

De direkte mediestøtteordningene

En utredning fra Medietilsynet



Forord

Medietilsynet legger med dette frem en omfattende rapport om de direkte mediestøtteordningene, utarbeidet på oppdrag fra Kultur- og likestillingsdepartementet. Første gang dette ble gjort var 2021. Da var oppdraget å gjennomgå alle de direkte mediestøtteordningene, og ut fra sentrale utviklingstrekk i mediemarkedet, vurdere innretningen av de ulike tilskuddsordningene opp mot fremtidige støttebehov. Denne gang har oppdraget vært noe mer spisset, og adresserer særskilte spørsmål knyttet til utvalgte tilskuddsområder og målgrupper. Det er gjort grundige vurderinger av vilkårene som gjelder for langvarige ordninger som produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier og tilskudd til lyd- og bildemedier. I tillegg har Medietilsynet vurdert mulige tiltak for å stimulere unges nyhetsbruk, og om den direkte mediestøtten er tilpasset medier på norsk tegnspråk.

Den direkte mediestøtten er sentral for å bevare og utvikle et mangfold av redaktørstyrte journalistiske medier, som er en avgjørende del av den demokratiske infrastrukturen. At det finnes et mangfold av redaktørstyrte medier som informerer om hva som skjer i samfunnet lokalt, nasjonalt og internasjonalt, avslører kritikkverdige forhold og bidrar til en åpen og opplyst offentlig samtale, bidrar til at befolkningen får nødvendig informasjonen for å kunne delta aktivt i demokratiet. De journalistiske mediene jobber etter presseetiske prinsipper som kildekritikk og etterrettelighet, noe som gir tillit til den informasjonen de publiserer, og bidrar til å motvirke desinformasjon. Nettopp derfor skal de mediepolitiske virkemidlene understøtte de redaktørstyrte journalistiske medienes virksomhet gjennom å sikre forutsigbare rammevilkår og stimulere til en velfungerende konkurranse i de ulike mediemarkedene.

Denne utredningen skal bidra til et faktabasert grunnlag for utformingen av fireårige styringssignaler for perioden 2027–2030 for den direkte mediestøtten. En viktig del av Medietilsynets samfunnsoppdrag er å legge til rette for et mangfold av redaktørstyrte journalistiske medier over hele landet, og å synliggjøre betydningen disse mediene har for ytringsfrihet og et levende demokrati. Dermed ligger både forvaltningen av de direkte mediestøtteordningene og regelmessige evalueringer av hvordan støtten fungerer, i kjernen av vårt oppdrag. Gjennom Mediemangfoldsregnskapet kartlegger Medietilsynet jevnlig status og utvikling for alle de tre aspektene ved mediemangfold, avsender, innhold og bruk. Disse rapportene belyser utviklingen i eierskap og redaksjonell tilstedeværelse over hele landet, hvilke innholdstilbud ulike medier publiserer, og på hvilken måte ulike grupper i befolkningen bruker norske nyhetsmedier i sitt daglige mediekonsum.

Norske redaktørstyrte medier står fortsatt i en krevende omstilling, med stadig skarpere konkurranse om inntekter og om publikums oppmerksomhet og tid. Flere tiltak innenfor de direkte mediestøtteordningene skal bidra til den digitale overgangen for eksisterende medier, særlig for små medier i mindre markeder. Samtidig bidrar digitaliseringen til å redusere etableringshindre og åpner de ulike markedene for nye aktører. Disse utviklingstrekkene krever gode vurderinger av hvordan den direkte mediestøtten bør innrettes for å ivareta de overordnede formålene om å støtte de redaktørstyrte medienes demokratiske funksjon og redaksjonelle uavhengighet, og sikre gode rammebetingelser for nyhetsproduksjon over hele landet. Medietilsynet foreslår flere endringer for å tydeliggjøre virkeområde og prioriteringer innenfor de eksisterende ordningene, samt særskilte tiltak for å ivareta medier på norsk tegnspråk og for å nå de unge med nyheter. Målet med forslagene er å bidra til en mer treffsikre og forutsigbare støtteordninger, til beste for demokratiet og mediemangfoldet.

Fredrikstad, 19. november 2025

Mari Velsand
direktør i Medietilsynet





Innhold

Forord	2
1 Hovedkonklusjoner og anbefalinger	5
1.1 Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier	6
1.2 Tilskudd til lokale lyd- og bildemedier	13
1.3 Direkte mediestøtte til tegnspråklige medier	18
1.4 Tiltak som stimulerer unges nyhetsbruk	19
2 Kultur- og likestillingsdepartementets oppdrag til Medietilsynet	21
2.1 Oppdragsbeskrivelsen	22
2.2 Avgrensning av oppdraget	23
2.3 Arbeidet med rapporten	25
2.4 Innspill fra medieaktørene	26
3 Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier	36
3.1 Tilskuddsordningens formål og målgruppe	38
3.2 Nøkkeltall	38
3.3 Den svenske mediestøtteordningen	40
3.4 Den danske ordningen for redaksjonell produksjonsstøtte	42
3.5 Vurdering av mekanismer for mer forutsigbar utbetaling av produksjonstilskuddet	47
3.6 Treffsikkerheten av dagens opplagsgrenser for å kunne motta produksjonstilskudd	55
3.7 Vurdering av kravet om fordeling av abonnementstallet	66
3.8 Vurdering av hva som skal inngå i mediets brukerinntekter ved beregningen av tilskudd	67
3.9 Treffsikkerheten av terskelen for kravet til egenproduksjon	72
3.10 Størrelsen på den redaksjonelle virksomheten og redaksjonell selvstendighet	87
3.11 Hensiktsmessigheten av det gjeldende regelverket for nasjonale nisjemedier	92
3.12 Markedssituasjonen for nummertilskuddsavisene og behovet for endringer i tilskuddets størrelse	106



4	Tilskudd til lokale lyd- og bildemedier	120
4.1	Tilskuddsordningens formål og målgruppe	122
4.2	Nøkkeltall	124
4.3	Forvaltningen av tilskuddsordningen	130
4.4	Kjennetegn ved markedsstrukturen og økonomien i lokal radiomarkedet	132
4.5	Vurdering av eksisterende innretning av tilskuddsformer	156
4.6	Vurdering av om tilskudd til digitalisering av lokalradio er tilpasset det faktiske behovet	158
4.7	Vurdering av sammensetningen av driftstilskudd og prosjekttilskudd	183
4.8	Vurdering av muligheten for å begrense antall søknader per lokalradioaktør/stasjon	201
4.9	Andre endringsbehov	202
5	Tegnspråklige medier	205
5.1	Medietilsynets anbefalinger	206
5.2	Situasjonen i dag for medier på norsk tegnspråk	207
5.3	Virkeområdet for de eksisterende direkte mediestøtteordningene	210
5.4	Behovet for endringer i den direkte mediestøtten for å ivareta tegnspråklige medier	214
5.5	Medietilsynets samlede vurderinger	224
6	Vurdering av tiltak som kan stimulere unges nyhetsbruk	226
6.1	Avgrensning og undersøkelsesspørsmål	227
6.2	Datagrunnlag og metode	229
6.3	Bakgrunn og kunnskapsgrunnlag – unges nyhetsbruk	231
6.4	Bransjens strategier og prosjekter for å nå unge med nyhetsinnhold	241
6.5	Eksisterende ordninger i Norden for å stimulere unges nyhetsbruk	254
6.6	Vurdering av tiltak som kan stimulere unges nyhetsbruk	260

1. Hovedkonklusjoner og anbefalinger



1 Hovedkonklusjoner og anbefalinger

Medietilsynet har på oppdrag fra Kultur- og likestillingsdepartementet gjennomgått og vurdert de ulike ordningene for direkte mediestøtte. Hensikten med utredningen er å fremskaffe et faktabasert grunnlag for utformingen av fireårige styringssignaler for perioden 2027–2030 for den direkte mediestøtten.

Medietilsynet har vurdert ulike sider ved de eksisterende ordningene for produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier og tilskudd til lokale lyd og bildemedier. Videre er mulige tiltak for å stimulere unges nyhetsbruk vurdert, samt om den direkte mediestøtten er tilpasset tegnspråklige medier. Ordningene for innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier og tilskudd til samiske nyhets- og aktualitetsmedier er ikke vurdert i forbindelse med denne utredningen, ettersom forskriftene som regulerer disse ordningene nylig har vært ute på bred høring, med etterfølgende revidering av flere bestemmelser.

Medietilsynet presenterer i det følgende overordnede konklusjoner og anbefalinger for de ordninger og tiltak som er vurdert.

1.1 Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier

Ordningen for produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier er statens fremste økonomiske virkemiddel for å fremme et mangfold av redaktørstyrte journalistiske medier over hele landet, med et bredt journalistisk innhold rettet mot allmennheten. Nyhetsmediene i de ulike mediemarkedene. Tilskuddet skal mer konkret fremme uavhengig journalistikk karakterisert av 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 markedene.

Produksjonstilskuddet er en rettighetsbasert tilskuddsordning, som innebærer at søkere som kvalifiserer for tilskudd har krav på tildeling. Ordningen er plattformnøytral ved at både papirbaserte og digitale aviser kan få tilskudd. I dagens ordning går det et hovedskille mellom nummerén og alenemedier på den ene siden og konkurranseutsatte nummertomediene på den andre siden. Nummertomediene er prioritert i produksjonstilskuddet og får mest i tilskudd.

I denne utredningen vurderer Medietilsynet ulike sider ved produksjonstilskuddsordningen. Dette gjelder mulige mekanismer for å gjøre utbetalingen av produksjonstilskudd mer forutsigbar for mottakerne, om dagens opplagsgrenser og krav til egenproduserte saker bør endres eller heves, og om dagens innretning av kategorien nasjonale nisjemedier er hensiktsmessig innrettet slik den er i dag. Videre er markedssituasjonen for lokale nummertomedi-aviser særlig vurdert, med hensyn til om det har skjedd endringer som gir grunnlag for justeringer i forskriften. Forholdene knyttet til produksjonstilskuddet er drøftet i kapittel 3. I det følgende presenteres Medietilsynets konklusjoner og anbefalinger:

Økt forutsigbarhet for tilskuddsmottakerne ved tildeling av produksjonstilskudd tidligere på året.

Produksjonstilskuddet er innrettet slik at det søkes og bevilges tilskudd det samme året som tilskuddet gjelder for. Videre blir tilskuddet beregnet ut fra opplysninger fra kalenderåret før tilskuddsåret, og tilskuddsbeløpet er basert på de reviderte regnskapstallene og de kontrollerte abonnementstallene for digitalt og papir fra det foregående året. Etter dagens forvaltningspraksis foreligger endelig vedtak om produksjonstilskudd sent på året fordi enkelte nødvendige opplysninger for å behandle søknadene først foreligger medio august. Den store majoriteten av avisene er allerede eksisterende tilskuddsmottakere, og får forskuddsbetalt hvert kvartal basert på fjorårets tilskuddsbeløp.

Medietilsynet har vurdert mulige mekanismer for å øke forutsigbarheten ved utbetalingen, og anbefaler at tidspunktet for å fatte vedtak om tildeling av produksjonstilskudd blir fremskyndet til januar/februar i tilskuddsåret. Endringen vil øke forutsigbarheten for støttemottakerne, ved at de på et tidligere tidspunkt får kunnskap om tilskuddets størrelse og kan tilpasse driften i forhold til dette. Nye søkere får tidligere avklart om de får tilskudd og får utbetalingen starter fra begynnelsen av året.

En slik endring av forvaltningspraksis medfører også at saksbehandlingstiden fra Stortinget fatter vedtak om bevilgning til produksjonstilskuddet over statsbudsjettet og til midlene er fordelt, blir vesentlig forkortet.

Å endre vedtakstidspunkt til starten av året, vil innebære at søknadsfristen må legges til året før tilskuddsåret. Medietilsynet foreslår at ordinær søknadsfrist legges til september. Konsekvensen er at dokumentasjonen som er nødvendig for å ta stilling til om søkerne oppfyller vilkårene og for å kunne beregne riktig tilskuddsbeløp må baseres på regnskapstall fra kalenderåret to år før tilskuddsåret, i stedet for i kalenderåret før tilskuddsåret, slik ordningen er i dag. Det samme gjelder opplysninger om det redaksjonelle innholdet. For nye søkere må fristen settes før sommeren, for å sikre at det er nok tid til å gjennomføre innholdsanalyser i god tid før tilskuddet skal beregnes.

Effekten av endringer i avisenes brukerinntekter for tilskuddets størrelse vil bli forsinket med ett år. At virkningen av en eventuell negativ utvikling i brukerinntektene på tilskuddets størrelse forsinkes vil være positivt for eksisterende støttemottakere, mens en forsinket effekt av en eventuell positiv utvikling har mindre betydning for en virksomhet i vekst.

Etablering av tre separate tilskuddskategorier ved innføring av ny tilskuddskategori for mindre, nasjonale breddemedier vil styrke ordningens treffsikkerhet.

Medietilsynet har vurdert om dagens innretning av kategorien er hensiktsmessig, eller om det bør gjøres endringer i denne. Bakgrunnen for innføringen av en egen separat tilskuddskategori for nasjonale nisjemedier i 2023, var funksjonen slike medier har for å bidra til mediemangfoldet og samfunnsdebatten innenfor sitt samfunnsområde ved å løfte temaer, vinklinger og perspektiver som de mer allment orienterte nasjonale mediene i mindre grad dekker. I vurderingen av hvor hensiktsmessig denne tilskuddskategorien er, ble det tidlig klart at gruppen medier som etter dagens forskrift får tilskudd som nasjonale nisjemedier er en sammensatt gruppe.

Noen publikasjoner er høyfrekvente med en bred stoffmiks, og enkelte av betegnes ofte som perspektivmedier. Andre er lavfrekvente kultur- og kommentarpublikasjoner, og enkelte kan anses som bransje- og fagpublikasjoner. Gruppen omfatter både publikasjoner med dagspressekarakter, som driver løpende journalistikk og dekker i prinsippet alle samfunnsområder, og publikasjoner som i større grad er nyhetskommenterende.

Medietilsynet foreslår at gruppen mindre, nasjonale breddemedier, som i dag får tilskudd som nasjonale nisjemedier, bør få en egen definisjon som på en mer treffsikker måte skiller dem fra nasjonale nummertø-medier og nasjonale nisjemedier. I tillegg bør det opprettes en egen tilskuddskategori for beregning av støtte til disse mediene. En tydelig definisjon og plassering i en separat tilskuddskategori for beregning av støtte, vil gi et riktigere rettslig grunnlag for tildeling av støtte til denne gruppen.

Endringen er samtidig ment å styrke hensiktsmessigheten av tilskuddskategorien nasjonale nisjemedier ved at den kun vil omfatte medier med en smalere innholdsprofil, som går i dybden innenfor bestemte samfunnsområder og på den måten supplerer de allmenne nyhets- og aktualitetsmedienes dekning.

Forslaget vil føre til at forskriftens inndeling i tilskuddskategorier er i samsvar med de støtteberettigede gruppenes ulike egenskaper, noe som vil styrke ordningens treffsikkerhet. Produksjonstilskuddet vil deretter ha tre separate tilskuddskategorier for nasjonale medier. Dette overordnede forslaget får betydning for flere av utredningsspørsmålene i oppdraget når det gjelder minstekravene til abonnementstall, fordeling av abonnementstallet utenfor utgiverfylket og minstekravet for omfanget av egenproduserte redaksjonelle saker for de nasjonale mediene. Medietilsynet har kommet til at disse vilkårene bør heves og differensieres for de nasjonale mediene for å samsvare med den funksjonen mediet har og som bedre reflekterer markeds- og driftsforholdene til de ulike gruppene nasjonale medier.

Tydeligere avgrensning av hvilke medier som omfattes av kategorien nasjonale nisjemedier og nærmere angivelse av breddekravet for nasjonale nisjemedier vil øke treffsikkerheten av produksjonstilskuddet.

