholder departementet forslaget fra høringsnotatet. Bestemmelsen om fireårige styringssignaler for NRK og de direkte tilskuddsordningene for mediestøtte, og en helhetlig gjennomgang av mediepolitikken og de mediepolitiske virkemidlene hvert fjerde år, foreslås inntatt som § 3 i lovforslaget.

Lovfesting av nye mål for mediestøtten

Det er opp til regjeringen og Stortinget å fastsette overordnede mål for mediepolitikken. Målene for mediestøtten fremkommer i dag typisk av budsjettproposisjonen. Formålet til den enkelte tilskuddsordning finnes også i budsjettproposisjonen, men er i tillegg fastsatt i forskriften for den enkelte ordning.

I Mediestøttemeldingen varslet regjeringen at dagens mål for mediestøtte videreføres, men suppleres med følgende mål om at mediestøtten skal (se Meld. St. 17 (2018–2019) Boks 6.2 på s. 68):

- «– [...] leggje til rette for lokale medium i heile landet og unngå kvite flekkar geografisk ved å sørje for omfordeling til små, lokale aviser.
- [...] leggje til rette for samfunnsviktig og undersøkjande journalistikk og redusere tematiske kvite flekkar.
- [...] bidra til innovasjon og utvikling i mediebransjen.
- [...] i minst mogleg grad gi insentiv til uheldige tilpassingar.»

Stortinget ga sin vurdering av målene i den etterfølgende komitébehandlingen. En samlet komité støttet

målene om å unngå hvite flekker, tilrettelegge for samfunns viktig og undersøkende journalistikk og bidra til innovasjon og utvikling i mediebransjen, jf. Innst. 365 S (2018–2019) på s. 11.

De nye målene som ble lagt frem i Mediestøttemeldingen, skulle ligge til grunn for mediestøtterådets arbeid. Departementet ba i høringsnotatet om høringsinstansenes syn på lovfesting av de nye målene fra Mediestøttemeldingen. Bakgrunnen for spørsmålet var at en lovfesting av målene ville innebære at de dannet rettslig bindende rammer for mediestøtterådets virksomhet. Når det nå ikke foreslås å opprette et mediestøtteråd, gjør heller ikke behovet for å lovfeste målene seg gjeldende.

Heller ikke ved opprettelsen av et råd så høringsinstansene behov for å lovfeste målene.

Departementet opprettholder på denne bakgrunn lovutkastet slik det ble sendt på høring, uten å lovfeste målene fra Mediestøttemeldingen.

Lovfesting av ordningene for direkte mediestøtte og deres formål

I høringsnotatet ble det vist til at regjeringen i Mediestøttemeldingen la opp til å videreføre dagens tilskuddsordninger med noen justeringer. I tillegg følger det av meldingen at regjeringen vil videreføre dagens mål for tilskuddsordningene. I dag fremkommer målene av formålsbestemmelsen til den enkelte tilskuddsforskrift.

Dagens ordning sikrer at tilskuddsordningene og deres formål er forankret i Stortinget, og at Stortingets vedtak følges opp i ordningsregelverket når dette fastsettes av departementet.

Departementet foreslo i høringsnotatet å lovfeste hvilke direkte tilskuddsordninger som finnes, og ordningenes formål. En lovfesting sikrer en forankring i Stortinget, slik som i dag. Å lovfeste formålsbestemmelsene gir også et rettslig rammeverk for rådets utforming av forskrifter for den enkelte tilskuddsordning. Dermed forbeholdes det Stortinget å gi de overordnede føringene, mens rådet utformer detaljene.

Forslaget medfører at det heretter vil kreves lovendring ved opprettelse eller avvikling av tilskuddsordninger eller endring i de eksisterende tilskuddsordningenes formål. Prosessen kan dermed bli mer tidkrevende enn i dag, hvor endringer håndteres i budsjettprosessen og etterfølgende forskriftsendring. Samtidig kan det være en fordel at denne typen endringer, som påvirker mediepolitikken, må følge reglene for lovprosesser i utredningsinstruksen. Dette sikrer transparens og at berørte parter blir hørt.

Departementet viser i proposisjonen til at høringsinstansene som har kommentert forslaget om lovfesting av tilskuddsordningene, i all hovedsak har vært positive. Høringsinstansene har særlig fremhevet som

en fordel at lovfesting sikrer en fortsatt forankring av tilskuddsordningene i Stortinget, og at Stortinget og regjeringen fortsatt får en aktiv rolle i utformingen av mediepolitikken. Synspunktene må ses opp mot at det samtidig var foreslått å opprette et mediestøtteråd. Opprettelsen av mediestøtterådet gjorde det særlig nødvendig å ta noen grep for å sikre at de overordnede linjene for mediepolitikken forble i Stortinget.

Når departementet har besluttet å ikke legge frem et forslag om å opprette et mediestøtteråd, taler ikke hensynet til fortsatt forankring i Stortinget like sterkt for en lovfesting av tilskuddsordningene og deres formål.

Enkelte høringsinstanser mener det er problematisk at nødvendige endringer i virkemiddelsammensetningen vil kunne ta lengre tid når tilskuddsordningene skal lovfestes.

Som departementet også var inne på i høringsnotatet, vil prosessen for å opprette eller avvikle tilskuddsordninger kunne bli mer tidkrevende når tilskuddsordningene fastsettes i lov. Departementet mener imidlertid at nettopp dette er en styrke, fordi det bidrar til å oppnå målene fra Mediestøttemeldingen om større forutsigbarhet for tilskuddsmottagerne og en helhetlig tilnærming til mediestøtten. En mer omfattende prosess styrker sannsynligheten for at ordningene og deres formål ligger fast over tid, noe som gir forutsigbarhet. Videre styrker lovfesting sannsynligheten for at ordningene ligger fast i fireårsperioden, slik at det kan foretas en helhetlig gjennomgang av virkemidlene hvert fjerde år.

