

## **Medienævnets erfaringer med mediestøtteordningens regelsæt og administrationen af ordningen**

Medienævnet er i høringsbrev af 9. oktober 2015 blevet anmodet om at komme med en udtalelse om nævnets erfaringer med mediestøtteordningen i forbindelse med Kulturministeriets evaluering af ordningen. Det fremgår af høringsbrevet, at Kulturministeriet ønsker at opnå indsigt i nævnets erfaringer med ordningens regelsæt og administrationen af ordningen. Det fremgår endvidere af høringsbrevet, at nævnets udtalelse vil indgå i kortlægningen af erfaringerne med mediestøtteordningen i evalueringen, som ligeledes omfatter mediebranchens erfaringer, og at evalueringen skal danne grundlag for en politisk stillingtagen til justeringer i mediestøtteordningen.

Medienævnet afgiver på den baggrund nærværende udtalelse. Udtalelsen vil skitsere de områder, hvor nævnet har oplevet udfordringer i forbindelse med administrationen af regelsættet, og således hvor reglerne vurderes at være uklare, vanskelige at fortolke eller har betydning for lovens rækkevidde og eventuelt realiseringen af dens overordnede formål. I medfør af lov om mediestøtte offentliggør Medienævnet hvert år en rapport om sine aktiviteter. Siden lovens ikrafttræden den 1. januar 2014 har nævnet udgivet én årsrapport. Udtalelsen vil i høj grad afspejle de betragtninger, der blev tilkendegivet i denne årsrapport. For så vidt angår Medienævnets praksis i relation til de fremhævede udfordringer skal Medienævnet i øvrigt henvise til årsrapporten for 2014.

### **1. Medienævnets erfaringer med regelsættet vedrørende ordningen redaktionel produktionsstøtte og administrationen heraf**

#### *1a) Selvstændigt medie*

En udfordring, som Medienævnet har oplevet i forbindelse med behandlingen af mange ansøgninger, har været den skønsmæssige vurdering af, hvornår et medie kan betragtes som selvstændigt. Det er en betingelse for at opnå tilskud efter lov om mediestøtte, at der er tale om et selvstændigt nyhedsmedie.

Af bekendtgørelsen fremgår det, at der ved vurderingen af, om et nyhedsmedie er selvstændigt er bl.a. lægges vægt på at: 1) nyhedsmediet har en selvstændig chefredaktion; 2) nyhedsmediets indhold har en specifik og selvstændig værdi for mediet; 3) nyhedsmediet har et selvstændigt brand; 4) der kan abonneres særskilt på nyhedsmediet; 5) der foretages selvstændig oplagsregistrering; og 6) et internetmedie har ekstra elementer, der giver mediet en anden funktion for bruger i forhold til et eventuelt tilsvarende medie udgivet på en anden platform.

Det har vist sig vanskeligt at afgøre, om der var tale om et eller flere selvstændige medier dels i tilfælde hvor forskellige internetsider, portaler eller blade har søgt som ét samlet medie, dels i de tilfælde, hvor et website har været tilknyttet et eller flere trykte medier og har haft en betydelig mængde fællesstof med disse medier.

Medienævnet har fundet, at særligt vurderingen af parametrene 2, 3 og 6 har været vanskelig, idet det ikke fremstår åbenbart, hvornår der er tale om indhold der er specifikt for mediet med selvstændig værdi, hvornår mediet har et selvstændigt brand eller om et internetmedie har ekstra elementer, der giver mediet en anden funktion for brugeren i forhold til en eventuel tilsvarende medieudgivelse på en anden platform.

### *1b) Bredt emneområde*

Bestemmelsen om, at en publikation skal have et indhold, hvor mindst halvdelen er redaktionelt stof i form af artikler m.v. *inden for et bredt emneområde* for at opnå tilskud, har givet anledning til drøftelser i forbindelse med Medienævnets behandling af sager.

Af lovens bemærkninger fremgår det at "et nyhedsmedies emneområde betragtes som bredt, hvis der behandles flere emner, f.eks. indenrigs-, udenrigs-, kultur- og lokalstof, eller hvis ét emne behandles generelt og belyses fra flere og brede synsvinkler (landbrugsstof, der f.eks. behandles ud fra politiske, samfundsrelaterede, miljømæssige, sundhedsmæssige og kulturelle synsvinkler)."

Af lovens bemærkninger fremgår det dog ligeledes, at "grænsen på tre redaktionelle årsværk er valgt ud fra ønsket om et mangfoldigt mediemarked med mange små udbydere, herunder internetbaserede nyhedsmedier og nichemedier".