Av hensyn til ordningens treffsikkerhet, herunder forutsigbarheten for aktørene og ressursbruken i forvaltningen av ordningen, foreslår Medietilsynet å endre bestemmelsen i forskriften som angir hvilke medier ordningen ikke gjelder for. Formålet med endringen er at det skal bli tydeligere hvilke medier som omfattes av kategorien nasjonale nisjemedier.

Medietilsynet foreslår å spesifisere at medier som hovedsakelig retter seg mot bestemte yrkes- og faggrupper, politiske partier og offentlige institusjoner, uavhengig av medlemskap eller ansettelsesforhold ikke er omfattet av produksjonstilskuddet. Medietilsynet foreslår videre at bestemmelsen ikke skal være uttømmende med hensyn til hvilke smalere målgrupper som mediet hovedsakelig henverder seg til. Grunnleggende egenskaper ved organiseringen, finansieringen og innretningen av publikasjonen vil være relevante momenter for å fastslå at et snevrere interessefellesskap er utgangspunktet for formålet med den journalistiske virksomheten. Medietilsynet vurderer videre at det bør tas inn en grense i forskriften for hvor stor eierandel arbeidsgiver-, arbeidstaker- eller bransjeorganisasjoner kan ha. Hensikten er å tydeliggjøre hvilke medier som ikke er innenfor støtteordningens formål.

Videre foreslår Medietilsynet at det særskilte breddekravet for nasjonale nisjemedier presiseres i forskriften for å tydeliggjøre den funksjonen de nasjonale mediene med en smalere innholdsprofil som skal være omfattet av ordningen er forutsatt å ha. Medietilsynet vurderer at nasjonale nisjemedier har et krav til sjangerspredning, og foreslår at dette presiseres i forarbeidene eller ved en presisering i forskriften. Videre foreslås det at tolkningen av breddekravet for nasjonale nisjemedier bør komme tydeligere til uttrykk i regelverket. I forbindelse med beskrivelsen av innholdskravet for nasjonale nisjemedier bør det utdypes at den journalistiske dekningen av den nisjen som mediet fokuserer på, ikke kan være ensidig eller ha for få perspektiver, slik at innholdet hovedsakelig er relevant for leseren i egenskap av å være tilknyttet et snevrere interessefellesskap. Nisjemedienes demokratiske funksjon ligger i at de går i dybden innenfor sin nisje, og på den måten supplerer allmenne nyhets- og aktualitetsmedienes dekning. Hvordan mediet belyser samfunnsrelevante temaer innenfor sitt samfunnsområde, gir svar på om innholdet har offentlig interesse utenfor nisjen. Bruk av sjangere i den journalistiske dekningen av samfunnsområdet kan bidra til bredde og dybde i dekningen. Medietilsynet foreslår at disse momentene tas inn i forskriften.

Minstekravet til abonnementstall videreføres uendret for lokale medier, og heves og differensieres for de tre nasjonale tilskuddskategoriene.

Det alminnelige minstekravet til abonnementstall er likt for medier i alle tilskuddskategorier, og er satt lavt av hensyn til medier i mindre lokale markeder. Det er gitt ett unntak for alenemedier som ut-

gis i en kommune med færre enn 5000 innbyggere og med sentralitet 5 eller 6 i SSBs sentralitetsindeks, som må ha minst 450 i abonnementstall. Minstekravet til 700 i abonnementstall foreslås videreført uendret for lokale medier. Kommunestrukturen i Norge kjennetegnes av et stort antall små og svært ulike kommuner med hensyn til areal, folketall og sentralitet. Villkårene for å motta tilskudd bør i tilstrekkelig grad ta hensyn til de markedsmessige variasjonene i de lokale markedene, både ved å ivareta de små lokale avisene som er etablert, og ved å gi tilstrekkelig rom for nyetableringer.

Minstekravet til antall abonnement for nasjonale nummertil- medier som søker å nå bredt ut med innhold fra ulike samfunnsområder, foreslås hevet fra 700 til et nivå som bedre reflekterer den faktiske størrelsen på den redaksjonelle virksomheten og de øvrige drifts- og markedsforholdene for disse mediene. Medietilsynet vurderer at et hensiktsmessig minstekrav til antall abonnement for denne gruppen medier kan være innenfor et intervall på minimum 7 000 og maksimalt 10 000. For nasjonale nisjemedier med en smalere tematisk innholdsprofil foreslår Medietilsynet at minstekravet til abonnementstall heves fra 700 til et intervall på mellom 1 400 og 1 800. For den nye tilskuddskategorien for mindre nasjonale breddemedier som er foreslått, vurderer Medietilsynet at minstekravet til antall abonnement bør være innenfor et intervall fra 2 000 til 2 500.

I forlengelsen av forslaget om å heve og differensiere minstekravet for abonnementstall for nasjonale medier, vurderer Medietilsynet at det er behov for å heve kravene til solgte abonnenter i landets fylker for nasjonale medier. For nasjonale nummertil- medier foreslår Medietilsynet at mediet må ha minst 1 000 abonnement fordelt på minimum fem fylker. For den foreslåtte nye tilskuddskategorien mindre nasjonale breddemedier bør kravet være at minst 600 av abonnementene må være fordelt på minimum fem fylker. For nasjonale nisjemedier er forslaget at mediet må ha minst 400 av abonnementene fordelt på minimum fem fylker.

Kravet om at nasjonale medier må selge en viss prosentandel av abonnementstallet utenfor utgiverfylket skal sikre at mediets tilstedeværelse og oppslutning ikke er for konsentrert til det fylket der mediet har sin hovedredaksjon. Dagens regulering gir rom for at hele 75 prosent av abonnementstallet kan selges innenfor mediets utgiverfylke, noe som i praksis kan føre til en sterkere konsentrasjon enn formålet bak bestemmelsen kan tilsi. Medietilsynet anbefaler at dagens andel på 25 prosent utenfor utgiverfylket, enten økes til minst 40 prosent, eller endres til at mediet må ha minst 20 prosent av abonnementstallet i hvert av minst to ulike fylker utenfor utgiverfylket.

Formålet med endringene av de ulike spredningskravene er å sikre at tilskuddsmottakerne har en reell nasjonal utbredelse.

Minstekravet til omfang og regelmessighet for egenproduksjon av redaksjonelle saker videreføres uendret for lokale medier, men bør heves og differensieres for nasjonale medier.

Minstekravet består av en nedre terskel for hvor mange nye og egenproduserte saker et medium må publisere, både i gjennomsnitt per uke gjennom året og totalt per år, og ble innført i 2023 for å tydeliggjøre at det er mediene som produserer og publiserer den selvstendige journalistikken som er omfattet av produksjonstilskuddet. Den egenproduserte journalistikken er sentral for å fremme mediemangfold ved at det er den som reelt sett bidrar til en bredde i nyhetsdekningen, til at ulike saker belyses og ulike kilder kommer til orde.

Det empiriske grunnlaget Medietilsynet har innhentet i arbeidet med dette oppdraget viser at dagens minstekrav til antall egenproduserte redaksjonelle saker fremstår som lavt for den store majoriteten av tilskuddsmottakere innenfor produksjonstilskuddet. Medietilsynet foreslår likevel at minstekravet

på 480 egenproduserte redaksjonelle saker og 5 per uke for lokale medier videreføres uendret. Her er det lagt vekt på at formålet med ordningen er å stimulere til et mangfold av tekstbaserte nyhets- og aktualitetsmedier over hele landet, og at kommunestrukturen i Norge kjennetegnes av et stort antall små og svært ulike kommuner med hensyn til areal, folketall og sentralitet.

For nasjonale medier foreslår Medietilsynet at minstekravet til egenproduksjon heves slik at de i større grad reflekterer ulikhetene i markeds- og driftsforholdene mellom lokalt og nasjonalt nivå. Videre foreslår Medietilsynet at kravet differensieres mellom de tre tilskuddskategoriene for nasjonale medier av hensyn til de faktiske forskjellene mellom de nasjonale mediene som får tilskudd.

For de nasjonale nummertto-mediene foreslås det at minstekravet til antall publiserte egenproduserte redaksjonelle saker økes fem ganger dagens nivå, og settes til 2400 per år. Minstekravet til antall egenproduserte redaksjonelle saker per uke settes til 20. For mediene i denne tilskuddskategorien foreslår Medietilsynet at antall uker kravet gjelder for økes til 52. Det er lagt vekt på at et nasjonalt medium som skal fylle funksjonen som et nasjonalt nummertto-medium i forskriftens forstand har betydelige redaksjonelle ressurser for å fylle den alminnelige dagspressefunksjonen med høy utgivelsesfrekvens.

For den nye tilskuddskategorien som er foreslått for mindre, nasjonale breddemedier, foreslår Medietilsynet at minstekravet til antall publiserte egenproduserte redaksjonelle saker økes tre ganger og settes til 1440 per år. Minstekravet til antall egenproduserte redaksjonelle saker per uke settes til 10. I vurderingen har Medietilsynet lagt vekt på at disse mediene driver løpende journalistikk og søker å nå bredt ut med en dekning fra i prinsippet alle samfunnsområder, i likhet med funksjonen som nasjonale nummertto-medier har. Ved fastsettelsen av nivået på minstekravet er det også hensyntatt at mediene innenfor denne gruppen mindre, nasjonale breddemedier er sammensatt.

Medietilsynet foreslår videre at minstekravet til antall publiserte egenproduserte redaksjonelle saker for nasjonale nisjemedier som har en smalere innholdsprofil, økes med halvparten av dagens nivå, til 690 per år. Minstekravet til antall egenproduserte redaksjonelle saker per uke settes til 7. I vurderingen er det lagt vekt på at nasjonale nisjemedier som har valgt en smalere journalistisk profil innenfor politikk, økonomi eller samfunnsliv og løfter temaer som de mer allment orienterte mediene i mindre grad dekker, av ulike grunner kan ha et mer avgrenset markedsgrunnlag. Endelig er det lagt vekt på at etableringsbarrierene ikke skal bli for høye for nasjonale nisjemedier, da disse kan motvirke eventuelle tematiske blindsoner på områder som anses å være særlig viktige for å gi befolkningen informasjon og kunnskap som er nødvendig for demokratisk deltakelse.

Medietilsynet har vurdert om det bør tydeliggjøres i forskriften hva som utgjør en egenprodusert sak. For å sikre at produksjonstilskuddet tildeles redaktørstyrte medier som er karakterisert av høy kvalitet og uavhengig journalistikk i tråd med ordningens formål, anbefales det at avgrensningen mot medier som i betydelig grad videreformidler journalistikk andre har produsert, bør komme tydeligere til uttrykk i regelverket. Medietilsynet foreslår derfor at hva som kan anses som en egenprodusert redaksjonell sak, angis positivt i ordlyden i forskriften, og at den negative avgrensningen også forskriftsfestes.

Vurderingsmomenter for kravet til redaksjonell selvstendighet og et minstekrav til antall redaksjonelle årsverk foreslås innført i forskriften.

Medietilsynet har sett et behov for å tydeliggjøre avgrensningen av ordningen mot medier som i betydelig grad videreformidler journalistikk andre har produsert, og fremme publikasjoner som

produserer og publiserer uavhengig journalistikk av høy kvalitet i tråd med ordningens formål. Vil-kåret om redaksjonell selvstendighet skal sikre at nyhets- og aktualitetsmedier som får produksjons-tilskudd har egne redaksjonelle ressurser som er tilstrekkelige for å utgi en selvstendig publikasjon, og ellers utad fremstår som en selvstendig enhet. Hensikten med kravet er å sikre at redaksjonelle biprodukter av ledende medier ikke kommer i posisjon for å kvalifisere for produksjonstilskudd, og dermed forhindre at støttemidler kanaliseres inn i medier som enten ikke er støtteberettigede eller som allerede mottar produksjonsstøtte. Vil-kåret skal også bidra til å hindre at det gis støtte til de samme redaksjonelle ressursene to ganger.

For å tydeliggjøre hva som ligger i kravet til redaksjonell selvstendighet foreslår Medietilsynet at noen objektive kriterier som tydelig reflekterer hensynene bak bestemmelsene om redaksjonell selvstendighet tas inn i forskriften. Som et minimum bør dette etter Medietilsynets vurdering være om mediet har en selvstendig redaksjon, at mediets innhold har en selvstendig verdi for mediet, at mediet har et eget kjennemerke, utseende, layout og navn. Andre relevante momenter i en slik selvstendighetsvurdering kan være at det abonneres særskilt på nyhetsmediet og at det fremgår tydelig at det be-regnes et selvstendig abonnementsstall/opplag for mediet. Det kan etter Medietilsynets vurdering også være relevant å legge til et vilkår om at den ansvarlige redaktøren som minimum må ha majori-teten av sin stilling ved redaksjonen i det nyhets- og aktualitetsmediet det søkes om tilskudd for.

Målet med dette er også å avgrense mot medier som i betydelig grad videreformidler journalistikk andre har produsert, og fremme publikasjoner som produserer og publiserer uavhengig journalistikk av høy kvalitet i tråd med ordningens formål. Selvstendig journalistisk produksjon bidrar til en bredde i nyhetsdekningen, og et mangfold av selvstendige nyhets- og aktualitetsmedier bidrar til konkurranse i markedet og stimulerer til økt avsender- og innholdsmangfold.

Medietilsynet vurderer videre at det bør innføres et minstekrav i forskriften om at nyhets- og aktualitetsmediet som søker tilskudd, må ha en selvstendig redaksjon med minimum tre redaksjonelle årsverk, der antall årsverk kan inkludere ansvarlig redaktør. Formålet med den nye bestemmelsen er å gi tydeligere og mer objektive kriterier for hva som anses for å være et minimum av egne redaksjonelle ressurser som er tilstrekkelige for å utgi en selvstendig publikasjon.

Medietilsynet foreslår at lokale medier som utgis i kommuner med sentralitet 5 og 6, kan få unntak fra minstekravet til redaksjonelle medarbeidere. Unntaksbestemmelsen gjør det mulig for små medier i folkefattige utkantkommuner å få tilskudd med en mindre redaksjon enn det foreslåtte minstekravet til antall redaksjonelle årsverk, og er et tiltak for å motvirke journalistiske blindsoner og manglende redaksjonell dekning av disse kommunene. Det kan også vurderes om små by- og kommunedels-medier bør omfattes av et slikt unntak.

Medietilsynet foreslår også at det bør angis ytterligere et kriterium for beregning av redaksjonelle årsverk. Kriteriet bør reflektere at journalistisk produksjon og publisering som er i tråd med produksjonstilskuddets formål, representerer en kostnad som begrunner støttebehovet. Det foreslås å ta inn en bestemmelse som angir et minstenivå på lønn for redaksjonelle årsverk, for at dette kan tas med i beregningen av antall redaksjonelle årsverk. I vurderingen av hvordan et slikt minstenivå kan fastsettes, har Medietilsynet sett på tariffavtalen for avisjournalister. Den kollektive avtalen representerer et lovfestet nivå for minstelønn innenfor den delen av nyhets- og aktualitetsmarkedet som produksjonstilskuddet er ment å stimulere til en velfungerende konkurranse innenfor, og som det etter Medietilsynets vurdering er relevant å anvende som et minstenivå på lønn for et redaksjonelt årsverk som kan inngå i beregningen av antall årsverk. Etter Medietilsynets vurdering bør det tydeliggjøres i forskriften at frilansere ikke inngår i beregningen av redaksjonelle årsverk.

Nummertomediene i lokale markeder har fortsatt en vesentlig ulempe i konkurransen, og prioriteringen av disse mediene i produksjonstilskuddet foreslås videreført.

Nummertomediene er prioritert i produksjonstilskuddet og får mest i tilskudd, og som en del av oppdraget har Medietilsynet vurdert om markedssituasjonen nummertomediene har i dag gir grunnlag for endringer knyttet til denne kategorien. For dette oppdraget har Medietilsynet valgt å avgrense kartleggingen av markedssituasjonen til nummertomediene til de lokale markedene, blant annet fordi det i oppdraget er gjort en nærmere vurdering av hensiktsmessigheten av kategorien nasjonale nisjemedier. Nasjonale nummertomedier utgjør en sammensatt gruppe publikasjoner med har ulike egenskaper som tilsier at disse publikasjonene opererer i ulike produktsegmenter og ikke er nære konkurrenter.