Lovprosessen sikrer også at berørte parter blir hørt i utformingen av formålsbestemmelsene. I dag blir formålene for den enkelte ordning i realiteten fastsatt i budsjettproposisjonen i forbindelse med innføringen av ordningen, før forskriften utformes.

Når det gjelder introduksjonen av nye virkemidler, vil departementet dessuten bemerke at opprettelsen av nye tilskuddsordninger uansett vil måtte utredes grundig og forankres i Stortinget i forbindelse med den årlige budsjettbehandlingen. Departementet ser ikke at det vil føre til forsinkelser av vesentlig betydning at tilskuddsordningen og dennes formål skal lovfestes i tillegg. Departementet understreker at forslaget ikke er til hinder for at det fastsettes midlertidige tilskuddsordninger med hjemmel i Stortingets budsjettvedtak, som for eksempel dagens tilskuddsordning for bydelsmedier og ordninger som innføres som følge av eksepsjonelle hendelser slik som covid-19-viruset. Dessuten er det kun direkte tilskuddsordninger som skal lovfestes. Muligheten til å innføre andre virkemidler som kan styrke mediens posisjon, vil ikke påvirkes av plikten til å lovfeste tilskuddsordningene og deres formål. Det vil videre være mulig å gjøre endringer i de eksisterende ordningenes regelverk dersom utviklingen i mediemarkedet tilsier det. Forutsetningen er at det skjer i tråd med ordningens formålsbestemmelse.

Departementet opprettholder på denne bakgrunn forslaget fra høringsnotatet om at tilskuddsordningene og deres formål lovfestes i lovforslagets kapittel 2.

Forskriftshjemmel for tilskuddsordningene for direkte mediestøtte

Kulturdepartementet fastsetter forskriftene for direkte mediestøtte med hjemmel i Stortingets årlige budsjettvedtak.

Ettersom tilskuddsordningene og deres formål nå skal fastsettes i lov, må også departementets kompetanse til å fastsette forskrifter for ordningene følge av loven. Departementet foreslår derfor at lovforslaget § 4 endres, slik at det følger av bestemmelsen at departementet har kompetanse til å fastsette forskrifter for tilskuddsordningene.

Det vises til lovforslaget § 4 og merknadene til bestemmelsen i proposisjonen.

Forslag til endringer i dagens formålsbestemmelser

I dag finnes følgende direkte tilskuddsordninger for medier:

- produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier
- produksjonstilskudd til samiske aviser
- produksjonstilskudd til bydelsmedier
- innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier
- tilskudd til lokale lyd- og bildemedier
- distribusjonstilskudd til avisene i Finnmark

De fem førstnevnte har egne forskrifter, mens det ikke er fastsatt et nærmere regelverk for distribusjonstilskuddet til avisene i Finnmark. Følgelig er det heller ikke fastsatt en formålsbestemmelse for denne ordningen. Produksjonstilskuddet til bydelsmedier er vedtatt som en midlertidig forskrift med gyldighet frem til og med 31. desember 2020.

I proposisjonen er formålsbestemmelsene i den enkelte forskrift gjengitt.

Regjeringen varslet i Mediestøttemeldingen at dagens mål for mediestøtte skulle videreføres, og i høringsnotatet understreket derfor departementet at det ikke ble lagt opp til materielle endringer av formålsbestemmelsene i forbindelse med forslaget om lovfesting. Det foreslås likevel enkelte endringer for å presisere eller forkorte de eksisterende bestemmelsene. Det foreslås også en formålsbestemmelse for distribusjonstilskuddet til avisene i Finnmark, ettersom det ikke er gitt forskrift for denne ordningen i dag.

Flere høringsinstanser har likevel foreslått materielle endringer i formålsbestemmelsene. Departementet bemerker at vesentlige endringer i tilskuddsordningenes formål, slik flere av høringsinnspillene legger opp til, forutsetter en nærmere utredning og offentlig hø-

ring. Departementet vil derfor komme tilbake til forslagene i forbindelse med den første helhetlige gjennomgangen av mediestøtten i 2022. I proposisjonen har departementet likevel kort kommentert forslagene.

Formålsbestemmelsen for de direkte tilskuddsordningen er foreslått inntatt som §§ 5-9 i lovforslaget.

Medietilsynets forvaltning av mediestøtten

Medietilsynets oppgaver

Medietilsynet er statens forvaltningsorgan på mediefeltet. Tilsynet er underlagt Kulturdepartementet, som gir rammene for tilsynets arbeid gjennom et årlig tildelingsbrev. Departementet foreslår å lovfeste at Medietilsynet forvalter tilskuddsordningene for mediestøtte iht. lovforslagets kapittel 2. Dette innebærer at det er Medietilsynet som skal vurdere søknader og fatte enkeltvedtak om tilskudd iht. det regelverket Mediestøtterådet fastsetter. Dette viderefører den rollen Medietilsynet har også i dag som forvalter av tilskuddsordningene.

I tillegg til at Medietilsynet skal fungere som sekretariat for rådet, og forvalte tilskuddsordningene på mediefeltet, foreslår departementet at Medietilsynet også får ansvar for å utbetale tilskudd til NRK i tråd med den nye finansieringsmodellen.

Til sist foreslås det å fastsette i loven at Medietilsynet skal forvalte midlene til kommersiell allmennkringkasting i henhold til Stortingets vedtak og den til enhver tid gjeldende avtalen om kommersiell allmennkringkasting. Departementet mener det er hensiktsmessig at også Medietilsynets rolle knyttet til finansieringen av kommersiell allmennkringkasting fremkommer av loven.

Det er få høringsinstanser som har kommentert denne delen av lovforslaget.

Forslaget til fastsetting av Medietilsynets oppgaver fremmes som § 10 med de endringer som fremkommer i lovforslaget.

Instruksjonsmyndighet og overprøving av vedtak

Forholdet mellom departementet og Medietilsynet, herunder tilsynets uavhengighet som forvaltningsorgan, varierer ut fra de ulike oppgavene som tilsynet har ansvar for.