Det fremstår således som lovgivers intention, at nichemedier kan opnå støtte. Medienævnet har i konkrete sager fundet det vanskeligt at afgøre, om et nichemedie har et tilstrækkeligt bredt emneområde, herunder om mediet behandler ét emne generelt og emnet belyses ud fra flere og brede synsvinkler.

### *1c) Bred kreds af brugere*

Medienævnet har oplevet, at vurderingen af, hvorvidt et medie opfylder betingelsen om at henvende sig til en bred kreds af brugere og ikke alene er rettet mod bestemte erhvervs- og faggrupper, medlemmer af arbejdsgiver-, arbejdstager- eller brancheorganisationer, politiske partier eller ansatte i offentlige institutioner m.v., er vanskelig.

Af lovbemærkningerne fremgår det, at det er hensigten med bestemmelsen at sikre, at nyhedsmediet er af almen interesse og ikke alene er af interesse for en nærmere bestemt gruppe i samfundet. Det fremgår endvidere, at et medie kan være rettet mod en bred kreds af brugere, hvis det primært omhandler f.eks. landbrugets forhold som en del af samfundet, mens medier med mere teknisk betonet indhold om udøvelsen af landbrugsarbejdet ikke betragtes som rettet mod en bred kreds af brugere.

Nævnet har fundet det vanskeligt at vurdere, om et medie er af almen interesse og henvender sig til en bred kreds af brugere. I lyset af lovens almindelige bemærkninger, hvoraf det som beskrevet under punkt 1b fremgår, at også nichemedier bør kunne opnå støtte, har det vist sig vanskeligt at afgøre, om der er tale om et nichemedie, der appellerer til en tilstrækkelig bred kreds af brugere, og således opfylder betingelsen om at henvende sig til en bred kreds af brugere.

### *1d) Redaktionelt stof*

Medienævnet har haft en udfordring i forbindelse med vurderingen af, om betingelsen om at have et indhold, hvor mindst halvdelen er redaktionelt stof i form af artikler mv. er opfyldt. For at opnå supplerende tilskud til små trykte landsdækkende nyhedsmedier og til fritstående internetbaserede medier er det en betingelse, at det redaktionelle stof udgør 75 pct. af det samlede indhold. Det gælder særligt i forbindelse med sager om internetbaserede medier, der eksempelvis benytter sig af nye annonceformater som content marketing og sponsoreret indhold eller af brugergenereret indhold og hvor mulighederne på digitale platforme, herunder eksempelvis pop-up-annoncer, varierende sideformater og annonceblokeringssoftware, vanskeliggør eller overflødiggør en opmåling af redaktionelt stof.

Det fremgår af lovforarbejderne, at redaktionelt stof er indhold, der ikke er annoncer, og videre at bestemmelsen ikke er udtømmende med henblik på at der kan tages hensyn til den journalistiske innovation.

Medienævnet har i behandlingen af ansøgninger om mediestøtte lagt til grund, at brugergenereret stof som udgangspunkt hverken indgår i opgørelsen over redaktionelt stof eller annoncer, idet mediet ikke eller i begrænset udstrækning selv er herre over omfanget af det brugergenererede stof. Medienævnet har endvidere lagt til grund, at indlæg på blogs og læserbreve i trykte medier betragtes som redaktionelt indhold, såfremt det er redigeret af mediet.

Medienævnet har modtaget ansøgninger fra medier, der har eller påtænker at have brugergenereret indhold, som, jf. ovennævnte, ikke indgår i opgørelsen over redaktionelt stof, men hvor det efter Medienævnets vurdering kan være vanskeligt at sikre, at det brugergenererede indhold ikke indirekte kan fungere som en form for annoncering.

I forbindelse med behandlingen af flere ansøgninger har Medienævnet endvidere fundet, at annonceformer som native advertising og content marketing kan være vanskelige at skelne fra redaktionelt indhold.

Også i forbindelse med den praktiske opmåling af redaktionelt stof i internetbaserede medier har Medienævnet oplevet en udfordring. Det fremgår af bekendtgørelsen, at opmålingen af redaktionelt stof i internetbaserede medier sker på baggrund af nyhedsmediets wireframe. Der opmåles således areal med redaktionelt stof i forhold til det samlede indhold i pågældende wireframe, undtaget nyhedsruller og brugergenereret stof. En sådan arealopmåling kan dog vanskeligt tage højde for internetmediers dynamiske karakter, herunder annonceformer som eksempelvis pop-up-vinduer og baggrundstapet, samt varierende sidelængder. Endelig kan forekomsten af annonceblokeringssoftware hos brugerne vanskeliggøre eller overflødiggøre afgrænsningen af redaktionelt indhold/annonceindhold.