Medietilsynet anbefaler at det ekstra tilskuddet til de lokale nummertomediene videreføres. Vurderingen er basert på en analyse gjennomført av BDO, som viser at det fortsatt er behov for ekstra støtte til nummertomediene, men at begrunnelsen for behovet er endret. Analysen som er gjennomført av mediene i de lokale markedene viser at reduserte annonseinntekter og lavere brukerinntekter enn nummerén-avisene, medfører at nummertomediene fortsatt har en vesentlig ulempe i konkurransen. Videre viser analysen at konsolideringen ikke har skapt stordriftsfordeler som medfører mulighet til å drifte med tilsvarende lavere kostnader. BDO viser til at ettersom brukerinntekter er viktigere enn tidligere, er dette fortsatt en fordel av vesentlig betydning for nummerén-avisene.

Ifølge analysen tyder utviklingen likevel på at konkurranseulempen som lokale nummertomedier opplever, blir mindre over tid. Medietilsynet anbefaler derfor at det gjennomføres tilsvarende analyser i forkant av utformingen av de fireårige styringssignalene for 2031–2034. I den forbindelse er det etter Medietilsynets vurdering også relevant å belyse hvorvidt den underliggende dynamikken om at nummertomedier har en særlig konkurranseutsatt markedsposisjon, gjør seg gjeldende på tvers av de ulike typene nasjonale nummertomedier.

Merinntekter som stammer fra salg eller videreformidling av en annen avis sitt innhold, kan ikke medregnes i mediets brukerinntekter i forskriften.

Medietilsynet har, blant annet på bakgrunn av innspill fra bransjeaktører, funnet grunn til å vurdere hva som skal inngå i mediets brukerinntekter ved beregning av tilskudd. Spørsmålet som er vurdert, er om merinntekter fra salg av bundlede produkter kan medregnes i mediets brukerinntekter. Medietilsynet anerkjenner at produktbundling og nye abonnementsmodeller er en følge av digitalisering, endrede mediebruksmønstre og behov for tilpasning av forretningsmodeller til konkurransesituasjonen. Dermed er det naturlig at nye forretningsmodeller kan bidra til å øke inntektsgrunnlaget og representerer viktige satsningsområder for mediene.

Medietilsynet vurderer likevel at det ikke vil være i tråd med ordningens formål å medregne merinntekter som i realiteten stammer fra salg eller videreformidling av redaksjonelt innhold fra en annen avis, og vurderer at det ikke er grunnlag for å endre tolkningspraksis eller å justere ordlyden i forskriften. Produksjonstilskuddet skal fremme produksjon og publisering av uavhengig journalistikk, og kan bare brukes til produksjon og utgivelse av det nyhets- og aktualitetsmediet som får tilskudd. Ordlyden "mediets brukerinntekter" taler for at det bare er inntekter fra bruken av avisen som har søkt om tilskudd, herunder det redaksjonelle innholdet til denne avisen, som kan regnes som mediets brukerinntekter. Dette innebærer at enkeltmediers inntekter fra salg av bundlede produkter, som eksempelvis «+Alt»-modellen som Amedia tilbyr, ikke kan medregnes som «mediets brukerinntekter» i beregningsgrunnlaget for produksjonstilskuddets størrelse. En praksis for beregning av

produksjonstilskudd der man regner med merinntekter fra tilleggsabonnementer som gir tilgang til redaksjonelt innhold som er produsert av andre medier som også får produksjonstilskudd, vil videre i realiteten innebære at myndighetene ga statsstøtte til produksjon og formidling av det samme innholdet to ganger. Dette ville være tilfellet i de sakene der både hovedpublikasjonen og avisene som produserer innhold som dekkes av det bundlede abonnementet mottar produksjonstilskudd.

1.2 Tilskudd til lokale lyd- og bildemedier

Det overordnede formålet med tilskuddsordningen er å fremme mediemangfold og ytringsfrihet og styrke de lokale lyd- og bildemedienes demokratiske funksjon i samfunnet. Tilskuddet skal mer konkret styrke digitaliseringen av lokalradioer, bidra til lokal programproduksjon av høy teknisk og innholdsmessig kvalitet, videreutvikle det enkelte lokalmediets egenart og føre til kompetanseutvikling og samarbeid mellom ulike lokalmedier. Det er en del av formålet at ordningen skal stimulere til et kvalitetsorientert og økonomisk livskraftig miljø for lokale medier som når et stort publikum.

Tilskudd til lokale lyd- og bildemedier er i utgangspunktet en prosjektbasert støtteordning, men det tildeles også drifts- og investeringstilskudd til visse formål gjennom ordningen. Den økonomiske rammen som bevilges til denne tilskuddsordningen har ligget stabilt på rundt 20 millioner kroner den siste tiårsperioden, med en årlig indeksregulering for pris- og lønnsvekst. De ulike målgruppene konkurrerer om den samme økonomiske rammen ved tildelingen, med unntak av tilskudd til digitaliseringsformål, som er øremerkede midler.

Siden 2016 har digitalisering av lokalradio vært særskilt prioritert i ordningen og det har bidratt til at lokalradioene kan søke om flere typer støtte og får langt mer av den samlede bevilgningen enn andre lokale lyd- og bildemedier. Denne prioriteringen av støtte har vært begrunnet i et behov for å stimulere til digitaliseringen av lokalradio, både gjennom støtte til investering i utbygging av senderanlegg i Lokalradioblokka og gjennom støtte til drift, særlig for lokalradioer som distribuerer parallelt på FM-nettet. Det er forutsatt at disse formene for digitaliseringsstøtte skal tildeles i en begrenset periode.

I denne utredningen vurderer Medietilsynet om den eksisterende innretningen av tilskuddsformer i lokale lyd- og bildemedierordningen er hensiktsmessig, herunder om sammensetningen av drifts-tilskudd og prosjekttilskudd bør endres, om tilskudd til digitalisering av lokalradio er tilpasset det faktiske behovet og muligheten for å begrense antall søknader per stasjon. Dette omtales i kapittel 4.

Digitaliseringsstøtten har bidratt til å stimulere til utbygging av senderanlegg i Lokalradioblokka og til å lette den digitale overgangen for lokalradioene.

Medietilsynet vurderer at de øremerkede digitaliseringsmidlene i tilskuddsordningen har bidratt til å stimulere til utbygging av senderanlegg i Lokalradioblokka og til å lette den digitale overgangen for lokalradioene. Det har skjedd mye de siste fem årene. I 2020 var det 121 aktive sendere i Lokalradioblokka, og siden den gang er 47 nye sendere satt i drift. Per i dag er det bare én region i lokalradioblokka hvor det ikke er startet utbygging av sendernet, og det er region 29 Namdalen. Hele 168 operative DAB-sendere over hele landet har økt det geografiske nedslagsfeltet for lokalradioene på DAB betydelig. Beregninger fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) viste i 2019 en befolkningsdekning på 58 prosent for DAB-sendinger i Lokalradioblokka. Nye sammenlignbare dekningsstall fra Nkom viser at nå kan hele 85 prosent av befolkningen ta inn lokalradiosendinger hjemme. Dekningen utendørs er på 88 prosent, noe som er viktig for radiolyttere som er på farten, for eksempel i bil.

Den økonomiske situasjonen i lokalradiobransjen er vanskelig, og på mange måter forverret de siste årene. Medietilsynet vurderer at den særskilte digitaliseringsstøtten har bidratt til at DAB-

teknologien har blitt tatt i bruk både raskere og i et større omfang enn det som hadde vært mulig uten en slik særskilt prioritering. Ettersom det fortsatt er én region i Lokalradioblokka som ikke er utbygd og det fortsatt er områder med lav dekningsgrad, særlig i områder med lavt befolkningsgrunnlag og krevende terreng, vurderer Medietilsynet at det fortsatt er et faktisk behov for digitaliseringsstøtte i form av støtte til investeringer. Men behovet er betydelig redusert. Medietilsynet foreslår derfor at digitaliseringsstøtten bør videreføres til 2030, med en nærmere vurdering av avsender- og innholdsmangfoldet, samt økonomien i lokalradiobransjen før utformingen av styrings-signalerne for 2031–2034.

Tydeligere prioritering av digitaliseringsstøtten inn mot en styrt avvikling av denne særskilte, øremerkede støtten.

Digitaliseringsmidlene i tilskuddsordningen har bidratt til å lette den digitale transformasjonen for lokalradioene. Denne utviklingen har gått raskere og i et større omfang enn det som hadde vært mulig uten en særskilt prioritering. Tyngdepunktet i digitaliseringsstøtten har gradvis endret seg fra investeringsstøtte til utbygging av sendernet, og over til driftsstøtte. Driftsstøtte gis både til drift av sendernet, og til lokalradioer som skal leie seg inn på sendernet for å få sendingene sine på lufta. I 2025 gikk i overkant av 85 prosent av digitaliseringsmidlene til driftsstøtte, mens bare 14 prosent gikk til utbygging av sendernet i Lokalradioblokka.

Medietilsynet vurderer at tilskuddet i stor grad har bidratt til utbygging av Lokalradioblokka, i de senere årene også i områder med svakere kommersielt grunnlag. Samtidig har en større del av tilskuddet blitt vridt fra investeringstilskudd til driftstilskudd for anleggskonsesjonærer og lokalradioene som leier seg inn på nettene. Dette kan være naturlig i en periode der mange lokalradioer fremdeles distribuerer både på FM og på DAB. Men i realiteten går en vesentlig del av driftsstøtten til aktører som i all hovedsak distribuerer på DAB, og noen er rene DAB-virksomheter.

Da midler fra tilskuddsordningen ble øremerket digitalisering ble det gjort klart at dette skulle være en midlertidig støtte for å lette overgangen til digitale sendinger for lokalradiobransjen. I en bransje med dårlig økonomi og som til dels er svekket de senere årene, er det naturlig at de største lokalradioeierne driver den digitale transformasjonen. At de store aktørene går foran med utprøving og de større investeringene i digital infrastruktur er presumptivt også positivt for de mindre aktørene som kommer etter. Samtidig setter dette de største lokalradioeierne i flere gunstige posisjoner i verdikjeden som har betydning både i markedet og for å få tilskudd til digitalisering. Det er også en overordnet og generell trend i søknader om innholdskonsesjon i DAB at aktører ikke søker om konsesjon i en enkelt region, men søker om et stort antall konsesjoner enten på tvers av regioner i Lokalradioblokka og/ eller i kombinasjon med innholdskonsesjon i Riksblokk II. Resultatet er at det tildelte «clusteret» av konsesjoner blir benyttet til å formidle én innholdsprofil i flere regioner, ofte med et semi-nasjonalt nedslagsfelt.

Det er en generell trend at aktører søker om mange konsesjoner på tvers av regioner, noe som resulterer i at én innholdsprofil formidles over flere regioner med et semi-nasjonalt nedslagsfelt. Dette har ført til en utvikling der et fåtall av de største lokalradioeierne i 2025 mottar halvparten av driftsstøtten til digitalisering. Medietilsynet vurderer at dagens digitaliseringsstøtte favoriserer store lokalradioeiere, noe som kan føre til mindre satsing på lokal radiovirksomhet som styrker de lokale medienes demokratiske funksjon. Medietilsynet anbefaler at midlene i større grad bør nå ut til hele bransjen, og særlig til lokalradiotyper med svakere kommersielt driftsgrunnlag. For å oppnå en mer balansert fordeling av digitaliseringsstøtten foreslås det å innføre et støttetak på driftsstøtte til digitalisering per foretak på 400 000 kroner.



Medietilsynet vurderer at en effekt av dagens innretning av digitaliseringsstøtten kan være at aktørene i markedet i mindre grad satser på lokal radiovirksomhet som styrker de lokale lyd- og bildemedienes demokratiske funksjon i de ulike lokalsamfunnene, og at støtten motvirker selve formålet med tilskuddet til lokale lyd og bildemedier. Dette, sammenholdt med at den aktørstyrte utbyggingen av sendernetene i Lokalradioblokka snart har kommet så langt som det er realistisk å forvente, gjør at Medietilsynet nå mener at tiden er inne for å starte planleggingen av en styrt avvikling av digitaliseringsstøtten.

Videre er utviklingen av en praksis med sammenslåing av regioner problematisk i lys av tilskuddsordningens formål om å tilgodese medieaktører som retter seg mot et lokalt publikum og å stimulere til et kvalitetsorientert og økonomisk livskraftig miljø for medier som er lokale. Medietilsynet vurderer på den bakgrunn at det bør prioriteres tilskudd til å etablere multipleksere i hver region for å sikre regionvis drift og tilgang til DAB-nett som fremmer lokalradiovirksomhet med lokal forankring.

For å stimulere til digital overgang for en siste gruppe av mindre FM-virksomheter som ikke har ressurser til å etablere seg på DAB, anbefaler Medietilsynet at det prioriteres å gi tilskudd til nettradio. Slik distribusjon er mindre kostnadsdrivende for mindre radioer med et begrenset antall lyttere.

Medietilsynet foreslår en rekke forvaltningsmessige grep for å øke treffsikkerheten av den eksisterende digitaliseringsstøtten i samsvar med ordningens formål og prioriteringer. Tiltakene skal sikre at tildeling av tilskudd bygger på realistiske og dokumenterbare kostnadsanslag, gir bedre ressursutnyttelse, skaper større forutsigbarhet for søkerne, og gir rom for at flere lokalradioer kan få støtte.

Sammensetningen av prosjekt- og driftstilskudd er treffsikker og gir positive effekter for aktørene og mediemangfoldet.

Det kan tildeles ulike former for tilskudd etter lyd- og bildeordningen, totalt sju ulike kategorier for støtte. De sju ulike kategoriene omfatter både drifts- og prosjekttilskudd. De to kategoriene driftstilskudd i ordningen i tillegg til driftsstøtte til digitalisering av lokalradio, er driftstilskudd til bransjeorganisasjoner for lokale lyd- og bildemedier og driftstilskudd til lokalradiostasjoner for etniske og språklige minoritetsgrupper. Det er fire kategorier prosjekttilskudd: til investering i utbygging av digitale lokalradionett i Lokalradioblokka, til produksjon av lokale programmer, til kompetansehevende tiltak, og til utviklingstiltak.

Medietilsynet har gjennomgått og vurdert effekter og måloppnåelse for hver av de ulike tilskuddskategoriene og vurderer at sammensetningen av kategorier er treffsikker og gir positive effekter for mottakerne av støtten. Det foreslås derfor verken å utvikle eksisterende kategorier eller å innføre nye tilskuddskategorier. Medietilsynet vurderer, som nevnt, at det bør innledes en styrt avvikling av den særskilte digitaliseringsstøtten, med en vridning mot tiltak som styrker de lokale medienes demokratiske funksjon, spesielt gjennom støtte til lokal programproduksjon.

Medietilsynet anbefaler at driftstilskudd til lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper videreføres uendret. De språklige og etniske minoritetsradioene er viktige i et innholdsmangfoldsperspektiv. Det er lang tradisjon i Norge for at ulike minoritetsgrupper har lokalradiokonsesjon, og disse lokalradioene har både vært en viktig informasjonskanal på morsmålet og en møteplass der ulike minoriteter kommer til orde. Medietilsynet vurderer at et lokalradiotilbud rettet mot språklige og etniske minoritetsgrupper vanskelig kunne opprettholdes uten et særskilt driftstilskudd. Den årlige

beløpsgrensen per lokalradio ble fra 2024 hevet til 200 000 kroner, og Medietilsynet vurderer at tiltaket kommer til å styrke innholdsproduksjonen i etniske og språklige minoritetsradioer på sikt. Dette vil gi tydelige positive effekter i tråd med formålet med ordningen.