Medietilsynets enkeltvedtak behandles som hovedregel av Medieklagenemnda, en uavhengig klagenemnd som er oppnevnt av Kulturdepartementet. På kringkastingsfeltet behandles imidlertid noen typer enkeltvedtak av departementet.

Departementet tilføyer at det kun er departementets myndighet som er avskåret i tilskuddsforskriften der dette er nærmere regulert, se forskrift om innovasjons- og utviklingstilskudd § 5 siste ledd. Det vil si at Kongen (regjeringen) i prinsippet kan instruere Medietilsynet i saker under denne forskriften eller omgjøre Medietilsynets vedtak av eget tiltak.

Forslaget om regulering av instruksjonsmyndighet og overprøving av vedtak ble omtalt i høringsnotatet som følger:

«For å sikre Medietilsynets uavhengighet, foreslår departementet en egen bestemmelse om instruksjonsmyndighet og overprøving av Medietilsynets vedtak. Bestemmelsen formaliserer det som allerede er praksis i dag. Departementet skal ikke kunne instruere Medietilsynet i enkeltsaker eller omgjøre Medietilsynets vedtak etter forskrifter underlagt loven, det vil si forskriftene for den enkelte tilskuddsordning. Departementet kan heller ikke treffe vedtak i en sak som hører under tilsynet etter forskrifter underlagt loven.

Forslaget går imidlertid ett steg videre, ettersom det foreslås å avskjære 'Kongens' kompetanse på området. Det innebærer at også regjeringens mulighet til å i unntakstilfeller gripe inn i enkeltsaker om mediestøtte avskjæres. Forslaget til regulering bidrar til å styrke uavhengigheten til mediene ytterligere sammenlignet med i dag. De overordnede forvaltningsorganene avskjæres nå formelt fra å gripe inn i Medietilsynets beslutninger om å tildele eller avslå søknader om tilskudd. Departementet mener at det er mest i tråd med modellen det legges opp til for øvrig. Modellen innebærer at de overordnede målene og føringene for mediepolitikken besluttet av politiske myndigheter, mens den konkrete fordelingen av midler og utformingen av virkemidler legges til et 'armlengdesorgan' – i dette tilfellet Medietilsynet.

Videre foreslår departementet å lovfeste at Medieklagenemnda skal være klageinstans for Medietilsynets enkeltvedtak om tilskudd etter forskrifter underlagt loven. Dette fremkommer i dag av den enkelte forskrift for tilskuddsordningene.»

Departementet viser i proposisjonen til at det ikke har kommet innvendinger i høringen til forslaget om å avskjære regjeringens mulighet til å instruere Medietilsynet om avgjørelser i enkeltsaker samt omgjøringsadgangen og adgangen til å treffe vedtak i saker som hører inn under tilsynets myndighet. Forslaget formaliserer Medietilsynets uavhengighet fra departementet og regjeringen i forvaltningen av enkeltsaker om mediestøtte på tvers av tilskuddsordningene og styrker dermed skillelinjene mellom politiske myndigheter og mediene i forvaltningen av mediestøtten.

Det er heller ikke merknader til forslaget om å fastsette at Klagenemnda for mediasaker er klageinstans for Medietilsynets enkeltvedtak om tilskudd etter forskrifter som omfattes av loven. Medietilsynet har eksplisitt støttet forslaget. Departementet opprettholder på denne bakgrunn vurderingene fra høringsnotatet og fremmer forslaget som § 11.

Saksbehandlingsregler

Ettersom Medietilsynet er et statlig forvaltningsorgan, omfattes deres saksbehandling blant annet av reglene i forvaltningsloven og offentleglova. I tillegg har departementet på mediestøtteområdet fastsatt utfyllende saksbehandlingsregler i den enkelte tilskuddsforskrift.

Dette er blant annet saksbehandlingsregler knyttet til bruken av fagutvalg for å treffe vedtak om tildeling av tilskudd.

Departementets hjemmel til å gi forskrifter er fore slått inntatt som § 4 i lovforslaget.

Ettersom forslaget om mediestøtterådet ikke opprettholdes, og rådet ikke lenger skal gi de materielle forskriftsreglene, er det ikke nødvendig å gi en særbestemmelse om departementets kompetanse til å gi forskrift om saksbehandlingsreglene.

Lovforslaget § 18 i lovutkastet som var på høring, utgår.

Klagenemnda for mediasaker – instruksjonsmyndighet og overprøving av vedtak

Det følger av dagens forskrifter for tilskuddsordningene at Medieklagenemnda er klageinstans for Medietilsynets enkeltvedtak. Det er imidlertid kun forskriften om innovasjons- og utviklingstilskudd som avskjærer departementets instruksjons- og omgjøringsadgang uttrykkelig.

Kulturdepartementet skriver følgende om instruksjonsmyndighet og overprøving av vedtak i høringsnotatet:

«Departementet foreslår [...] at det gis en generell bestemmelse i lov om mediestøtte, hvor det fremgår at Kongen ikke kan instruere Medieklagenemnda om avgjørelsen av enkeltsaker på tilskuddsfeltet, og heller ikke omgjøre klagenemndas vedtak på eget tiltak. Forslaget går, i likhet med forslaget om avskjæring av kompetanse overfor Medietilsynet (se 5.9.2.2), ett steg videre sammenlignet med dagens praksis, ettersom det foreslås å avskjære 'Kongens' og ikke bare departementets kompetanse. De samme hensynene gjør seg gjeldende for Medieklagenemndas som for Medietilsynets uavhengighet. Departementet viser derfor til redegjørelsen i 5.9.2.2.»

Ut over støtte fra TV2 og Medietilsynet har det ikke kommet merknader til forslaget om å avskjære instruksjons- og omgjøringsadgangen overfor Medieklagenemnda ved avgjørelsen av enkeltsaker. Bestemmelsen formaliserer det som allerede er praksis i dag, og er en logisk konsekvens av den modellen det for øvrig legges opp til, med en styrket armlengdes avstand mellom politiske myndigheter og medier ved behandlingen av enkeltsaker. Medieklagenemndas avgjørelser vil måtte angripes ved søksmål.