#### *1e) Aktuelt nyhedsstof*

Det har ligeledes i flere sager været en udfordring for nævnet at afgøre, om mediet opfylder betingelsen om at have et indhold, hvor mindst halvdelen er redaktionelt stof med behandling af aktuelt nyhedsstof.

I lovens bemærkninger er det præciseret, at der med aktuelt nyhedsstof ikke nødvendigvis forstås dagsaktuelle nyheder, men også nyheder, der er resultatet af længerevarende analyser m.v., og som passer med en periodisk offentliggørelse på minimum ti gange årligt.

Denne bestemmelse har givet anledning til overvejelser i forbindelse med administrationen af ordningerne, idet nævnet har fundet det vanskeligt i konkrete sager at afgøre, om mediet i tilstrækkeligt omfang behandler aktuelt nyhedsstof, eksempelvis i forbindelse med behandlingen af ansøgninger fra medier, der indeholder magasinstof.

#### *1f) Kulturelle temaer*

Medienævnet har kunnet konstatere, at definitionen af kulturelle temaer har givet anledning til drøftelser i forbindelse med nævnets behandling af ansøgninger om tilskud.

Det fremgår af lovbemærkningerne, at indhold med kulturelle temaer betragtes som eksempelvis artikler om sport, musik, litteratur, teater, biblioteker og arkitektur, og at disse temaer fortolkes bredt, således at også anmeldelser af faglitteratur, omtale af

lokale kulturelle begivenheder m.v. vurderes som kulturelt stof. Det fremgår videre, at artikler om kulturelle temaer beskrevet ud fra det pågældende medies særlige profil, f.eks. en økonomisk eller teknisk vinkel, også vurderes at opfylde kravet, mens listestof derimod ikke vil kunne opfylde kravet alene.

#### *1g) Offentligt finansierede selskaber*

Tilskud efter lov om mediestøtte kan ikke ydes til nyhedsmedier, der ejes helt eller delvis af offentlige institutioner eller af offentligt finansierede selskaber eller lignende. Af lovbemærkningerne fremgår det, at et selskab betragtes som offentligt finansieret, såfremt den offentlige støtte – herunder licensmidler – udgør 50 pct. eller mere af den samlede drift.

Medienævnet ser en problemstilling i forhold til medierne i grænselandet, idet nævnet har kunnet konstatere, at to medier, der er rettet mod det danske henholdsvis tyske mindretal, modtager offentlig støtte fra den danske henholdsvis tyske stat, der udgør en stor andel af mediernes samlede drift. Det er Medienævnets vurdering, at det næppe har været hensigten med bestemmelsen, at medierne i grænselandet skulle afskæres fra at opnå mediestøtte.

## **2. Medienævnets erfaringer med regelsættet vedrørende Innovationspuljen og administrationen heraf**

Punkt 1a, 1b, 1c, 1d, 1e, 1f og 1g ovenfor gælder ligeledes for Innovationspuljen, idet de omtalte betingelser er tilsvarende i Innovationspuljen. Dertil kommer følgende bemærkninger.

#### *2a) Audiovisuelt indhold*

Medienævnet kan konstatere, at flere af de projekter, der søges udviklingsstøtte til, udelukkende eller hovedsageligt vedrører audiovisuelle elementer.

Det fremgår af lovbemærkningerne, at udviklingsprojekter, hvori der indgår audiovisuelle elementer, kan støttes – dog således, at hovedindholdet af projektet vedrører et skrevet internetbaseret nyhedsmedie. Medienævnet har fortolket lovbemærkningerne således, at udviklingsprojekter, der udelukkende eller i hovedsagen angår audiovisuelt indhold, som udgangspunkt ikke kan opnå udviklingsstøtte, og har administreret tilskudsordningen i overensstemmelse hermed.

Medienævnet bemærker i den forbindelse, at det innovative element netop kan ligge i en audiovisuel udvikling af nyhedsmediet. Endvidere kan det fremføres, at bestemmelsen i ringe omfang harmonerer med en udvikling, som går i retning af øget mediekonvergens.