Medietilsynet vurderer at prosjekttilskuddet til lokale programmer er treffsikkert og har positive effekter med tanke på å styrke den programmessige kvaliteten og bredden i innholdstilbudet. For å øke effekten ytterligere, forslås det at prosjekttilskuddet til lokale programproduksjoner gis økt prioritet i forbindelse med at den midlertidige digitaliseringsstøtten fases ut og disse midlene omfordeles. Medietilsynet foreslår at kriteriene endres fra at nyskapende ideer prioriteres til at programproduksjoner med lokal forankring og særlig relevans for et lokalt publikum prioriteres. En slik endring i forskriften vil etter Medietilsynets vurdering imøtekomme flere av bransjeaktørenes uttrykte ønsker om en større frihet i egne valg av programsatsinger, og bidra til at støtten i større grad kan gi en effekt for varige lokaljournalistiske satsinger for tilskuddsmottakerne.

Medietilsynet vurderer videre at lokale lyd- og bildemedier har særlige forutsetninger for å løfte frem lokalt musikkliv, og foreslår å forskriftsfeste at programproduksjoner som fremmer lokale artister, komponister og tekstforfattere og lokalt musikkliv, prioriteres.

Medietilsynet anbefaler videre at prosjekttilskuddet til utviklingstiltak videreføres uendret. Det vurderes at prosjekttilskuddet til utviklingsprosjekter er treffsikkert og formålstjenlig, og bidrar til å styrke den programmessige kvaliteten og bredden i innholdstilbudet. For å stimulere ytterligere til et kvalitetsorientert og økonomisk livskraftig miljø for lokale medier, foreslår Medietilsynet at utviklingsstøtten til lokal innholdsproduksjon av høy kvalitet og bredde bør gis økt prioritet i forbindelse med at den midlertidige digitaliseringsstøtten fases ut. Sammenholdt med en økt prioritering av tilskudd til lokal innholdsproduksjon av høy kvalitet og bredde, vurderer Medietilsynet at omfordelingen av midler og endringene i prioriteringer i forskriften vil stimulere ytterligere til et kvalitetsorientert og økonomisk livskraftig miljø for lokale medier gjennom produksjon av programmer med høy teknisk og innholdsmessig kvalitet, jf. formålsbestemmelsen i forskriften.

Medietilsynet anbefaler at prosjekttilskuddet til kompetansehevende tiltak videreføres uendret. Disse midlene vurderes som viktige for den enkelte medievirksomhet og bidrar til en bredere kompetanseheving på tvers av ulike aktører i den sammensatte bransjen.

Medietilsynet anbefaler at driftstilskuddet til nasjonale sammenslutninger for lokale lyd- og bildemedier videreføres uendret. Medietilsynet vurderer at driftstilskuddet er et viktig bidrag til NLRs arbeid med å fremme gode økonomiske og regulatoriske rammebetingelser for digital og analog lokalradiodrift, og at forbundet bidrar med kompetanseheving blant lokalradioene gjennom ulike tiltak. I forbindelse med at det i forkant av styringssignalene for den direkte mediestøtten for perioden 2031-2034 foreslås en nærmere vurdering av digitaliseringsstøtten til lokalradioene, bør det også gjøres en nærmere vurdering av det økte tilskuddet Norsk Lokalradioforbund har mottatt siden 2021 som følge av det særskilte behovet for en rådgivende rolle i tilknytning til digitaliseringen. Medietilsynet vurderer at tilskuddet til MBLs lokal-tv-gruppering og LLA bidrar til å øke kompetansen i lokalmediene knyttet bruk av lyd og levende bilder og i digitale forretningsmodeller. Medietilsynet vurderer at driftstilskuddet til Kristent Radioforum bidrar til å styrke kompetansen i denne delen av lokalradiobransjen, som representerer en gruppe lokalradiovirksomheter med et religiøst verdigrunnlag, som bidrar til å øke bredden i avsenderne i lokalradiomarkedet.

For å sikre god måloppnåelse innenfor de ulike tilskuddskategoriene bør det ikke innføres en generell begrensning på antall søknader.

Medietilsynet har i tråd med oppdraget vurdert om det er grunnlag for å begrense antall søknader per lokalradioaktør/stasjon. Norsk Lokalradioforbund (NLR) har i sitt innspill til utredningen gitt uttrykk for bekymring for at en begrensning i antall søknader per konsesjonær kan påvirke lokalradiobransjen negativt, og peker på at det kan føre til umulige prioriteringer mellom søknadskategorier og prosjekter som hver for seg er både berettigede og relevante. Videre mener NLR en slik begrensning vil ramme de minste og mest ressursvake aktørene, og gjøre det vanskeligere for dem å søke støtte til flere nødvendige tiltak gjennom året. NLR argumenterer for at en begrensning vil svekke ordningens fleksibilitet og føre til skjevfordeling til fordel for aktører med høy søknadskompetanse og administrative ressurser. Muligheten for å sende inn flere søknader per konsesjonær er etter NLRs syn viktig for å ivareta bredden i lokalradiobransjen og sikre reell tilgang til støtte.

Medietilsynet støtter dette, og vurderer at det er viktig at det ikke iverksettes tiltak for å begrense antall søknader som samtidig begrenser mangfoldet av prosjekter og aktører som kan søke støtte. Medietilsynet anbefaler derfor ikke å innføre en begrensning på antall søknader per lokalradio-virksomhet. Årsaken er at en slik begrensning kan medføre en utilsiktet begrensning i mangfoldet av prosjekter og aktører som kan søke støtte.

Medietilsynet har også lagt vekt på at den foreslåtte utfasingen av digitaliseringsstøtten i seg selv vil gi en betydelig redusert søknadsmengde på sikt. Medietilsynet arbeider for øvrig med en rekke tiltak i forvaltningen av støtten, der blant annet at økte krav til dokumentasjon i søknadsprosessen vil gi en høyere terskel for å levere mange og mindre gjennomarbeidede søknader.

1.3 Direkte mediestøtte til tegnspråklige medier

Medietilsynet har vurdert om dagens direkte mediestøtteordninger er tilpasset tegnspråklige medier, og behov for endringer for at tegnspråklige medier skal bli ivaretatt. Dette omtales i kapittel 5. Medietilsynet anbefaler at myndighetene i første rekke bør prioritere å støtte utvikling av et tegnspråklig nyhets- og aktualitetstilbud gjennom eksisterende tilskuddsordninger, som prosjekttilskudd til innovasjon- og utviklingstiltak.

Forskrift om innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier åpner for at tegnspråklige medier kan søke om tilskudd etter ordningen, uten at forskriften må endres. Det er imidlertid slik at mediet må være etablert for å kunne søke. Mediet må drive regelmessig journalistisk produksjon og publisering av nyheter, aktualitetsstoff, samfunnsdebatt eller annet innhold av allmenn interesse, og ha en ansvarlig redaktør som har sluttet seg til allment aksepterte presseetiske standarder.

Medietilsynet vurderer at tiltak som kan stimulere til at tegnspråklige medier med et redaksjonelt tilbud etableres, eller at redaksjonelle medier etablerer et tegnspråklig innholdstilbud, bør prioriteres fremfor å tilpasse en forskrift for driftstilskudd. Når et slikt tilbud er etablert, bør det gjøres et utredningsarbeid knyttet til behovet for forskriftsendringer i produksjonstilskuddsordningen eller en egen tilskuddsordning, slik at tegnspråklige nyhets- og aktualitetsmedier har mulighet til å kvalifisere for driftstilskudd.

Medietilsynet anbefaler å prioritere prosjektstøtte til tegnspråklige medier i innovasjons- og utviklingstilskuddsordningen.

En prioritering av prosjektstøtte til tegnspråklige medier kan gjøres gjennom å fastsette prioriterte satsingsområder eller hensyn i forbindelse med kunngjøring av tilskudd. Dette kan føre til at flere slike prosjekter får tildelt støtte etter ordningen, og på denne måten bidra til utvikling og innovasjon hos tegnspråklige medier.

Det kan vurderes å øremerke midler innenfor innovasjonstilskuddsordningen. Dette kan skape klare rammer og bedre forutsigbarhet for søkere til slike prosjekter, ved at de ikke må konkurrere med andre innovasjons- og utviklingsprosjekter. En ulempe med øremerking av midler er at det gir mindre fleksibilitet i forvaltningen av ordningen. Medietilsynet peker også på at det er usikkert hvor mange søknader som vil komme til et slikt formål. Øremerkede midler kan som et utgangspunkt ikke benyttes til andre formål. Dette kan likevel avhjelpest ved at Kultur- og likestillingsdepartementet legger inn en føring om at midlene kan omdisponeres.

For å ivareta tegnspråklige medier innenfor innovasjons- og utviklingstilskuddet anbefaler Medietilsynet at bevilgningen til ordningen økes noe.

En økning er nødvendig for i større grad å sikre midler til prosjekter som har som formål å utvikle tegnspråklige nyhetstilbud.

Medietilsynet har også vurdert om det bør være mulig for nyetablerte tegnspråklige medier som har som formål å produsere og formidle nyhets- og aktualitetsinnhold på norsk tegnspråk, å søke om etableringstilskudd. Et slikt tilskudd kan være særlig relevant ettersom det per i dag ikke eksisterer egne tegnspråklige nyhets- og aktualitetsmedier i Norge. Medietilsynet mener det er mulig å ta inn et slikt etableringstilskudd i forskrift om innovasjons- og utviklingstilskudd. Dette gjør det nødvendig med enkelte endringer i forskriftens saklige virkeområde og i avgrensingen av hva det kan søkes om støtte til. Det må også vurderes om forskriftens formål, slik det kommer til uttrykk i både mediestøtteloven og forskriftens formålsbestemmelse, må justeres.

Medietilsynet anbefaler at departementet gjennomfører det foreslåtte tiltaket med økt bevilgning og prioritering innenfor eksisterende forskrift om innovasjons- og utviklingstilskudd, og evaluerer mulige effekter av dette, før eventuelt etableringstilskudd vurderes.

1.4 Tiltak som stimulerer unges nyhetsbruk

Medietilsynet har vurdert mulige tiltak som kan stimulere unges nyhetsbruk. Eventuelle tiltak skal bidra til gode medievaner blant unge, blant annet for å styrke deres kritiske medieforståelse.

Medietilsynet anbefaler en prioritering av prosjekter rettet mot unge innenfor innovasjons- og utviklingstilskuddsordningen.

Medietilsynet vurderer at innovasjons- og utviklingstilskuddsordningens formål og eksisterende avgrensning av hvilke medier og prosjekter som er støtteberettiget, er godt tilpasset behovet for å gi tilskudd til prosjekter som har som formål å nå ut til unge med nyhetsinnhold.

Medietilsynet har undersøkt hvordan innovasjons- og utviklingstilskuddsordningen de senere årene har fremmet prosjekter rettet mot unge, og i forlengelse av dette er det vurdert om det er behov for endringer i ordningen eller i størrelsen på bevilgningen hvis unge skal prioriteres innenfor ordningen. Medietilsynet vurderer at det ikke er nødvendig å gjøre endringer i tilskuddordningens formålsbestemmelse, saklige virkeområde eller ordlyd knyttet til hvilke prosjekter som kan få støtte. En ulempe ved å benytte innovasjons- og utviklingstilskuddsordningen for å nå målet om å stimulere unges nyhetsbruk, er at ordningen er utformet som prosjekttilskudd, og dermed gir lite forutsigbarhet over tid. Videre er innovasjons- og utviklingstilskuddet et knapphetsgode, og ikke alle prosjekter som oppfyller vilkårene for tilskudd, kan prioriteres. Ved å øke bevilgningen til ordningen, i kombinasjon med en prioritering av prosjekter rettet mot unge, kan imidlertid flere prosjekter rettet mot unge få tilskudd og realiseres.

For å ivareta tiltak som stimulerer til unges nyhetsbruk foreslår Medietilsynet at bevilgningen til innovasjons- utviklingstilskuddsordningen økes betydelig.

Medietilsynet har vurdert to alternative tiltak som supplement til de foreslåtte tiltakene innenfor innovasjons- og utviklingstilskuddsordningen. Det ene alternativet er å opprette en ny tilskuddsordning for redaktørstyrte medier som innfører gratis eller rabattert tilgang til unge lesere i aldersgruppen 15-20 år. Det andre alternativet er å opprette ett nytt, midlertidig, prosjekttilskudd der det øremerkes midler i statsbudsjettet til pilotprosjekter som har som formål å nå unge enten gjennom innovativ nyhetsproduksjon, nye former for formidling eller utprøving av løsninger med å gi subsidiert tilgang til mediets innhold. Medietilsynets vurdering er at det ikke bør opprettes noen nye tilskuddsordninger nå. Bransjen er selv i gang med å prøve ut ulike typer ordninger med gratis eller rabattert tilgang til unge. Flere prøver også ut ulike redaksjonelle innovasjonstiltak, og enkelte har inngått samarbeid med skoleverket. Medietilsynet anbefaler å avvente for å se hvilken effekt tiltakene gir før nye tilskuddsordninger vurderes. Som en del av dette bør det også følges opp med mer forskning knyttet til unges nyhetsbruk.

Medietilsynet foreslår at bevilgningen for tilskudd til medieforskning økes, for å kunne stimulere til flere forskningsprosjekter om hvilke tiltak som fungerer for å tiltrekke unge lesere.

2. Kultur- og likestillingsdepartementets oppdrag til Medietilsynet



2 Kultur- og likestillingsdepartementets oppdrag til Medietilsynet

2.1 Oppdragsbeskrivelsen

Kultur- og likestillingsdepartementet ga i brev av 15. oktober 2024 Medietilsynet i oppdrag å utarbeide en rapport om den direkte mediestøtten. Departementet ba Medietilsynet med utgangspunkt i relevant datagrunnlag om å vurdere:

- produksjonstilskuddet:
 - vurdere mulige mekanismer for å gjøre utbetalingen av produksjonstilskudd mer forutsigbar for mottakerne
 - vurdere om dagens opplagsgrenser og krav til egenproduserte saker for å kunne motta produksjonstilskudd bør endres eller heves
 - vurdere om dagens innretning av kategorien nasjonale nisjemedier er hensiktsmessig, eller om det bør gjøres endringer i denne
 - Belyse markedssituasjonen for nummertil-avisene og vurdere om denne gir grunnlag for endringer knyttet til denne kategorien
- tilskudd til lokale lyd- og bildemedier:
 - vurdere om den eksisterende innretningen av tilskuddsformer er hensiktsmessig, herunder
 - om sammensetningen av driftstilskudd og prosjekttilskudd bør endres
 - om tilskudd til digitalisering av lokalradio er tilpasset det faktiske behovet
 - vurdere muligheten for å begrense antall søknader per stasjon
- tiltak rettet mot unge mediebrukere:
 - vurdere mulige tiltak som kan stimulere unges nyhetsbruk, som f.eks. subsidiert tilgang til journalistikk, opprettelse av nye tilskuddsordninger eller utvidelse av eksisterende tilskuddsordninger med tiltak rettet mot unge mediebrukere. Eventuelle tiltak skal bidra til gode medievaner blant unge, blant annet for å styrke deres kritiske medieforståelse.

I brev av 31. mars 2025 fulgte departementet opp med et tilleggsoppdrag til bestillingen av rapporten om de direkte tilskuddsordningene for mediestøtte som handlet om tegnspråklige medier. Tilleggsoppdraget hadde bakgrunn i at tegnspråkutvalget i NOU 2023:20 Tegnspråk for livet stilte spørsmål ved om mediestøtteregelveket var tilpasset støtte til tegnspråklige medier, og utvalget konkluderte med det følgende:

Utvalget foreslår at lov om økonomisk støtte til mediene gjennomgås med formål om å se om loven er tilpasset støtte til tegnspråklige medier. Dersom den ikke er tilpasset tegnspråklige medier, bør den justeres. Formålet med et slikt tiltak vil være å øke mediemangfoldet, bidra til å bygge en tegnspråklig offentlighet og styrke norsk tegnspråk i mediene.