Departementet opprettholder vurderingene fra høringsnotatet. Det vises til § 11 i lovforslaget.

Søksmål

Spørsmålet om hvem søksmål skal rettes mot, er ikke særskilt regulert i dagens regelverk for mediestøtte.

I høringsnotatet viste departementet til at ettersom Kongens og departementets myndighet avskjæres, bør eventuelle søksmål om mediestøtterådets, Medietilsy-

nets og Medieklagenemndas vedtak rettes mot staten ved den instans som har truffet vedtaket. Det ble videre vist til at det finnes en tilsvarende regel på kringkastingsfeltet, hvor det følger av kringkastingsloven § 2-14 andre ledd at eventuelle søksmål mot Medieklagenemndas vedtak skal rettes mot staten v/Medieklagenemnda.

Ingen av høringsinstansene hadde merknader til lovforslaget om hvem søksmål skal rettes mot i mediestøttesaker.

I proposisjonen opprettholder departementet vurderingene fra høringsnotatet om at eventuelle søksmål bør rettes mot staten ved den instans som har truffet vedtaket, ettersom Kongens og departementets myndighet avskjæres.

Departementet har videre vurdert om uttømming av klageadgangen bør være en forutsetning for søksmål, det vil si om det bare bør være søksmålsadgang mot vedtak truffet av Medieklagenemnda. Det finnes ingen generell regel om dette i dag, så et slikt krav må, om ønskelig, fremgå av mediestøtteloven.

Spørsmålet om å oppstille uttømming av klageadgangen som et søksmålsvilkår ble på generelt grunnlag drøftet i punkt 26.3.4 i Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) om lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven). Her ble det foreslått å ta inn i forvaltningsloven regler om en adgang for forvaltningsorganet til å stille krav om at klageretten skal være utnyttet før søksmål kan reises.

Kulturdepartementet ser det som hensiktsmessig i saker om mediestøtte å legge til grunn den generelle regelen i forvaltningsloven § 27 b om at forvaltningsorganet selv bør kunne vurdere behovet for å kreve at klageadgangen er uttømt før søksmål kan reises. Det er mer hensiktsmessig at forvaltningsorganet selv vurderer dette fra sak til sak, enn at det innføres en absolutt regel. Dette er også gjeldende rett ved klager over Medietilsynets vedtak i dag. Departementet foreslår derfor ikke å innta i loven en særskilt regel med et generelt krav om at vedtaket må være klaget til og behandlet av Medieklagenemnda før den private part kan anlegge sak for domstolene.

Det vises til lovforslaget § 12.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget vil ikke ha noen administrative eller økonomiske konsekvenser for offentlige myndigheter.

Lovforslaget gjelder mediestøtte og får derfor i hovedsak betydning for mediebransjen. Lovforslaget påvirker imidlertid ikke vilkårene for å motta tilskudd etter dagens tilskuddsordninger, ettersom tilskuddsordningene videreføres uten materielle endringer. Lovforslaget påvirker heller ikke størrelsen på den økonomiske rammen for mediestøtten. Departementet kan derfor ikke se at lovforslaget vil ha negative økonomiske konsekvenser for næringslivet.

Forslaget vil imidlertid bidra til mer forutsigbarhet ved at det fastsettes langsiktige økonomiske rammer for mediestøtten, og ved at tilskuddsordningene lovfestes. Dette kan gjøre det enklere for mediene å planlegge mer langsiktig, særlig for mediene som mottar produksjonstilskudd.

Departementet kan ikke se at forslaget får økonomiske konsekvenser for enkeltpersoner.

Komiteens merknader

Hovedinnhold

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Trond Giske, Kari Henriksen og Anette Trettebergstuen, fra Høyre, Marianne Haukland, lederen Kristin Ørmen Johnsen og Tage Pettersen, fra Fremskrittspartiet, Himanshu Gulati og Silje Hjemdal, fra Senterpartiet, Åslaug Sem-Jacobsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Freddy André Øvstegård, og fra Kristelig Folkeparti, Jorunn Gleditsch Lossius, viser til Prop. 138 L (2019–2020). Komiteen viser videre til at dette lovforslaget følger opp Meld. St. 17 (2018–2019) Mangfold og armlengds avstand – Mediepolitikk for ei ny tid.

Komiteen viser til at løpende nyhetsformidling og samfunnsdebatt er en nødvendig betingelse for et demokrati, og at mediene på mange måter er demokratiets infrastruktur. Komiteen anerkjenner at mediestøtten er viktig for bransjen, og at forutsigbarhet er viktig.

Komiteen viser til komiteens åpne høring, som fant sted 10. november 2020. Høringsinstansene var overordnet positive til det fremlagte lovforslaget, men kom med enkelte innspill til justeringer. Et flertall av instansene ønsker seg en evaluering etter to års virketid. Flere var tydelige på at de også ønsker at Stortinget årlig skal ha en bred mediepolitisk gjennomgang utenom budsjettdebattene for å sikre en bred drøfting av mediepolitikken. Komiteen viser til at en samlet komité i Innst. 365 S (2018–2019) oppfordret regjeringen til å vurdere for eksempel å etablere en mediepolitisk redegjørelse for Stortinget midtveis i hver stortingsperiode.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er sterkt skeptiske til de politiske grepene som foreslås i regjeringens forslag til ny mediestøttelov. Disse medlemmer støtter intensjonene som ligger til grunn for forslaget til ny lov, som er helhetlig tilnærming og økt forutsigbarhet, men er uenige i endringene som er lagt frem.

Disse medlemmer ser på forslaget om lovfesting av fireårig styringssignal som innføring av en annen og mer langsiktig budsjettprosess enn det alle andre budsjettmottakere, inkludert samfunnskritiske funk-

sjoner som angår liv og helse, må forholde seg til. Disse medlemmer er uenige i at NRK og mediene skal ha en annerledes budsjettstyringsprosess enn de øvrige samfunnsområdene.