#### *2b) Egenfinansiering*

For etableringsprojekter er der et krav om, at ansøger yder mindst 40 pct. egenfinansiering og ved forundersøgelser om etablering mindst 25 pct., mens der for udviklingsprojekter er et krav om mindst 60 pct. egenfinansiering. For projekter, der har særlig betydning for børn, unge og andre grupper i samfundet som eksempelvis handicappede, ældre og etniske minoriteter kan Medienævnet vælge at nedsætte egenfinansieringskravet til mindst 25 pct. Det fremgår af bekendtgørelsen, at der ved egenfinansiering forstås den økonomiske andel, som udgiver af et nyhedsmedie bidrager med til projektet i forhold til projektets forventede og endelige samlede økonomi uanset hvordan egenfinansieringen eventuelt er sammensat.

Nævnet har i mediestøttens første to år kunnet konstatere, at en af de primære afslagsbegrundelser for ansøgninger om støtte fra Innovationspuljen har været, at

ansøgers egenfinansiering ikke opfyldte lovens minimumskrav. På baggrund af det høje antal ansøgninger der blev vurderet til ikke at opfylde egenfinansieringskravet fandt Medienævnet det hensigtsmæssigt efter første ansøgningsrunde 2014 i ansøgningsvejledningen at præcisere, hvilke krav der stilles til egenfinansieringen. Fra og med anden ansøgningsrunde har det således fremgået af vejledningen, at egenfinansieringen kan udgøres af egenkapital, lån, garantierklæringer, kapital der stilles af investorer m.v. og frivillig arbejdskraft til en maksimal "timeløn" af 251 kr.

Endvidere kan Medienævnet konstatere, at et relativt højt antal af ansøgerne ønsker at benytte frivillig arbejdskraft som egenfinansiering. Nævnet bemærker i den forbindelse, at der ikke i lov, bekendtgørelse eller lovforarbejderne eksplicit er taget stilling til, hvorvidt frivillig arbejdskraft kan indgå i egenfinansieringen. Nævnet vurderer, at det med fordel kunne blive tydeliggjort, hvorledes betingelsen om egenfinansiering kan opfyldes.

### *2c) Økonomiske betingelser*

Det fremgår af loven, at det er en betingelse for at opnå etableringstilskud, at der er rimelig grund til at antage, at det nyhedsmedie, der etableres, efter udløbet af støtteperioden vil kunne blive økonomisk selv bærende.

Det fremgår af mediestøttebekendtgørelsen, at et udviklingsprojekt skal have en vis betydning for det pågældende nyhedsmedie, idet der skal være en formodning for, at gennemførelsen af projektet vil have en økonomisk og positiv langsigtet effekt på nyhedsmediet ved støtteperiodens udløb.

Idet de to betingelser vedrører fremtidige forhold, og nævnet dermed skal estimere betydningen af projektet på et endnu ukendt fremtidigt mediemarked, har nævnet fundet det vanskeligt at vurdere, hvorvidt betingelserne i de konkrete sager er opfyldte. Dertil har nævnet bemærket, at nogle ansøgere har foretaget estimater, der må betegnes som ganske optimistiske eller i øvrigt har haft vanskeligt ved at sandsynliggøre opfyldelsen af betingelsen. Endvidere bemærker Medienævnet, at det kan være en stor udfordring for særligt de innovative projekter at sandsynliggøre opfyldelsen af de økonomiske betingelser, idet forretningsmodel eller den redaktionelle profil kan være ny og uafprøvet.

### **3. Medienævnets erfaringer med regelsættet vedrørende saneringsstøtteordningen og administrationen heraf**

Medienævnet har behandlet én ansøgning om saneringsstøtte, som nævnet vurderede ikke opfyldte betingelserne for saneringsstøtte. Medienævnets erfaringer med ordningen er følgelig begrænsede, og giver ikke anledning til bemærkninger.

### **4. Medienævnets vurdering af, om mediestøtteordningen som helhed og de enkelte bestemmelser har virket efter hensigten eller om loven har haft u hensigtsmæssige konsekvenser**

Det er Medienævnets umiddelbare vurdering baseret på erfaringerne fra de første knap to år siden mediestøtteordningens indførelse, at det overordnede formål med ordningen synes opnået. Nye internetbaserede nyhedsmedier er blandt andet kommet i spil til såvel redaktionel produktionsstøtte som projektilskud fra Innovationspuljen.