Videre konkluderte flertallet i familie- og kulturkomiteen¹ i behandlingen av statsbudsjettet for 2025 med at det i dag ikke finnes noen tilskuddsordninger som ivaretar tegnspråklige medier. Med henvisning til at Stortinget i 2026 skal vedta nye fireårige styringssignaler, ba dette flertallet i komiteen regjeringen om at også de tegnspråklige mediene kan få tilskudd.²

1 Samlet komité minus FrP.

2 Se komiteens behandling i sin helhet i Innst. 136 S (2024-2025).

Departementet ba på bakgrunn av dette Medietilsynet om en vurdering av

- om dagens direkte mediestøtteordninger er tilpasset tegnspråklige medier
- behovet for endringer i den direkte mediestøtten for å ivareta tegnspråklige medier,
- og eventuelt forslag til endringer i forskriftene for direkte mediestøtte

Den opprinnelige fristen for å oversende rapporten om den direkte mediestøtten til departementet var 1. oktober 2025, men etter avtale med departementet overrekkes rapporten 19. november 2025.

Hensikten med utredningen er å fremskaffe et faktabasert grunnlag for utformingen av et fireårig styringssignal for de direkte tilskuddsordningene for mediestøtte for perioden 2027–2030. Ordningen med faste, langsiktige økonomiske rammer for NRK og de direkte tilskuddsordningene for mediestøtte gjennom fireårige styringssignaler er hjemlet i mediestøtteloven § 3. Regjeringen skal legge frem forslag til styringssignal for Stortinget i en budsjettproposisjon året etter et stortingsvalg, og forslaget skal bygge på en helhetlig gjennomgang av mediepolitikken og de mediepolitiske virkemidlene. Til grunn for forslaget om fireårige styringssignaler skal det ligge en bred omtale av de økonomiske forutsetningene for medievirksomhet i Norge. Departementet skal også vurdere de mediepolitiske målene og virkemidlene i lys av utviklingen i mediesektoren.

Budsjettproposisjonen for de nye fireårige styringssignalene skal legges frem høsten 2026.

2.2 Avgrensning av oppdraget

Formålet med utredningen er å vurdere bestemte sider ved innretningen av produksjonstilskuddet for nyhets- og aktualitetsmedier og tilskuddet til lokale lyd- og bildemedier. Videre vurderes tiltak som kan stimulere unges nyhetsbruk og om den direkte mediestøtten er tilpasset tegnspråklige medier.

Utredningen omfatter ikke en generell omtale av de økonomiske forutsetningene for medievirksomheter i Norge. Medietilsynet har heller ikke vurdert den samlede treffsikkerheten og måloppnåelsen for de direkte støtteordningene totalt, sett opp mot de mediepolitiske målene. Medietilsynet har videre ikke vurdert hvorvidt fordelingen av midler mellom støtteordningene er hensiktsmessig og om det er behov for omfordelinger mellom eksisterende støtteordninger. Utredningen omfatter ikke en generell vurdering av de samlede kostnadene ved å forvalte tilskuddsordningene.

Utgangspunktet for utredningen er de konkrete spørsmålene som er stilt i oppdraget, men enkelte tilgrensende problemstillinger som oppstår i vurderingene blir også drøftet for å ivareta en helhetlig tilnærming til temaene som er tatt opp i oppdraget.

For produksjonstilskuddet vil dette innebære at Medietilsynet drøfter og anbefaler om enkelte av de generelle vilkårene for at nyhets- og aktualitetsmedier skal kunne få produksjonstilskudd, slik som abonnementstall/opplagsgrenser, spredningskrav, egenproduksjon og redaksjonell selvstendighet. En omlegging av forvaltningen av ordningen for å gjøre utbetalingen mer forutsigbar blir også vurdert. Tilsynet vurderer ikke øvrige saksbehandlingsregler som ikke er direkte relevante for spørsmålet om økt forutsigbarhet for utbetaling av produksjonstilskuddet, slik som eksempelvis klagebehandling. Vurderingen av hensiktsmessigheten av kategorien nasjonale nisjemedier vil omfatte en helhetlig gjennomgang av regelverk og forvaltningspraksis slik at Medietilsynet kan foreslå endringer for å gjøre regelverket mer forutsigbart for aktørene, mer treffsikkert og mindre ressurskrevende å forvalte. Analysen av nummertilskuddenes markedsposisjon er avgrenset mot medier med et nasjonalt

nedslagsfelt, og den vil dermed kun omfatte markedssituasjonen til nummertø-mediene i de lokale markedene. Avgrensningen er delvis begrunnet i at Medietilsynet også parallelt i oppdraget vurderer hvor hensiktsmessig tilskuddskategorien nasjonale nisjemedier, en kategori som i praksis representerer en svært heterogen gruppe medier. Se mer om dette i punkt 3.11. Dersom analysen avdekker at markeds- og driftsforholdene mellom de ledende mediene og de konkurranseutsatte nummertø-mediene har endret seg i en slik grad at de også endrer de relative markedsposisjonene mellom disse gruppene, vil det etter Medietilsynets vurdering få stor betydning for hvordan man utformer regelverket. Måten dette eventuelt skal løses på, krever en bredere konsekvensutredning som det ikke er rom for å gjennomføre innenfor rammene for dette oppdraget. Medietilsynet har hentet inn ekstern bistand fra BDO, som har gjennomført analyser av markedssituasjonen for lokale nummertø-medier.

Vurderingen av om den eksisterende innretningen av tilskuddsformer er hensiktsmessig, bygger på en bred kartlegging. Medietilsynet har kartlagt aktørstrukturer og innholdsprofiler i lokalradiomarkedet, kartlagt de økonomiske forutsetningene i lokalradiomarkedet basert på tilgjengelige økonomidata som aktørene har rapportert til Medietilsynet, og sammenstilt data fra søknader og rapportering til tilskuddsordningen. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) har utarbeidet oppdaterte dekningskart for sendernettene i Lokalradioblokka for DAB, for de eksisterende sendernettene for lokalradio i FM og for Riksblokk II. Videre har Medietilsynet hentet inn ekstern bistand for å oppdatere kostnadsbildet for å investere og drifte DAB-distribusjon i Norge.³ Den brede utredningen av ulike sider ved utviklingen i lokalradiomarkedet har vært nødvendig for å belyse prinsipielle sider ved treffsikkerheten av tilskuddet til lokale lyd- og bildemedier, herunder de konkrete spørsmålene som er stilt i oppdraget om sammensetningen av driftstilskudd og prosjektilskudd og om tilskuddet til digitalisering av lokalradio er tilpasset det faktiske behovet i bransjen. En nærmere forståelse av aktørsammensetningen og -strukturen på både innholds- og distribusjonssiden i lokalradiomarkedet er også nødvendig for at Medietilsynet skal kunne vurdere om det er formålstjenlig å begrense antallet søknader om tilskudd per aktør. Vurderingen av tilskuddet til lokale lyd- og bildemedier innebærer dermed drøftinger og anbefalinger knyttet både til generelle vilkår og fordelingen av midler mellom de ulike tilskuddsformene.

Oppdraget fra Kultur- og likestillingsdepartementet omfatter ikke spørsmål om ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd. Forskriften som regulerer ordningen er nylig gjennomgått, og endringer trådte i kraft 11. august 2025. Rettslige og forvaltningsmessige sider ved ordningen for innovasjonstilskudd har dermed vært på høring, og flere bestemmelser i forskriften har vært revidert, blant annet bestemmelsene som avgrenser ordningen. Hovedendringene er at de generelle vilkårene for å kunne motta innovasjonstilskudd blir knyttet opp mot medieansvarslovens virkeområde, noe som innebærer at en bredere krets av medier kan kvalifisere til å motta tilskudd enn tidligere.

Oppdraget fra Kultur- og likestillingsdepartementet omfatter heller ikke spørsmål om tilskuddet til samiske aviser. Et forslag til ny forskrift om tilskudd til samiske medier var på høring høsten 2025, med høringsfrist 26. august. Rettslige og forvaltningsmessige sider ved tilskuddet til samiske medier har nylig vært på høring og ordningen vil ikke bli vurdert i denne utredningen. Forslaget til ny forskrift bygger på en større gjennomgang av regelverket, blant annet med hensyn til plattformnøytralitet, utvidelse av gruppen tilskuddsberettigede, kriterier for å kvalifisere for tilskudd og fordeling og beregning av støtte. Formålet med endringene er å stimulere til produksjon av mer innhold på samiske språk og på flere av de samiske minoritetsspråkene. Det er foreslått at den nye forskriften skal tre i kraft 1. januar 2026.

3 Oppdateringen bygger videre på arbeidet på rapporten FM etter 2021, som ble utarbeidet av Eivind Engberg i 2019 på oppdrag fra Medietilsynet som en del av faktagrunnlaget i utredningen.

Medietilsynet har fått i oppdrag å vurdere mulige tiltak som kan stimulere unges nyhetsbruk. Oppdraget må tolkes i lys av formålet med utredningen, som er å inngå i grunnlaget for de neste fire-årige styringssignalene for den direkte mediestøtten. Medietilsynet har derfor avgrenset utredningen av tiltak. Tiltakene skal ikke rettes mot unge, men mot avsendersiden. I utredningen brukes derfor begrepet subsidiert tilgang for å beskrive ulike måter å innrette en direkte støtteordning for de redaktørstyrte mediene på.

Ettersom oppdraget er avgrenset til tiltak innenfor de direkte tilskuddsordningene for mediestøtte, vil denne utredningen dermed ikke gå inn på indirekte støtteordninger, som er sentrale for redaktørstyrte mediers økonomiske forutsetninger.

Medietilsynet har også fått i oppdrag å vurdere i hvilken grad de direkte mediestøtteordningene er tilpasset tegnspråklige medier og behovet for eventuelle endringer. Allmennkringkasteren NRK har gjennom sitt samfunnsoppdrag et ansvar for å sikre innhold for tegnspråklige. Krav om tegnspråktolkede programmer og programmer på norsk tegnspråk er også nedfelt i kringkastingsregelverket. Oppdraget for denne utredningen er avgrenset mot en vurdering av NRK og andre kringkasteres tilbud.

2.3 Arbeidet med rapporten

Rapporten vurderer både ulike sider ved eksisterende støtteordninger, som produksjonstilskuddet og tilskuddet til lokale lyd- og bildemedier, og behovet for nye støtteordninger eller tilpasninger av eksisterende ordninger for å ivareta tegnspråklige medier og tiltak som kan stimulere unges nyhetsbruk.

Medietilsynet har innhentet et bredt faktagrunnlag som ligger til grunn for vurderingene i rapporten.

Bransjeaktører har hatt mulighet til å gi sine innspill til aktuelle problemstillinger av betydning for temaene i oppdraget, blant annet gjennom en åpen, skriftlig innspillsrunde. Disse innspillene er oppsummert i punkt 2.4. Medietilsynet har også innhentet ytterligere innspill fra interesseorganisasjoner og aktører for å belyse konkrete spørsmål. I tillegg er temaene for utredningen diskutert i kontaktmøter med en rekke aktører i mediebransjen.

I arbeidet med utredningen har Medietilsynet kombinert ulike typer kvalitative og kvantitative metodiske tilnærminger. Det er blant annet gjennomført en surveyundersøkelse og kvalitative intervjuer om tiltak for å stimulere unges nyhetsbruk.

Medietilsynet har også gjennomgått en rekke ulike dokumenter som grunnlag for vurderingene som er gjort, herunder:

- formålsbestemmelser og regelverk for ordningene
- søknader og rapporteringer for ordningene
- data/informasjon fra Medietilsynets fagregistre
- stortingsdokumenter og tildelingsbrev fra Kulturdepartementet til Medietilsynet
- Medietilsynets mediemangfoldsrapporter og barn- og medierundersøkelser

Videre har Høgskulen i Volda (HVO) og rådgivnings- og revisjonsselskapet BDO (BDO) gjennomført ulike analyser på oppdrag fra Medietilsynet. HVO har gjort en ny undersøkelse av nivået på egenproduksjon i et utvalg av støttemottakende aviser, mens BDO har gjennomført en empirisk analyse av hvilke faktorer som påvirker markedsposisjonen til nyhets- og aktualitetsmedier som konkurrerer i de lokale avismarkedene. I tillegg har BDO vurdert hvordan en eventuell ny tilskuddsordning kan utfor-

mes for å stimulere unges nyhetsbruk og korrigere markedssvikt, uten å bryte med EØS-regelverket eller forvrengte konkurransen i mediemarkedet.⁴ Videre har Eivind Engberg på oppdrag fra Medietilsynet utarbeidet en rapport om status for digitaliseringen av lokalradio.

2.4 Innspill fra medieaktørene

Mediebransjen og andre interessenter har fått mulighet til å komme med skriftlige innspill til Medietilsynet i arbeidet med oppdraget om de direkte mediestøtteordningene. Fristen for å gi innspill var 28. mai 2025. I punkt 2.4.1 til 2.4.6 følger en oppsummering av innspillene fra bransjen, kategorisert etter temaer.

2.4.1 Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier

Amedia AS påpeker at dagens regelverk for produksjonstilskudd ikke i tilstrekkelig grad reflekterer den digitale utviklingen i mediebransjen. Dette gjelder særlig håndtering av brukerinntekter fra utvidede abonnementsløsninger som «+Alt»-produktet. Dagens praksis, hvor slike inntekter ikke regnes med i beregningsgrunnlaget, gir utilsiktede og uheldige konsekvenser for aviser som tilpasser seg brukernes etterspørsel etter digitale og helhetlige abonnementsløsninger.

Amedia foreslår en endring i forskriften § 12 andre ledd nr. 8 slik at brukerinntekter fra utvidede abonnementsløsninger som +Alt blir en del av beregningsgrunnlaget. Bergensavisen uttrykker de samme synspunktene som Amedia når det gjelder brukerinntekter.

Mediebedriftenes Landsforening (MBL) mener ordningene generelt bør fange opp nye forretningsmodeller som +Alt (Amedia), Full tilgang (Schibsted) og Mer (Polaris Media). Siden produksjonstilskuddet beregnes etter brukerinntekter, må det vurderes grundig hvordan slike inntekter behandles. Dagens praksis med at slike inntekter ikke teller med når støtten beregnes er ikke nødvendigvis riktig fremover.

Watch Media Norway peker på at kravet i forskriften om at et medieselskap som mottar produksjonstilskudd, kun kan utgi ett nyhets- og aktualitetsmedium, gjør situasjonen mer kompleks for selskaper som utgir flere titler.

Mediehuset Innherred mener tiden er moden for at produksjonstilskuddet bør følge tittel og ikke selskapet. I et konsern kan man gjøre endringer, til dels vesentlige kostnadsbesparelser, hvis tilskuddet følger tittel i stedet for selskap.

MBL, Landslaget for lokalaviser (LLA) og Norsk Redaktørforening mener at produksjonstilskuddet må styrkes og at det må gjøres til en rettighetsordning. Det vil fjerne dagens usikkerhet om støttebeløp og gi den forutsigbarheten som mediehusene trenger. Norsk Redaktørforening peker på at dagens støtteordning er et nullsumspill. Det innebærer at dersom en ny aktør kommer til som oppfyller kriteriene for å få støtte, så vil noen andre få mindre.

MBL mener at dersom dagens rammebevilgning for produksjonstilskuddet opprettholdes, må det tilføres friske midler. Når nye mottakere kommer inn i tilskuddsordningen, må bevilgningen økes, slik at eksisterende mottakere ikke mottar lavere beløp.

4 Thuve, M., Hogstad, F. og Mogensen, T. (2025). *Medietilsynet – Stimulering av unges tilgang til redaktørstyrt journalistikk*. Notat. BDO.

Amedia og Bergensavisen mener ordningen kan forbedres slik at støtten blir mer robust og forutsigbar for mediene som mottar den. Produksjonstilskuddet må være på et nivå som faktisk bidrar til å realisere formålet med ordningen, og gi redaksjoner økonomiske forutsetninger til å levere god journalistikk i sine nedslagsfelt. Samtidig som pressestøtten kun prisjusteres, blir det betydelig flere aviser som søker og mottar pressestøtte.

Amedia og Bergensavisen er bekymret for saksbehandlingstiden, da Medietilsynet bruker mer enn 200 dager på å behandle søknadene og fordele midlene. Først når året nesten er omme, får avisene vite hva produksjonstilskuddet blir for den enkelte avis. Slik uforutsigbarhet gjør det utfordrende å skape robuste redaksjoner.