Disse medlemmer viser til at tilskuddsordningene for mediene i dag årlig forankres i vedtakene i forbindelse med Stortingets behandling av statsbudsjettet, og mener at dette fungerer tilfredsstillende, sikrer den nødvendige politiske forankringen og gir rom for partiene til å vise politiske forskjeller. Disse medlemmer mener at forslaget til lovfesting av tilskuddsordningene til mediene er et forsøk på å unnta mediene fra alminnelige politiske prioriteringer som er vanlig i de årlige behandlingene av statsbudsjettet.

Disse medlemmer viser til at departementets begrensede mulighet til å instruere Medietilsynet og Medieklagenemnda i enkeltsaker sikrer uavhengighet og armlengdes avstand. Disse medlemmer er imidlertid uenige i forslagene fra regjeringen om å avskjære kompetansen til Kongen til unntaksvis å gripe inn i enkeltsaker om mediestøtte, og mener at en slik mulighet bør være til stede ved behov ved særskilte anledninger. Disse medlemmer vil på denne bakgrunn stemme imot regjeringens lovforslag.

Bakgrunn

Komiteen merker seg at lovforslaget følger opp mediestøttemeldingen og mediemangfoldutvalgets forslag. Komiteen viser til at lovforslaget har vært på høring med frist 17. januar 2020.

Mediestøtte i Norden

Komiteen viser til departementets gjennomgang av mediestøtten i Norden. Gjennomgangen viser at ingen av de øvrige nordiske landene har fordelt kompetanse på mediestøtteområdet til et forvaltningsorgan som har den samme grad av uavhengighet som ble foreslått tillagt mediestøtterådet. Både Sverige og Danmark har imidlertid nemnder som skal være uavhengige i håndteringen av enkelttildelinger av tilskudd.

Grunnlag og behov for en lov om mediestøtte

Komiteen merker seg at departementet, på tross av at forslaget om å opprette et mediestøtteråd ikke opprettholdes, mener det bør innføres en lov om mediestøtte. Departementet skriver at flere elementer i den nye modellen for mediestøtte krever lovfesting. Departementet foreslår også å styrke uavhengigheten til Medietilsynet og Klagenemnda for mediasaker ved å formelt avskjære regjeringens instruksjonsmyndighet og omgjøringsadgang i enkeltsaker om mediestøtte. Videre foreslår også departementet å opprettholde forslaget om å lovfeste formålsbestemmelsene for de direkte tilskuddsordningene. Til sist mener departementet at et system for fireårige styringssignaler for den direkte me-

diestøtten og en helhetlig gjennomgang av mediestøtten hvert fjerde år bør lovfestes. Komiteen støtter dette.

Modellen for mediestøtte i hovedtrekk

Komiteen merker seg at alle forslagene til modell for forvaltningen av mediestøtten, med unntak av mediestøtterådet, videreføres slik de ble presentert i høringsnotatet.

Opprettelse av et mediestøtteråd

Komiteen viser til at ingen av høringsinstansene uttrykkelig støttet innføringen av et mediestøtteråd. Mange av instansene var prinsipielt imot opprettelsen av et slikt råd. Komiteen støtter derfor departementets konklusjon om ikke å opprettholde forslaget fra høringsnotatet om å opprette et mediestøtteråd.

Lovens formål

Komiteen merker seg at departementet skriver at formålet med tiltakene som varsles i mediestøttemeldingen, og som nå foreslås forankret i den nye mediestøtteleven, er å sikre etterlevelse av infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd. Komiteen merker seg at de fleste høringsinstansene støtter eller uttaler seg positivt til den foreslåtte formålsbestemmelsen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at et viktig aspekt ved mediemangfoldet er å sikre geografisk mangfold, men også å sikre mangfold i viktige redaksjonelle nisjer. Disse medlemmer foreslår at dette gjenspeiles i formålsparagrafen til loven, og fremmer følgende forslag til ny § 1:

«§ 1 skal lyde:

Loven skal legge til rette for et mangfold av redaktørstyrte journalistiske medier over hele landet og i viktige redaksjonelle nisjer ved å bidra til forutsigbare økonomiske rammer for medienes virksomhet og en styrket uavhengighet i forvaltningen av mediestøtten.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til Meld. St. 17 (2018–2019) Mangfold og armlengds avstand, der regjeringen slår fast følgende mål for den direkte mediestøtten: Regjeringen vil videreføre dagens mål for mediestøtten, supplert med følgende mål som skal ligge til grunn for arbeidet:

- Mediestøtten skal legge til rette for lokale medier i hele landet og unngå hvite flekker geografisk ved å sørge for omfordeling til små, lokale aviser.
- Mediestøtten skal legge til rette for samfunns viktig og undersøkende journalistikk og redusere tematiske hvite flekker.

- Mediestøtten skal bidra til innovasjon og utvikling i mediebransjen.
- Mediestøtten skal i minst mulig grad gi insentiv til uheldige tilpasninger.

Disse medlemmer vil derfor ikke støtte forslaget til endring i formålsparagrafen til loven.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«§ 1 skal lyde:

Loven skal legge til rette for et mangfold av redaktørstyrte journalistiske medier over hele landet ved å bidra til forutsigbare økonomiske rammer for mediens virksomhet og en styrket uavhengighet i forvaltningen av mediestøtten.»

Fireårig styringssignal og gjennomgang hvert fjerde år

Komiteen merker seg at de aller fleste høringsinstansene er positive til en lovfesting av et system med fireårige styringssignaler for mediestøtte, ettersom det gir en større grad av forutsigbarhet for mediene.

Komiteen merker seg at selv om de fleste høringsinstansene støtter lovfestingen av en gjennomgang av mediestøtten hvert fjerde år, så understreker flere viktigheten av at mediepolitikken ikke forsvinner fra den politiske debatten i de mellomværende årene.