Der har dog, som det fremgår ovenfor, været forhold, der har givet anledning til særlige overvejelser i forbindelse med administrationen af ordningen, herunder regler, nævnet finder uklare, vanskelige at fortolke eller har betydning for lovens rækkevidde og eventuelt realiseringen af dens overordnede formål. I den sammenhæng skal

Medienævnet bemærke, at der i 2014 blev uddelt ca. 10 mio. kr. af den samlede Innovationspulje på 20 mio. kr., mens næsten hele puljen på 20 mio. kr. dog blev uddelt i 2015. Nævnet finder, at det høje antal afslag eventuelt kan give anledning til overvejelser om hensigtsmæssigheden af karakteren og omfanget af støttebetingelserne. Det kan således overvejes, om kravene i tilstrækkelig grad åbner op for nyskabelse i branchen eller om der bør gælde færre krav til projekter, der ansøger om støtte fra Innovationspuljen. Nævnet har dog også kunnet konstatere, at kvaliteten af ansøgningerne har været varierende blandt andet vedrørende beskrivelsen af projektets gennemførelse mv.

For betragtninger om de enkelte bestemmelser henvises til punkt 1 og 2 ovenfor.

#### **5. Medienævnets vurdering af, om ordningens indretning har medført adfærdsændringer, herunder støttemaksimerende adfærd og behovet for et koncernloft**

Medienævnet er på det foreliggende grundlag ikke i stand til at vurdere, om ordningens indretning har medført adfærdsændringer, herunder støttemaksimerende adfærd og hvorvidt der er behov for et koncernloft.

Medienævnet kan imidlertid bemærke, at fraværet af et koncernloft har givet anledning til udfordringer i forbindelse med nævnets vurdering af, hvornår et medie, der søger om mediestøtte, kan betragtes som et selvstændigt medie, jf. svaret på spørgsmål 1 og 2 ovenfor.

#### **6. Forhold i den teknologiske udvikling, udviklingen i medieforbruget og mediemarkedet siden ordningens ikrafttræden af betydning for ordningen**

Medienævnet har i forbindelse med behandlingen af ansøgninger ved flere lejligheder fundet, at den stigende tendens til mediekonvergens, hvor eksempelvis lyd og levende billeder kombineres med skrevet indhold i digitale nyhedsmedier, må betragtes som væsentlig i forhold til ordningen.

Under behandlingen af ansøgninger fra internetbaserede nyhedsmedier har Medienævnet ligeledes kunnet konstatere, at nye annonceformater og fremkomsten af annonceblokeringssoftware er en udfordring i forbindelse med opmålingen af redaktionelt stof i internetbaserede nyhedsmedier, jævnfør punkt 1d ovenfor.

#### **7. Øvrige bemærkninger, herunder om loven understøtter og fremmer mangfoldigheden af nyhedspublikationer og alsidigheden i deres indhold**

Medienævnet kan konstatere, at 17 nyhedsmedier, som ikke tidligere havde modtaget tilskud fra en af de to distributionsstøtteordninger Dagbladspuljen og Ugeavispuljen, fik tilskud til redaktionel produktion i mediestøtteordningens første tilskudsår 2014. Heraf var 12 rent internetbaserede medier. I 2015 fik fire nye ansøgere tilsagn om produktionsstøtte, herunder et rent internetbaseret medie.

Medienævnet kan endvidere konstatere, at der i de to første år er bevilget projektstøtte til 30 etableringsprojekter og 16 udviklingsprojekter. Af etableringsprojekter kan blandt andet nævnes Kids News, Føljeton, Magasinet F5 og Det nye Zetland, der har fået tildelt de højeste støttebeløb.

Medienævnet skal i øvrigt bemærke, at lovens sanktionsbestemmelser fremstår uklare og at der synes at være en diskrepans mellem lovens § 17 og lovforarbejderne. Det fremgår af lovbemærkningerne, at nævnet bl.a. skal lægge vægt på, om ansøger

bevidst har afgivet urigtige oplysninger m.v., mens det fremgår af lovens § 17, at nævnet kræver udbetalte tilskud helt eller delvist tilbagebetalt og tilbagekalder tilsagn om tilskud, i tilfælde af at tilskudsmodtageren har afgivet urigtige eller vildledende oplysninger eller har fortiet væsentlige oplysninger i forbindelse med ansøgninger eller dokumentation, og i tilfælde hvor tilskudsmodtageren ikke længere opfylder de betingelser, der er knyttet til tilskuddet, eller ikke gennemfører de forudsatte aktiviteter. Nævnet finder, at der er en diskrepans mellem lov og lovforarbejder for så vidt angår hvorvidt handlingen foretages bevidst.