Norsk Journalistlag (NJ) mener det er på høy tid å sikre større forutsigbarhet og funksjonalitet i mediestøtteleven ved å innføre rettighetsbaserte regler. Dagens praksis, der nye aktører må konkurrere om et gitt rammebeløp på bekostning av eksisterende mottakere, skaper et nullsumspill som svekker lovens formål. Dette er i strid med lovens §§ 1 og 5, som legger vekt på at de økonomiske rammene skal være forutsigbare, og at det skal være et mangfold av redaktørstyrte journalistiske medier. Når støtten ikke fordeles etter etterprøvbare kriterier, men justeres ut fra fordelingspolitiske hensyn fra år til år, undergraves både driftsgrunnlaget og tilbudet. Mangelen på klare kriterier virker også hemmende på utviklingsviljen. Støtteordningene bør derfor utformes slik at aktører som oppfyller objektive og etterprøvbare kriterier, har krav på tilskudd. Staten bør i loven forpliktes til å tilpasse støttenivået proporsjonalt etter antallet støtteberettigede aktører.

NJ mener også at produksjonstilskuddet, som den viktigste direkte støtteordningen for nyhets- og aktualitetsjournalistikk, bør styrkes økonomisk. Tildelingen bør skje tidlig på året for å sikre forutsigbar drift.

Klassekampen peker på at de er en av få konsernuavhengige aviser i Norge. Når Medietilsynet nå vurderer ordningen, håper avisen på forutsigbarhet og trygghet for fremtiden. Endringene som har skjedd de siste årene, særlig innføringen av trinnvis avkortning i tilskudd ved økt omsetning, treffer bare Klassekampen. Klassekampen er redd ordningen vil fungere som et funksjonelt tak for hvor stor en konsernuavhengig avis kan bli i Norge.

Hallingdølen viser til at det ikke er noen frittstående lokal- eller regionaviser med opplag over 10 000 igjen i Norge, og at de tre største mediekonsernene Amedia, Schibsted og Polaris Media, samlet sett har fått enda større makt. Hallingdølen viser til at tilsynsmyndigheter og folkevalgte har tillatt at eierstrukturen i norske medier har blitt tilnærmet monopolistisk. Fremfor å utforme en mediepolitikk som styrker mangfoldet og sørger for en mer rettferdig innretning, gis midlene konsekvent til de som har mest. Et øremerket tilskudd, kunne gitt uavhengige lokalaviser bedre forutsetninger for å stå på egne ben, for eksempel ved å utvikle eller anskaffe egne produksjonssystemer. På nasjonalt nivå kunne dette lagt bedre til rette for å opprettholde flere redaktørstyrte og uavhengige mediehus, og gjøre dem bedre rustet i konkurranse med sosiale medier og de store teknologiselskapene. Satt på spissen kan det hevdes at pressestøtten i stedet har bidratt til å finansiere konsernenes oppkjøp av aviser.

LLA peker på at den enkelte lokalavis har relativt lite støtte, og at mange av lokalavisene landet rundt fremdeles har under halvparten av samlet produksjonstilskudd. Lokalavisene er grunnfjellet i mediemangfoldet, og støtten til lokalavisene gir resultater både i mediemangfold og i viktig journalistikk i de ulike lokalsamfunnene rundt om i landet. Med tanke på endringene i medieøkonomien er det nødvendig å vurdere om opplagsgrensen for å få produksjonstilskudd bør bli utvidet, for eksempel til 12 000. Det kan også være aktuelt å se på andre faktorer enn opplag, som omsetning og behov. LLA peker på at det er viktig å avgrense hvilke medier som kan få støtte som nisjemedier. Det er viktig at

forskriftene og praksis er slik at støtteordningene er i samsvar med overordnede mål for mediestøtten og samtidig oppleves rettferdig for dem som får og ikke får produksjonstilskudd.

Mediehuset Innherred mener grensen på 2 millioner og 6 millioner i § 6 tredje ledd bør settes på driftsresultat i stedet for årsresultat. Selskaper som har høye finansinntekter/renteinntekter, kan miste støtte, selv om selve driften er dårlig/marginal.

2.4.2 Tilskudd til lokale lyd- og bildemedier

Norsk lokalradioforbund (NLR) mener at det fortsatt bør være adgang til å sende inn flere søknader per konsesjonær. En begrensning i antallet søknader vil særlig ramme de minste og mest ressurs-svake aktørene og i praksis gjøre det vanskeligere for lokalradioer med begrenset økonomi å søke støtte til flere nødvendige tiltak gjennom året. Begrensningen vil føre til umulige prioriteringer mellom søknadskategorier og prosjekter som hver for seg er både berettigede og relevante. En begrensning vil videre svekke ordningens fleksibilitet og bidra til skjevfordeling, hvor aktører med høy søknads-kompetanse og administrative ressurser har en klar fordel.

NLR foreslår å etablere en egen driftsstøtte for studentradioer etter modellen til dagens ordning for lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper. Denne kategorien må finansieres med friske midler. NLR peker på at det er en bekymringsfull tendens at utvidelsene i tilskuddsordningen de senere årene har skjedd uten at den økonomiske rammen har blitt tilsvarende styrket. Nye støtte-formål og flere kvalifiserte aktører har i praksis blitt finansiert gjennom intern omfordeling, noe som har ført til reduksjon i tilskudd til etablerte tiltak og svekket ordningens samlede bæreevne. I tillegg skaper hyppige endringer i ordningens innretning, uten parallell styrking av ressursgrunnlaget, uforutsigbarhet for søkerne og begrensede muligheter for mer langsiktig planlegging.

A-Media AS og Advokatfirma Øglænd & Co AS mener at det bør opprettholdes 37 lokalradioregioner, og at det bør innføres tiltak for å hindre sammenslåing av lokalradioblokker.

A-Media AS peker på at det er en konsolidering av lokalradiomarkedet, der aktører/firmaer samler mange lokalradiostasjoner med innholdskonsesjoner under en «paraply» og lar alle stasjoner med lokalradiostasjoner sende det samme innholdet. Dette fører til en forflatning av lokalradiomarkedet. De samme aktørene hever også betydelige summer i mediestøtte, og A-Media setter spørsmåltegn ved hvilket reelt behov disse aktørene har for å heve mediestøtte. A-Media AS foreslår å innføre en grense for hvor mange innholdskonsesjoner for lokalradio som kan samles i ett firma eller under samme eier før retten til mediestøtte bortfaller for de aktuelle radiostasjonene. A-Media foreslår videre å tydeliggjøre og bygge ut definisjonene av hva en «lokalradio» i mediestøttesammenheng er, alternativt å skille mellom *støtteberettigede* lokalradiostasjoner og *andre* lokalradiostasjoner, slik at man i større grad har mulighet til å differensiere mellom de lokalradiostasjonene som bør få mediestøtte, jf. formålene bak slik støtte.

Argus Bodø AS mener også at det må settes en grense for antallet konsesjoner i et selskap for at det skal kunne søkes støtte. Argus Bodø AS mener videre at det er viktigere å bidra til å dekke driftskostnader enn å tilby støtte til utbygging av DAB-nett. Det er et problem at støtten som tildeles for å dekke sendekostnader, ofte brukes til andre formål. Argus Bodø AS mener støtten til distribusjon må betales til anleggskonsesjonær, ikke til innholdskonsesjonær.

Media-E AS mener det må skilles mellom tildeling av midler til lokalradio og til det som etter hvert har blitt en landsdelsradio. Det bør de ligge føringer fra Medietilsynet på hva slags stoff som må prioriteres, da det viser seg at mange av de store sammenslåingene av radiostasjoner i større selskaper, sender akkurat det samme innholdet, i hovedsak musikk, på flesteparten av sine konsesjoner.

A-Media og Argus Bodø AS mener at lokalradioene bør stimuleres til å produsere mer redaksjonelt innhold, og foreslår å etablere en seminassjonal redaksjonell allmennradio-konsesjon på Riksblokk II.

MBL mener tilskuddsordningen til lokalkringkasting bør endres, slik at det i tillegg til prosjektstøtte for programproduksjon, også kan søkes om et generelt driftstilskudd for kvalifiserte lokal-tv-kanaler. For å kvalifisere til slik støtte, bør det kreves en minimumsproduksjon per uke, for eksempel en time. For stasjoner som ikke kvalifiserer til driftstilskudd bør det kunne gis tilskudd til minimum to produksjoner, som den enkelte søkeren selv avgjør etter tildeling av midler. MBL ønsker derfor at denne støtten blir videreført og helst styrket. NJ støtter MBLs argumentasjon når det gjelder tilskudd til lokale kringkastere.

NLR ber om at det opprettes en egen redaksjonell støtteordning for lokalradio, med en årlig ramme på minimum 20 millioner kroner. Denne ordningen må utformes i samarbeid med bransjen og forankres i lokalradioens særlige redaksjonelle og strukturelle virkelighet. Støtten må innrettes slik at den bidrar til å styrke daglig journalistisk produksjon, sikre geografisk bredde og legge til rette for lokalradio som en varig del av mediemangfoldet i hele landet. NJ støtter dette forslaget fra NLR.

Media-E AS mener det bør legges føringer for produksjon av innhold basert på journalistikk, og at de radiostasjonene som legger lista høyt når det gjelder godt journalistisk innhold, og som har en tydelig journalistisk profil, bør prioriteres og dermed gis mer støtte enn dem som i all hovedsak sender musikk. Dette kan inspirere til flerbruksproduksjon, hvor man kan ha både lyd- og bildeopptak, og på denne måten utnyttes produksjoner på flere plattformer.

LLA mener det er viktig å styrke støtten til lokalradio, da disse opplever ekstra krevende tider og er en viktig del av mediemangfoldet.

Foreningen Røverhuset mener det er nødvendig å etablere en form for pressestøtte som er tilgjengelig også for (lokal)radioene. I et beredskapsperspektiv er det viktig at støtteordninger ikke bare har som formål å subsidiere DAB, men også har mulighet til å vedlikeholde og fornye eksisterende infrastruktur for FM.

NLR mener det er en svakhet ved støtten til lokale programproduksjoner at ordningen ikke er egnet til å støtte opp under den daglige redaksjonelle virksomheten. Den gir liten effekt for løpende journalistisk arbeid, som er avgjørende for å opprettholde lokal tilstedeværelse og bidra til det samlede mediemangfoldet. Etter NLRs vurdering er det lite realistisk å forvente at denne typen produksjon skal kunne opprettholdes på lang sikt med de finansieringskildene som i dag er tilgjengelige for lokalradioene.

Norsk Redaktørforening mener tilskuddsordningen for lokalkringkasting bør styrkes og endres, slik at den enkelte søkeren står friere til å velge hvilke produksjoner den vil satse på.

NLR mener Medietilsynet bør vurdere om tilskuddskategorien for utviklingsprosjekter kan overføres til ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd for nyhets- og aktualitetsmedier. NLR vurderer det som at støtte til utviklingsprosjekter i større grad bør samles i en samlet ordning med faglig forankring, hvor søknader vurderes av et eget utvalg med relevant kompetanse på innovasjon og utvikling. Kategorien har i dag lav søknadsaktivitet, og en overføring vil kunne effektivisere ressursbruken. Midlene som frigjøres ved en overføring, bør i stedet omdisponeres til øvrige støtteformål innenfor tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier.

NLR mener at dagens tilskudsformer med kriterier i all hovedsak ivaretar formålet med ordningen og bidrar til å støtte opp under mediemangfoldet på en hensiktsmessig måte, men at de små aktørene ofte har begrensede ressurser til å holde seg oppdatert på ny teknologi og implementere den i sine daglige driftsrutiner. Parallelt med DAB-innføringen er det nødvendig å utvikle fullverdige og stabile løsninger for nettbasert distribusjon. Utbyggingen av de lokale DAB-nettene har i en årrekke hatt god fremdrift, men det er nå tydelige tegn til stagnasjon. Dette skyldes i stor grad økonomiske rammebetingelser

Det er NLRs vurdering at de lokale digitale radionettene gjennomgående er lite økonomisk bærekraftige. Dette skyldes primært en kombinasjon av høye driftskostnader, herunder utgifter til stasjonsleie, signaldistribusjon, oppgraderinger og vedlikehold, samt et begrenset antall potensielle leietakere som kan dele på kostnadene. NLR mener det er problematisk at adgangen til å søke driftstilskudd til digitalisering er tidsavgrenset og kun gjelder frem til utløpet av forlengelsesperioden for FM i 2026. En slik løsning gir ikke tilstrekkelig forutsigbarhet, og vanskeliggjør oppbygging av digitale satsninger og investeringer som krever utholdenhet og kontinuitet over tid.

NLR er også bekymret for den fragmenteringen av bransjen de ser knyttet til utbygging av overflødig transmisjonskapasitet i både Lokalradioblokka og Riksblokk II, og mener dette utgjør en stor og lang-siktig risiko for at digitaliseringen av bransjen ikke er bærekraftig. NLR mener støtten til digitalisering av lokalradio derfor må forbeholdes aktører i de 37 lokale DAB-konsesjonsområdene, slik at ikke støtteordningen direkte eller indirekte finansierer utbyggingen av et nytt riksdekkende sendernet i konkurranse med lokalradioene.

Ettersom behovet for investeringstilskudd i økende grad er avtagende og at de løpende driftskostnadene nå er den største utfordringen for lokalradioaktørene, mener NLR at både innretningen og de økonomiske rammene for digitaliseringsstøtten bør justeres. Det bør i større grad legges til rette for varig og forutsigbar driftsstøtte. Dette gjelder både driftstilskudd for anleggskonsesjonærer for å opprettholde driften av digitale radionett og tilskudd til innholdskonsesjonærer for å dekke kostnader knyttet til leie av senderkapasitet.

NLR vurderer det som nødvendig at den samlede rammen for digitaliseringsformål økes. I praksis må anleggskonsesjonærer dekke betydelige driftskostnader over egne budsjetter, noe som ikke er realistisk gitt bransjens økonomiske rammevilkår.

Ordentlig Radio AS mener at de, som eneste radiostasjon med en nyhetstilnærming til norsk musikkultur, bør være kvalifisert til innovasjonsmidler og DAB-distribusjon, særlig når departementet tidligere har påpekt at norsk musikk skal tas hensyn til i behandlingen av søknadene. Ordentlig Radio AS mener Medietilsynet kan bidra til at en unik radiostasjon når frem til hele befolkningen via DAB-nettet.

Gramos merknader handler særlig om hvordan mediestøtte til lokalradioaktører påvirker rammevilkårene i musikkbransjen. Etter Gramos syn må vederlagsretten forstås i tråd med et av åndsverkslovens hovedformål: å sikre rettigheter til dem som skaper, fremfører eller investerer i åndsverk og nærstående prestasjoner, og slik legge til rette for fortsatt kulturell produksjon. Gramo peker på at lokalradioer som mottar offentlig støtte, ikke bare opererer som redaksjonelle stemmer i lokalsamfunnet, men er store brukere av innspilt musikk. Den store andelen av innspilt musikk som sendes, reiser spørsmål om lokalradioenes egenverdi som redaksjonelle aktører og gir ytterligere grunn til å vurdere innretningen av støtteordningene. TONO har et lignende syn og peker på at Mediemangfoldsrapporten viser at sendeflatene på lokalradio utgjør 66,5 prosent musikkinnhold og 25,5 prosent redaksjonelt innhold. I kommersielle lokalradioer er musikkandelen 82 prosent.