Komiteen viser til at en samlet komité i Innst. 365 S (2018–2019) oppfordret regjeringen til å vurdere for eksempel å etablere en mediepolitisk redegjørelse for Stortinget midtveis i hver stortingsperiode. Dette var knyttet til at det var foreslått å flytte fordelingen av midlene mellom tilskuddsordningene til mediestøtterådet. Ettersom departementet nå ikke legger frem forslag om etablering av et mediestøtteråd, vil fordelingen av midler mellom ordningene fortsatt ligge til Stortinget. Det innebærer at Stortinget vil ha en foranledning til å drøfte mediepolitikken i like stor grad som i dag, også i årene mellom de helhetlige gjennomgangene av virkemidlene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, konstaterer at presseetikken og kvalitetsjournalistikk utfordres av høyere tempo, hardere konkurranse fra sosiale medier, klikkanalyser og annonsepress. Digitaliseringen endrer rammebetingelser og forretningsmodeller for mediebedriftene og fører til at også de offentlige rammebetingelsene jevnlig må revurderes.

Annonsepresser forsvinner til internasjonale aktører, og informasjonsflommen og falske nyheter forsterker behovet for redaktørstyrte medier med kvalitet og tillit. Mulighetene for ytringer og debatt påvirkes av polarisering og forandringer i ytringsrommet. Vi ser et generasjonsgap i beherskelse av digitale medier som gjør at en del føler seg ekskludert fra det digitale informa-

sjonssamfunnet. Alle de raske endringene medfører behov for en jevnlig gjennomgang av tilstanden for ytringsfrihet, debatt og medier i Norge.

Flertallet fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen holde en årlig redegjørelse for Stortinget om ytringsfrihet og pressefrihet og om nåsituasjonen og måloppnåelsen i mediepolitikken i Norge.»

Lovfesting av nye mål for mediestøtten

Komiteen merker seg at departementet skriver at når det ikke skal opprettes et mediestøtteråd, bortfaller behovet for å lovfeste målene. Departementet opprettholder derfor lovutkastet slik det ble sendt på høring, uten å lovfeste målene fra mediestøttemeldingen.

Lovfesting av ordningene for direkte mediestøtte og deres formål

Komiteen merker seg at departementet opprettholder forslaget fra høringsnotatet om at tilskuddsordningene og deres formål lovfestes i lovforslaget kapittel 2. Komiteen merker seg også at de fleste høringsinstansene som har kommentert forslaget om lovfesting, har vært positive, da de mener dette vil sikre at Stortinget og regjeringen fortsatt har en aktiv rolle i utformingen av mediepolitikken.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at et viktig aspekt ved å ha en sterk norsk mediesektor er opprettholdelse og utvikling av et fullverdig norsk språk. Det er også et viktig aspekt ved mediepolitikken å bidra til et godt medietilbud på samisk.

Disse medlemmer mener dette bør uttrykkes i formålene for virkemidlene på medieområdet og fremmer forslag til ny § 6:

«§ 6 skal lyde:

Produksjonstilskuddet til samiske nyhets- og aktualitetsmedier skal legge til rette for demokratisk debatt, meningsdannelse, informasjonsformidling og identitetsutvikling i det samiske samfunnet og stimulere til produksjon av et bredt journalistisk innhold rettet mot den samiske befolkningen. Ordningen skal også fremme utvikling av de samiske språkene. Tilskudd kan gis til nyhetsmedier som har den samiske befolkningen som hovedmålgruppe.

Tilskuddet gis som driftstilskudd. Vilkaene for å motta tilskudd skal i størst mulig grad være objektive og bidra til forutsigbarhet for tilskuddsmottagerne.»

Disse medlemmer foreslår i tillegg at pressestøtten til samiske aviser fortsatt bevilges på egen post, under kap. 335 post 75.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at etter dagens forskrift kan inntil fire prosent av samlet bevilgning til samiske medier gis til aviser som utgir lulesamiske og sørsamiske avissider. Nærmere bestemmelser om hvem som kvalifiserer til tilskudd, og fordelingen av tilskudd mellom de som er kvalifisert, blir i dag regulert i forskrift.

Disse medlemmer mener den foreslåtte endringen i § 6 vil gjøre det vanskeligere å begrunne at det gis støtte til utgivelse av sørsamiske og lulesamiske innstikk. Man risikerer da å måtte finne alternative måter å finansiere tilskuddet som setter aviser i stand til å utgi sider på sørsamisk og lulesamisk. Forslaget vil være en vesentlig endring av ordningen, som ikke bør gjøres uten en forutgående utredning av alternative måter å ivareta lule- og sørsamisk språk på.

Videre foreslås det å beholde pressestøtten til samiske aviser i en egen budsjettpost, post 75 under kap. 335. Regjeringen varslet i mediestøttemeldingen at den som en del av omleggingen av mediestøtten, blant annet med innføring fireårige styringssignaler, ville samle den direkte mediestøtten under én post, post 71 Mediestøtte. Dette ble gjennomført med virkning fra og med budsjettåret 2020 og videreført i budsjettforslaget for 2021. Regjeringens forslag til fordeling av midler mellom de ulike tilskuddsordningene fremkommer i en tabell, og Stortinget har full anledning til å flytte på midler mellom ordningene. Det har ingen praktisk betydning å skille ut tilskuddet til samiske medier i en egen post.

Disse medlemmer mener det mangler en begrunnelse for hvorfor akkurat denne ordningen skal skilles ut, mens de øvrige ordningene blir liggende i post 71.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«§ 6 skal lyde:

Produksjonstilskuddet til samiske nyhets- og aktualitetsmedier skal legge til rette for demokratisk debatt og meningsdanning i det samiske samfunnet og stimulere til produksjon av et bredt journalistisk innhold rettet mot den samiske befolkningen. Ordningen skal også fremme utvikling av de samiske språkene. Tilskudd kan gis til nyhetsmedier som har den samiske befolkningen som hovedmålgruppe, eller som fast og regelmessig publiserer samiskspråklig nyhets- og aktualitetsinnhold.