Gramo peker videre på at lokalradioenes distribusjon ikke er begrenset til det geografiske konsjonsområdet, noe som gjør at lokalradioene opererer i samme rom som musikkbransjens egne kommersielle musikkplattformer og strømmetjenester. Gramo mener det er en risiko for en utilsiktet markedsskjevhet, da lokalradioer som i praksis opererer som online musikkformidlere med svært høy musikkandel, fortsatt får tilskudd med henvisning til lokal journalistikk. Det er Gramos syn at mediestøtten ikke bør utformes slik at den i praksis subsidierer omfattende distribusjon av innspilt musikk på bekostning av rettighetshavernes inntektsgrunnlag. TONO stiller seg bak innspillene fra Gramo og ønsker i tillegg at Medietilsynet konkretiserer definisjonen av geografisk avgrensede områder og lokal forankring for å fastslå at en lokalradio er lokal. TONO oppfordrer også Medietilsynet til å kartlegge reelle lyttertall for lokalradioene, noe som kan gi bedre tallgrunnlag ved tildeling og evaluering av mediestøtte og et tydeligere bilde av hvordan mediestøtten bidrar til å oppfylle sitt formål.

Radio Latin-Amerika mener bruk av støtte til musikkvederlag bør forbys, for å sikre at støtten brukes til redaksjonelt arbeid. Rettighetsorganisasjoner som TONO og Gramo bør ikke beregne vederlag basert på offentlig støtte, da dette undergraver mediepolitikken.

Radio Latin-Amerika mener dagens mediestøtteordninger er utdaterte, ekskluderer minoritetsmedier og bidrar til et informasjonsvakuum for store deler av befolkningen. Radio Latin-Amerika mener at ordningene må reformeres for å sikre et demokratisk og inkluderende medielandskap.

Radio Latin-Amerika foreslår en egen støtteordning for minoritetsradioer, der målet er å sikre redaksjonell drift og rekruttering av journalister med minoritetsbakgrunn. Det foreslås videre å endre sammensetningen i fagutvalg for å for å øke mangfoldet i beslutningsprosesser. Media-E AS mener søknadsfrister bør flyttes til sent på høsten og ikke være i begynnelsen av året. For deres del blir det vanskelig når støtte tildeles i mai/juni, når de har sjanset på støtte til en produksjon som må settes i gang betydelig tidligere. Dersom de ikke får støtte, blir det vanskelig å gjennomføre produksjon i lys av dagens situasjon i sponsor- og reklamemarkedet.

2.4.3 Tiltak rettet mot unge mediebrukere

Mediebedriftenes landsforening skriver at selv om plattformnøytralt momsfrtak er det viktigste tiltaket for å sikre at det blir laget nyhetsprodukter i de formatene som de unge etterspør, er det også høyst relevant med tiltak for å stimulere unges nyhetsbruk, for eksempel subsidiert tilgang til journalistikk. MBL peker videre på at tiltak for å få flere unge brukere bør tas inn som et nytt punkt i formålsbestemmelsen for innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier.

Norsk Journalistlag foreslår at innovasjons- og utviklingstilskuddet økes med 10 millioner kroner, og at økningen øremerkes prosjekter rettet mot unge⁵. Mediene har selv ansvar for å lage troverdig innhold tilpasset unge, og det gjøres allerede mye godt arbeid i dag. Det er flere spennende prosjekter på gang, som FVN Ung og Aftenposten skole, som forhåpentligvis vil bygge både kunnskap og troverdighet til redaktørstyrte medier, og som på sikt fører til at flere bruker redaktørstyrte medier. Medienes annonseinntekter synker, og derfor er de i stadig større grad avhengig av både abonnementsinntekter og treffsikre støtteordninger. Mange små, lokale nyhetsmedier, som er en prioritert type medier i innovasjonstilskuddsordningen, har ikke alene ressurser til å satse på unge målgrupper. En økning av innovasjons- og utviklingstilskuddet vil etter NJs syn også gi verdifull kunnskap om hva som fungerer for å nå unge. Denne kunnskapen kan være overførbart også til andre grupper som er underrepresentert i den offentlige samtalen, for eksempel flerkulturelle og personer med funksjonsnedsettelse.

⁵ NJs forslag om å heve innovasjons- og utviklingstilskuddet, øremerket tiltak rettet mot unge, er til erstatning for tidligere modeller NJ har pekt på. NJ vurderer at disse fortsatt er aktuelle alternativer, men NJs anbefaling er å heve innovasjons- og utviklingstilskuddet.

Senter for undersøkende journalistikk (SUJO) peker på at Medietilsynets Bruksmangfoldrapport for 2025 viser at unge fremdeles får med seg nyheter, men at de i liten grad bruker de redaktørstyrte nyhetsmediene. SUJO støtter Norsk Journalistlags forslag om subsidiert tilgang til redaktørstyrte medier for unge. De unge fortjener å bli utfordret med opplysende og viktig journalistikk. Det er et stort arbeid å oppdra en ny generasjon nyhetskonsumenter som har en digital tilstedeværelse på ikke-redaktørstyrte medier. For å klare å utføre dette arbeidet trenger bransjen gode tilskuddsordninger slik at mediene kan bruke ressurser på å nå unge mediebrukere på medienes egne plattformer.

Utdanningsforbundet og KS mener det er nødvendig at tiltak for å sikre at redaktørstyrt journalistikk er tilgjengelig for ungdom, må være særlig rettet mot ungdom. Det vil sikre at journalistikken er relevant for dem på en måte som alminnelig tilgang til for eksempel de store dagsavisene ikke kan.

Norsk Redaktørforening skriver at det må iverksettes tiltak for å sikre at fri og uavhengig journalistikk i større grad når frem til ungdom og unge voksne. Innovasjon og nytenkning er nødvendig. Samtidig må også andre tiltak vurderes, for eksempel subsidiering av tilgang til nyheter for unge brukere.

Ung Debatt (UD) oppfordrer Medietilsynet til å vurdere hvordan mediestøtteordningene kan utformes slik at initiativer som Ung debatt får varige rammevilkår. UD's erfaring og resultater viser at det er mulig å løfte unges stemmer systematisk og i stort omfang, men uten bærekraftig og mangfoldig støtte vil denne infrastrukturen forsvinne.

Norsk Lokalradioforbund peker på at studentradioene skiller seg ut i dagens mediebilde. Mens mange redaksjonelle miljøer sliter med å engasjere unge i journalistisk arbeid, lykkes studentradioene med å rekruttere og bygge store, aktive redaksjoner. De går mot strømmen og viser at det fortsatt er mulig å etablere dynamiske og bærekraftige mediemiljøer basert på frivillig innsats. Studentradioene fungerer som en særdeles viktig rekrutteringsarena for norsk mediebransje. NLR skriver at Medietilsynet bør etablere en egen driftsstøtte for studentradioer, etter modell av dagens ordning for lokalradioer som betjener etniske og språklige minoriteter. Det er avgjørende at denne nye kategorien finansieres med friske midler og ikke gjennom omfordeling fra andre tilskuddskategorier.

Amedia viser til tiltaket de har gjort i 2025 for å øke unges tilgang til redaktørstyrt journalistikk. Amedia gir alle mellom 15 og 20 år gratis tilgang til over 100 aviser i Amedia-konsernet. Amedia peker på at dette initiativet innebærer økt ressursbruk, behov for finansiering, og kommersiell risiko. Amedia mener at det å gjøre troverdig nyhetsformidling tilgjengelig for unge er et samfunnsansvar som ikke kan hvile alene på bransjens skuldre.

Amedia mener myndighetene må ta et tydeligere ansvar og utrede en statlig støttet ordning for innkjøp av avisabonnementer til elever i skolen. En slik ordning vil styrke de unges medievaner og bidra til mer kildekritikk og større demokratiforståelse, fullt i tråd med skolens læreplanmål og samfunnsoppdrag. Amedia understreker at det ikke er innovasjonsmidlene alene som bør finansiere et slikt initiativ. Amedia oppfordrer i første omgang Medietilsynet og Kultur- og likestillingsdepartementet til å hente inn flere erfaringer fra bransjen og sette i gang en grundig utredning av hvordan en statlig modell kan gi størst mulig effekt for unge uten å påføre unødvendig byråkratiske kostnader til administrasjon.

Institutt for Journalistikk (IJ) peker på at når Amedia åpner abonnementene for unge lesere, må redaksjonene også sikre at fremtidens lesere, lyttere og seere møtes med relevant innhold for at de skal bli forbrukere av redaktørstyrte medier. IJ viser i denne sammenheng til sitt kurs «Du trenger ikke danse på TikTok for å nå de unge». Flere redaksjoner ønsker nå å samarbeide med IJ om strategier og konkrete innholdsmessige tiltak for å lykkes med å nå de unge. IJ er bekymret for at det kun er de mest

pengesterke redaksjonene som har mulighet til å investere i innholdet og utviklingen som trengs for å bli et foretrukket medium for de unge, mens små, lokale redaksjoner blir hengende etter. IJs innspill er derfor å ikke bare støtte selve abonnementsgangen, men også støtte tiltak som kan bidra til et kontinuerlig attraktivt og relevant innhold for de unge. Dette kan skje gjennom innovasjonsstøtteordningen, men det kan også bli et konkret resultat av et styrket kompetanse-tilbud fra IJ til bransjen.

LLA ser at det trengs kraftige innovasjonstiltak for å prøve å finne ut hvordan man bedre når frem til unge voksne og ungdom. LLA mener at dette er innovasjon, men at det samtidig er viktig at tiltakene inkluderer flest mulig og ikke krever for omfattende søknadsprosesser. Dette kan løses ved føringer i en ekstra bevilgning øremerket tiltak mot voksne og ungdom. LLA peker på at støtten til lyd- og bildeprosjekter i lokalavisene er spesielt viktig for å nå unge målgrupper. LLA ønsker derfor at denne støtten blir videreført og helst styrket.

Klassekampen peker på at deres yngre lesere bruker digitale flater i større grad enn eldre, men også blant dem er kombiabonnementer populære, og en stor del av veksten de nå opplever, er blant de deldigitale leserne. Derfor er det viktig å se den veksten de deldigitale abonnementene representerer. Klassekampen håper at tiltak rettet mot unge ikke bare handler om digital lesing, men også ivaretar muligheten for å bygge lesevaner på papir, som de opplever at har blitt trendy igjen.

Ordentlig Radio AS viser til at deres nyhetsprogram for norsk musikk er noe som trekker unge lyttere. De peker på at nyheter må ha relevans for de unge, og at deres nyhetsprogram for «popmusikk» har vist seg å være relevant.

Språkrådet peker på behovet for å styrke det norskspråklige nyhetstilbudet, særlig nynorsk, rettet mot barn og unge. Det er viktig både språk- og kulturpolitisk å styrke nyhetskonsumentet på norsk i denne aldersgruppen, men også helt avgjørende for å sikre ytringsfriheten til barn og unge i det norske samfunnet, i tråd med infrastrukturkravet i Grunnloven § 100.

2.4.4 Innspill om tilskudd til tegnspråklige medier

Norsk Journalistlag (NJ) mener det bør vurderes om dagens ordninger treffer personer med funksjonsnedsettelse og fremmedspråklige godt nok. Det kan være behov for egne ordninger, eksempelvis for tegnspråklige medier eller medier på minoritetsspråk. Støtten må ta høyde for brukernes behov og de særlige produksjonskostnadene. Redaksjoner som prioriterer disse gruppene, bør møtes med en politikk som anerkjenner og støtter deres samfunnsoppdrag.

Språkrådet understreker behovet for å styrke medietilbudet på norsk tegnspråk, i tråd med anbefalingene fra NOU 2023:20 Tegnspråk for livet.

For øvrig har Medietilsynet henvendt seg direkte til utvalgte organisasjoner og aktører knyttet til vurderingen av tegnspråklige medier. Dette omtales nærmere i kapittel 6.

2.4.5 Innspill om andre direkte mediestøtteordninger som utredningen er avgrenset mot

LLA peker på at definisjonen av hva som er innovasjon, ikke er objektiv. Innovasjons- og utviklingsstøtten må prioritere å løfte dem som er kommet til kort. Det er viktig at lokale medier henger med på den digitale utviklingen. LLA mener derfor at dersom man ønsker å åpne for støtte til nye grupper medier med mindre krav til redaksjonell bredde, må dette organiseres som en egen støtteordning med egne forskrifter og egen budsjettpost. Disse midlene må komme som et tillegg til ordningen som allerede i dag har søknader som langt overstiger den tilgjengelige rammen.

Norsk Lokalradioforbund (NLR) peker på at innovasjons- og utviklingstilskuddet er viktig for lokalradioene, men at midlene er begrenset og konkurransen betydelig. De viser også til at de har sendt inn et felles høringssvar med LLA.

Institutt for journalistikk (IJ) anmoder om å sikre at tilskudd i enda større grad motiverer til ekte innovasjon som gir varige endringer og fortrinn. IJ ser også potensial i mer kunnskapsdeling fra prosjektene som får støtte, slik at ringvirkningene strekker seg utover enkeltaktørene. Et lavterskeltiltak kan være å spisse kriteriene eller på andre måter belønne prosjekter som innebærer deling, samarbeid og kompetanse. Et annet er å gi bransjen bedre systematikk og strategiske verktøy for utvikling og innovasjon.

Norsk Redaktørforening mener at når flere tas inn i ordningen, må det også tilføres midler som speiler dette, slik at ordningen ikke blir svekket for dem som allerede er omfattet av den.

Radio Latin-Amerika foreslår at Sametinget kan forvalte samisk mediestøtte, noe som vil sikre rettferdig fordeling og innovasjon i samiske medier. Sametinget kan forvalte midler plattform-uavhengig og treffe yngre brukere.

2.4.6 Innspill om andre mediepolitiske temaer

Flere av innspillene tar opp overordnede mediepolitiske temaer eller mer generelle tiltak innenfor den samlede mediestøtten, slik som de fireårige styringssignalene og den indirekte mediestøtten. Medietilsynets oppdrag gjelder bestemte sider ved de direkte mediestøtteordningene. Innspill om mer generelle mediepolitiske temaer vil derfor ikke bli vurdert i denne rapporten.

MBL, LLA, NJ og NR peker på at et viktig tiltak for å styrke mediene og innovasjon er plattform-nøytralt momsfratak. Amedia mener at det å gjøre momsfrirket plattformnøytralt er det viktigste enkelttiltaket for at mediene skal stå rustet for å nå yngre nå og fremover. Momsfrirket må være plattformnøytralt, slik at reguleringer ikke svekker insentivene eller mulighetene til å levere journalistikk på de formatene som når ut til publikum. NJ mener at forutsigbar distribusjon er avgjørende, og skattepolitikken må inngå i mediepolitikken. NJ ønsker også bedre rammevilkår for uavhengig tv-produksjon.

NJ foreslår videre en snarlig kartlegging av hvor mye annonseinntekter som går til teknologigiganter og norske redaktørstyrte medier. Deretter bør det vurderes virkemidler som sikrer at flere offentlige annonsekroner tilfaller norske redaksjoner. Offentlig annonsering bør utredes som et aktivt mediepolitisk virkemiddel. Klassekampen peker også på utfordringene med at utenlandske teknologiaktører henter inn annonsekronene som tidligere finansierte hjemlig journalistikk.

MBL peker på at riktig kompetanse er viktig for å tilpasse seg utviklingen og lykkes med å videreutvikle mediene. Mange lokalaviser har særlig behov for digital kompetanseheving. Institutt for Journalistikk (IJ) er det sentrale virkemiddelet for kompetanseheving i bransjen, og kompetanse bør være et satsingsområde i fireårsperioden.

Norsk Redaktørforening mener at norske redaksjoner mer enn noen gang trenger tilførsel av ny kompetanse for å møte de utfordringene ny teknologi byr på. De ber derfor om at støtten til Institutt for Journalistikk og Senter for undersøkende journalistikk (SUJO) styrkes gjennom økte bevilgninger.

NJ viser til at den teknologiske utviklingen endrer mediernes arbeidsvilkår raskt. For å sikre en profesjonell, kritisk og etisk presse trengs det mer og målrettet kompetansestøtte. Bransjen har hovedansvaret i dette arbeidet, men NJ mener ansvaret også må deles med det offentlige. Kompetansestøtte må være en integrert del av mediepolitikken på lik linje med produksjonsstøtte og innovasjonsmidler.