Tilskuddet gis som driftstilskudd. Vilårene for å motta tilskudd skal i størst mulig grad være objektive og bidra til forutsigbarhet for tilskuddsmottagerne.»

Forskriftshjemmel for tilskuddsordningene for direkte mediestøtte

Komiteen merker seg at ettersom tilskuddsordningene og deres formål nå skal fastsettes i lov, må også departementets kompetanse til å fastsette forskrifter for

ordningene følge av loven. Komiteen støtter derfor at lovforslaget § 4 endres slik at det følger av bestemmelsene at departementet har kompetanse til å fastsette forskrifter for tilskuddsordningene.

Forslag til endringer i dagens formålsbestemmelser

Komiteen viser til mediestøttemeldingen, der det ble beskrevet at dagens mål for mediestøtte skulle videreføres. Departementet har av den grunn ikke lagt opp til materielle endringer av formålsbestemmelsene i forbindelse med forslaget til lovfesting. Komiteen merker seg imidlertid at flere av høringsinstansene har foreslått endringer. Departementets tilbakemelding på dette er at vesentlige endringer i tilskuddsordningenes formål, slik flere av høringsinnspillene legger opp til, forutsetter en nærmere utredning og offentlig høring.

Komiteen er derfor tilfreds med at departementet varsler at de vil komme tilbake til forslagene i forbindelse med den første helhetlige gjennomgangen av mediestøtten i 2022.

Medietilsynets forvaltning av mediestøtten

Komiteen merker seg de foreslåtte oppgavene som er tenkt lagt til Medietilsynet, og at det er få høringsinstanser som har hatt kommentarer til denne delen av lovforslaget. Komiteen merker seg også at det heller ikke er kritiske merknader til forslagene om instruksjonsmyndighet og overprøving av vedtak som fremkommer i lovforslaget. Til sist er komiteen enig med departementet i at § 18 i lovutkastet utgår som følge av at mediestøtterådet ikke etableres.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti ser at det kan være tilfeller hvor det kan være riktig at Medietilsynet har noen å støtte seg på i saker knyttet til tildeling av mediestøtte. Disse medlemmer ber departementet vurdere om det vil være formålstjenlig å videreføre en funksjon med et rådgivende organ, og finne gode måter å organisere dette på.

Klagenemnda for mediasaker – instruksjonsmyndighet og overprøving av vedtak

Komiteen slutter seg til vurderingene fra departementet og ser at det ikke har innkommet merknader til dette punktet ut over støtte fra TV2 og Medietilsynet.

Søksmål

Komiteen merker seg at departementet opprettholder vurderingene fra høringsnotatet om at eventuelle søksmål bør rettes mot staten ved den instans som har truffet vedtaket, ettersom Kongen og departementets myndighet avskjæres, og videre at man ikke inntar i loven en særskilt regel med et generelt krav om at vedtaket må være klaget til og behandlet av Medieklage-

nemnda før den private part kan anlegge sak for domstolene.

Merknader til de enkelte lovbestemmelsene

Komiteen viser til at departementet varsler at de vil komme tilbake til flere av høringsinstansenes forslag i forbindelse med den første helhetlige gjennomgangen av mediestøtten i 2022. I den sammenheng vil komiteen også fremheve innspill som ble trukket frem på komiteens høring 10. november 2020.

Til § 1 – formål vil komiteen minne om komiteens merknad til mediestøttemeldingen:

«Komiteen deler den historiske beskrivelsen om at de økonomiske virkemidlene for pressen er forankret i et ønske om å bevare mangfoldet i mediebransjen. Hovedmålet er å fremme god nyhetsproduksjon og en åpen, offentlig samtale i en mangfoldig mediebransje.»

Til § 7 – innovasjons- og utviklingstilskudd vil komiteen vise til innspill fra blant annet Senter for undersøkende journalistikk, Norsk journalistlag og Norsk redaktørforening om å legge til rette for kompetanseheving. I mediestøttemeldingen skrev en samlet komité:

«Komiteen merker seg at samfunnskritisk og undersøkende journalistikk i liten grad drives av lokalmedier og mindre redaksjoner i landet. Komiteen ser at det er et stort behov for kompetanse på dette helt sentrale journalistiske fagområdet i lokal- og regionalmedier. En kompetansepott bør vurderes for å få til denne satsingen sammen med bransjen. Både Institutt for journalistikk og Senter for undersøkende journalistikk vil her være viktige ressursmiljøer.»

Komiteen ser at innovasjons- og utviklingstilskudd er spesielt viktig for at små lokale medier skal klare den digitale omstillingen og henge med i en rask og krevende digital utvikling.

Komiteen ber om at departementet vurderer rammene rundt innovasjons- og utviklingstilskuddet slik at det ikke er til hinder for at små, uavhengige lokale medier klarer å kvalifisere for støtte. Komiteen ber departementet vurdere om det vil være formålstjenlig å differensiere kravene slik at de med minst økonomi kan få innovasjonsstøtte med lavere egenandel enn forskriftene åpner for i dag.

Komiteen forventer at disse innspillene blir gjestand for vurdering senest ved den varslede helhetlige gjennomgangen av mediestøtten i 2022.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Høyre og Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

§ 1 skal lyde:

Loven skal legge til rette for et mangfold av redaktørstyrte journalistiske medier over hele landet ved å bi-

dra til forutsigbare økonomiske rammer for medienes virksomhet og en styrket uavhengighet i forvaltningen av mediestøtten.

Forslag 2

§ 6 skal lyde:

Produksjonstilskuddet til samiske nyhets- og aktualitetsmedier skal legge til rette for demokratisk debatt og meningsdanning i det samiske samfunnet og stimulere til produksjon av et bredt journalistisk innhold rettet mot den samiske befolkningen. Ordningen skal også fremme utvikling av de samiske språkene. Tilskudd kan gis til nyhetsmedier som har den samiske befolkningen som hovedmålgruppe, eller som fast og regelmessig publiserer samiskspråklig nyhets- og aktualitetsinnhold.

Tilskuddet gis som driftstilskudd. Vilåårene for å motta tilskudd skal i størst mulig grad være objektive og bidra til forutsigbarhet for tilskuddsmottagerne.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding A med unntak av §§ 1 og 6 støttes av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti. §§ 1 og 6 støttes av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

B støttes av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

A.

vedtak til lov

om økonomisk støtte til mediene (mediestøtteleven)

Kapittel 1. Innledende bestemmelser

§ 1 Formål

Loven skal legge til rette for et mangfold av redaktørstyrte journalistiske medier over hele landet og i viktige redaksjonelle nisjer, ved å bidra til forutsigbare økonomiske rammer for medienes virksomhet og en styrket uavhengighet i forvaltningen av mediestøtten.

§ 2 Geografisk virkeområde

Loven gjelder også på Svalbard. Kongen kan i forskrift fastsette særlige regler under hensyn til de stedlige forholdene.

§ 3 Fireårige styringssignal for mediestøtten

Regjeringen skal foreslå faste, langsiktige økonomiske rammer for NRK og de direkte tilskuddsordningene for mediestøtte gjennom fireårige styringssignal. Forslag til styringssignal legges frem for Stortinget i en budsjettproposisjon året etter stortingsvalg.

Kapittel 2. Ordningene for direkte mediestøtte

§ 4 Forskrifter om tilskuddsordningene for direkte mediestøtte

Departementet kan gi forskrift om tilskuddsordningene for direkte mediestøtte innenfor rammene som følger av kapitlet her.

§ 5 Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier

Produksjonstilskuddet til nyhets- og aktualitetsmedier skal stimulere til et mangfold av tekstbaserte nyhets- og aktualitetsmedier over hele landet, med et bredt journalistisk innhold rettet mot allmennheten. Videre skal ordningen fremme uavhengig journalistikk karakterisert ved høy kvalitet, særlig i nyhets- og aktualitetsmedier i markeder som er for små til å være bærekraftige, eller i nyhets- og aktualitetsmedier som er alternativer til de ledende nyhetsmediene i de ulike mediemarkedene.

Produksjonstilskuddet gis som driftstilskudd. Vilkårene for å motta tilskudd skal i størst mulig grad være objektive og bidra til forutsigbarhet for tilskuddsmottagerne.

§ 6 Produksjonstilskudd til samiske nyhets- og aktualitetsmedier

Produksjonstilskuddet til samiske nyhets- og aktualitetsmedier skal legge til rette for demokratisk debatt, meningsdannelse, informasjonsformidling og identitetsutvikling i det samiske samfunnet, og stimulere til produksjon av et bredt journalistisk innhold rettet mot den samiske befolkningen. Ordningen skal også fremme utvikling av de samiske språkene. Tilskudd kan gis til nyhetsmedier som har den samiske befolkningen som hovedmålgruppe.

Tilskuddet gis som driftstilskudd. Vilkårene for å motta tilskudd skal i størst mulig grad være objektive og bidra til forutsigbarhet for tilskuddsmottagerne.

§ 7 Innovasjons- og utviklingstilskudd

Innovasjons- og utviklingstilskuddet skal fremme mediemangfold og en opplyst offentlig samtale gjennom å stimulere til redaksjonell, innholdsrettet innovasjon og utvikling hos nyhets- og aktualitetsmedier, særlig i små, lokale medier.

§ 8 Tilskudd til lokale lyd- og bildemedier

Tilskuddsordningen skal fremme mediemangfold, ytringsfrihet og styrking av de lokale lyd- og bildemedienes demokratiske funksjon i samfunnet, gjennom å stimulere til et bredt innholdstilbud av høy kvalitet, digitalisering, nyskapning, kompetanseutvikling, samarbeid mellom ulike lokalmedier og et økonomisk bærekraftig driftsgrunnlag for de lokale lyd- og bildemediene.

§ 9 Distribusjonstilskudd til avisene i Finnmark

Ordningen for distribusjonstilskudd til avisene i Finnmark skal legge til rette for avismangfold ved å redusere distribusjonskostnadene for papirbaserte nyhets- og aktualitetsmedier i denne regionen.

Kapittel 3. Medietilsynet og Medieklagenemnda

§ 10 Medietilsynets oppgaver ved forvaltningen av mediestøtten

Medietilsynet behandler søknader, treffer vedtak om tildeling av tilskudd, utbetaler tilskudd og fører kontroll med bruken av tilskuddsmidlene i henhold til tilskuddsordningene for direkte mediestøtte, jf. kapittel 2.

Medietilsynet utbetaler tilskudd til NRK i henhold til Stortingets budsjettvedtak.

Medietilsynet forvalter midlene til kommersiell allmennkringkasting i henhold til Stortingets budsjettvedtak og den til enhver tid gjeldende avtalen om kommersiell allmennkringkasting.

§ 11 Instruksjonsmyndighet og overprøving av vedtak

Kongen kan ikke instruere Medietilsynet eller Medieklagenemnda om avgjørelser i enkeltsaker. Kongen kan heller ikke omgjøre Medietilsynets eller Medieklagenemndas vedtak eller treffe vedtak i en sak som hører under deres myndighet etter forskrifter i medhold av denne loven.

Medieklagenemnda er klageinstans for Medietilsynets enkeltvedtak om tilskudd etter forskrifter i medhold av denne loven.

§ 12 Søksmål

Søksmål om Medietilsynets vedtak i medhold av denne loven skal rettes mot staten ved Medietilsynet.

Søksmål om Medieklagenemndas vedtak i medhold av denne loven skal rettes mot staten ved Klagenemnda for mediesaker.

Kapittel 4. Ikraftsetting

§ 13 Ikraftsetting

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

B. nåsituasjonen og måloppnåelsen i mediepolitikken i Norge.

Stortinget ber regjeringen holde en årlig redegjørelse for Stortinget om ytringsfrihet og pressefrihet og om

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 1. desember 2020

Kristin Ørmen Johnsen

leder

Tage Pettersen

ordfører