IJ peker på at samfunnstrender, utviklingen innen teknologi, og de overordnede vilkårene for mediene setter redaktørstyrte medier under press. Kompetanse er en av hovedingrediensene for å styrke mediene som samfunnsinstitusjon. Med IJ og andre kompetanseinstitusjoner i ryggen står journalistikken sterkere i møte med endrede, ytre rammevilkår og behovet for kompetente, oppdaterte medarbeidere. IJ leverer viktig kompetanseheving til bransjen, men den raske utviklingstakten gjør at de møter kapasitetsutfordringer. IJ anmoder at ekstrabevilgningen på 1,5 millioner kroner tildelt IJ desember 2024 blir permanent, slik at det viktige arbeidet med kunstig intelligens og desinformasjon, og den unge målgruppen blir et varig tilbud til bransjen.

SUJO mener at det er avgjørende å heve kompetansen på undersøkende journalistikk for å opprettholde og styrke kritisk presse i lokalsamfunnene. Medietilsynets støtteordninger bidrar i stor grad til dette, og det er derfor spesielt viktig med mer forutsigbarhet i støtteordningene. SUJOs erfaring er at kompetansehevende tiltak tilpasset ressursene og arbeidshverdagen i mindre medier virker. SUJO foreslår at det bevilges mer midler til kompetanseheving, og at Samarbeidsdesken får fast langsiktig finansiering.

LLA viser også til Samarbeidsdesken, samarbeidet mellom LLA, NRK og SUJO, som styrker den undersøkende journalistikken i de mindre lokalavisene. Dette prosjektet fikk innovasjonsstøtte av Medietilsynet i starten, og for å kunne videreutvikle prosjektet trenger Samarbeidsdesken 3,7 millioner kroner fast i årlig bevilgning fra 2027. LLA viser til at flere lokalaviser har store saker som er krevende og vanskelige å dekke med de ressursene som lokalaviser har i det daglige. I denne sammenheng etterlyser flere av lokalavisene et aksjonsfond. LLA ønsker at det blir tilført midler til et aksjonsfond som kan stille med ressurser raskt ved ekstraordinære behov.

Språkrådet mener det er viktig å styrke aviser som bruker nynorsk som redaksjonelt språk, i tråd med språkpolitiske og kulturpolitiske mål.

MBL mener styringssignalene må gi reell forutsigbarhet, samtidig som de åpner for styrking ved behov. Det vil kunne bli nødvendig å tilpasse mediepolitikken oftere enn hvert fjerde år. De foreslår derfor at styringssignalene evalueres etter to år, med mulighet for justeringer ved behov.

Norsk Redaktørforening mener regjeringen i sterkere grad må legge til rette for at mediene kan satse på undersøkende og maktkritisk journalistikk.

Eikernytt.no er en gratis nettavis som faller utenfor de ordinære støtteordningene. Deres innspill er sett i lys av den økonomiske situasjonen hos folk der stadig flere ikke ser seg råd til å betale for nyheter, men baserer seg på gratisaviser eller delvis gratis nyheter. Dette gjelder spesielt unge mennesker. Eikernytt.no retter seg ikke spesielt mot ungdommen, men ser at leserne og følgerne på Facebook blir litt yngre. Det kan være vanskelig å finne en modell som passer alle, men Eikernytt.no ønsker at redaktørstyrte medier som er gratis, og som det er bruk for mer enn noen gang, ikke diskrimineres bare fordi de ikke tar betalt.

3. Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier



3 Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier

Med utgangspunkt i infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd, har mediepolitikken som hovedmål «å opprettholde et mediemangfold som kan sikre befolkningen tilgang til en mangfoldig og åpen samfunnsdebatt, nyheter og informasjon av høy redaksjonell standard og kulturuttrykk av høy kvalitet og stor bredde». Ordningen for produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier er statens fremste økonomiske virkemiddel for å fremme et mangfold av redaktørstyrte journalistiske medier over hele landet og at det finnes alternativer til de ledende nyhetsmediene i de ulike mediemarkedene.

Det overordnede formålet med produksjonstilskuddet til nyhets- og aktualitetsmedier er å stimulere til et mangfold av tekstbaserte nyhets- og aktualitetsmedier over hele landet, med et bredt journalistisk innhold rettet mot allmennheten. Tilskuddet skal mer konkret fremme uavhengig journalistikk karakterisert av 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 markedene.

Produksjonstilskuddet er en rettighetsbasert tilskuddsordning, som innebærer at søkere som kvalifiserer for tilskudd har krav på tildeling. Ordningen er plattformnøytral ved at både papirbaserte og digitale aviser kan få tilskudd. Tilskuddsrammen for ordningen fastsettes årlig i forbindelse med Stortingets behandling av statsbudsjettet. Den økonomiske rammen som bevilges til denne tilskuddsordningen økte betydelig fra 2019 til 2020, og i de påfølgende årene har det vært en årlig indeksregulering for pris- og lønnsvekst.

Med utgangspunkt i geografisk nedslagsfelt, abonnementstall (opplag), redaksjonell størrelse og bredde i den journalistiske dekningen definerer produksjonstilskuddsforskriften ulike grupper støttemottakere (tilskuddskategorier) og beregningskriterier for fordelingen av tilskudd mellom de ulike gruppene. Kategoriene er lokale nummer én- og alenemedier, nasjonale og lokal nummertto-medier og nasjonale nisjemedier. I dagens ordning går det et hovedskille mellom nummerén og alenemedier på den ene siden og konkurranseutsatte nummertto-medier på den andre siden. Nummertto-mediene er prioritert i produksjonstilskuddet og får mest i tilskudd. Nummerén- og alenemedier har historisk ikke vært særskilt prioritert i ordningen, men fra 2020 er det startet en omfordeling av tilskuddet i favør av små, lokale medier som vrir tilskuddet mot denne gruppen tilskuddsmottakere. Konkurranseposisjonen til de enkelte avisene blir bestemt av abonnementstall (opplag) på utgiverstedet. Dersom det kommer ut mer enn ett redaktørstyrt tekstbasert nyhets- og aktualitetsmedium på utgiverstedet, er avisen med det største abonnementstallet (opplaget) nummerén-medium, mens de øvrige avisene er nummertto-medier. På nasjonalt nivå kan kun nummertto-medier få støtte, og på dette nivået går det et hovedskille mellom nasjonale nummertto-medier og nasjonale nisjemedier.

Medietilsynet er i oppdraget bedt om å vurdere mulige mekanismer for å gjøre utbetalingen av produksjonstilskudd mer forutsigbar for mottakerne. Videre er Medietilsynet bedt å vurdere om dagens opplagsgrenser og krav til egenproduserte saker for å kunne motta produksjonstilskudd bør endres eller heves, og om å vurdere om dagens innretning av kategorien nasjonale nisjemedier er hensiktsmessig innrettet slik den er i dag, eller om det bør gjøres endringer i denne kategorien. Medietilsynet er også bedt om å belyse markedssituasjonen for nummertto-avisene og om å vurdere om markedssituasjonen gir grunnlag for å gjøre endringer knyttet til denne kategorien.

3.1 Tilskuddsordningens formål og målgruppe

Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier (heretter omtalt som produksjonstilskuddet) er regulert i forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier av 8. desember 2022 nr. 2177 (heretter i dette kapitlet omtalt som «forskrift om produksjonstilskudd» «produksjonstilskuddsforskriften» eller «forskriften»). Ordningens formål går frem av forskriften § 1 første og andre ledd:

Formålet med produksjonstilskuddet til nyhets- og aktualitetsmedier er å stimulere til et mangfold av tekstbaserte nyhets- og aktualitetsmedier over hele landet, med et bredt journalistisk innhold rettet mot allmennheten.

Produksjonstilskuddet skal fremme uavhengig journalistikk karakterisert av høy kvalitet, særlig i nyhets- og aktualitetsmedier i markeder som er for små til å være bærekraftige eller som er alternativer til de ledende nyhetsmediene i de ulike mediemarkedene.

I mediestøtteleven er formålsbestemmelsen for produksjonstilskudd utformet med samme innhold som i forskriften om produksjonstilskudd, men med enkelte tillegg. Blant annet er det tatt inn i formålsbestemmelsen i mediestøtteleven at vilkårene for å motta produksjonstilskudd i størst mulig grad skal være objektive og bidra til forutsigbarhet for tilskuddsmottakerne. Mediestøtteleven § 5 lyder som følger:

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. Vilårene for å motta tilskudd skal i størst mulig grad være objektive og bidra til forutsigbarhet for tilskuddsmottakerne.

Produksjonstilskuddet er dermed avgrenset til en bestemt gruppe nyhets- og aktualitetsmedier. Vilårene for å tilskudd innebærer at mediet må inneholde en løpende journalistisk dekning av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt rettet mot allmennheten. Dette forutsetter blant annet at publikasjonen har en tilstrekkelig andel innhold som er både dagsaktuelt og samfunnsrelevant. Videre må majoriteten av det samlede redaksjonelle innholdet i mediet bestå av nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt og publikasjonen må ha en bred sammensetning av ulike sjangre og temaer. Medier som kan få tilskudd plasseres i tilskuddskategoriene nummerén- og alenemedier, lokale nummertomedier, nasjonale nummertomedier eller nasjonale nisjemedier, jf. forskriftens § 11.

3.2 Nøkkeltall

3.2.1 Samlet bevilgning

Produksjonstilskuddet er den største direkte mediestøtteordningen målt i kroner. I 2020 økte bevilgningen til tilskuddsordningen med til sammen 40,1 millioner kroner.⁶ 30 millioner av økningen var begrunnet med den varslede omfordelingen av produksjonstilskuddet i favør av små, lokale medier

6 Kulturdepartementet. Prop. 1S (2019–2020): proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2020.

for å legge til rette for lokale medier i hele landet, unngå geografiske hvite flekker og legge til rette for innovasjon i bransjen.⁷ De resterende ti millionene var kompensasjon for pris- og lønnsvekst. I de etterfølgende årene har det i tråd med de fireårige styringssignalene for 2023–2026 vært en årlig justering i bevilgningen for pris- og lønnsvekst. I 2024 og 2025 ble det bevilget respektive 424 og 440 millioner kroner til ordningen. Regjeringen har foreslått 456,34 millioner kroner i forslaget til statsbudsjett for 2026.⁸ Tabell 1 viser bevilgningene for årene 2019–2025.

Tabell 1 – tildelt produksjonstilskudd i 2019–2025 (tall i 1 000)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bevilgning	318 300	358 100	369 599	388 700	408 702	424 445	440 575

Kilde: Medietilsynet

3.2.2 Antall søkere og tildelinger

Antall søkere til produksjonstilskuddet var lenge rimelig stabilt år for år, men i 2024 og 2025 har antallet økt noe. Antall innvilgede søknader er relativt stabilt. Tabell 2 viser antall mottatte søknader og antall søknader som er innvilget, inklusiv søknader i overgangsordning, i årene 2019–2025.

Tabell 2 – antall søknader og innvilgede søknader i perioden 2019–2025

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Antall søknader	161	162	154	162	160	171	175
Antall innvilgede søknader	153	152	149	151	156	162	163

Kilde: Medietilsynet

3.2.3 Fordeling mellom ulike typer tilskuddsmottakere

Tabell 3 viser antall aviser som får tilskudd i de ulike tilskuddskategoriene og fordelingen av tilskudd mellom de ulike mottakergruppene i 2024. Videre viser tabellen støtteintensiteten i de ulike gruppene. Støtteintensiteten er den andelen tilskuddet utgjør av de totale driftsinntektene, inklusive produksjonstilskudd.

Tabell 3 – fordeling av produksjonstilskudd til ulike grupper tilskuddsmottakere i 2024

	Nummer én- og alenemedier		Nummertto-medier			
	Abonnementstall 700–1700	Abonnementstall 1700–5700	Nasjonale nummertto-medier	Nasjonale nisjemedier	Aviser i Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim	Øvrige lokale nummertto-medier
Aviser	28	71	6	10	12	35
Gjennomsnittlig tilskudd per mottaker	1 470 177	869 369	26 710 675	3 764 605	4 971 566	1 828 124
Støtteintensitet	31,50%	6,87%	21,39%	20,81%	19,29%	16,46%

Kilde: Medietilsynet

7 Ibid.

8 Se Prop. 1 S, tabell 4.16 Fordeling av bevilgningen på post 71.

3.3 Den svenske mediestøtteordningen

Den svenske mediestøtteloven har som formål å styrke demokratiet ved å fremme tilgangen til uavhengig nyhetsformidling av høy kvalitet. Formålet skal hovedsakelig oppnås ved at mediestøtten fremmer tilgangen til lokal og regional nyhetsformidling i hele landet, men også gjennom at støtten bidrar til et mangfold av allmenne nyhetsmedier av høy kvalitet, jf. formålsbestemmelsen i § 2 i Lag 2023:664 om mediestöd (mediestøtteloven).⁹ Mediestøtteloven er den svenske tilskuddsordningen som tilsvarer produksjonstilskuddet i Norge. Den svenske mediestøtten er nylig revidert, og det nye systemet ble innført fra 1. januar 2024. Det fremste målet med den nye mediestøtten er å styrke lokal og regional journalistikk i hele landet. Ordningen omfatter både redaksjonell støtte og distribusjonsstøtte.¹⁰ Det kan gis to former for redaksjonell støtte; generell redaksjonell støtte og økt redaksjonell støtte.¹¹ Den økte redaksjonelle støtten gis på grunnlag av at det allmenne nyhetsmediet oppfyller ett av to særskilte vilkår. Enten at mediet har en satsing på journalistisk dekning av områder med svak dekning, eller satsing på redaksjonelt innhold på ett eller flere av de nasjonale minoritetsspråkene i Sverige.¹² Ved vurderingen av om et område har svak journalistisk dekning, skal det ifølge regelverket tas hensyn til i hvilken utstrekning det aktuelle området dekkes av allmenne nyhetsmedier, samt til områdets geografiske og befolkningsmessige forutsetninger for å dekkes journalistisk. Den økte redaksjonelle støtten er på denne bakgrunn ment å motvirke det som ofte betegnes som tematiske og geografiske blindsoner i journalistikken. I perioden 2024–2028 gis det også en overgangsstøtte som skal sikre en forutsigbar overgang til det nye mediestøttesystemet for de nyhetsmedier som i lang tid har mottatt driftsstøtte under den tidligere mediestøtten.

Den nye svenske mediestøtteordningen reguleres gjennom loven, mediestøtteforordningen (2023:740) og den svenske mediemyndighetens forskrift (MEMYFS 2024:1) om mediestøtte.¹³ Regelverket har bestemmelser om avgrensning av ordningen, redaksjonell selvstendighet og hva som skal regnes som redaksjonell egenproduksjon, noe som etter Medietilsynets vurdering er relevant å se hen til i vurderingen av de spørsmålene som reises i oppdraget fra departementet.¹⁴ Medietilsynet redegjør i det følgende for disse bestemmelsene.

3.3.1 Rettslig bakgrunn

Mediestøtten kan ifølge § 3 i mediestøtteloven gis til allmenne nyhetsmedier som har som hovedformål å drive løpende relevant nyhetsformidling og har et redaksjonelt innhold:

...av sådan omfattning at det har betydelse för bevakningsområdet och som består av allsidig nyhetsförmedling med ett brett utbud av ämnen och perspektiv samt granskning av för demokratin grundläggande skeenden.

Den svenske mediestøtten er teknologinøytral i den forstand at den omfatter alle typer medier, uavhengig av format eller distribusjonsplattform, eksempelvis trykte aviser, internettbaserte medier, radio og tv.

9 Se https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2023664-om-mediestod_sfs-2023-664/

10 Proposisjon 2022/23:133 *Et hållbart mediestöd för hela landet*.

11 Vår oversettelse av respektive allmän og utökad mediestöd i § 3 i förordning (2023:470) om mediestøtte, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2023740-om-mediestod_sfs-2023-740/

12 For å få økt redaksjonell støtte til medier som satser på minoritetsspråk må det det redaksjonelle innholdet på minoritetsspråk utgjøre minst 25 prosent.

13 Se <https://mediemyndigheten.se/stod-till-medier/sok-mediestod/>

14 BEK nr 127 af 05/02/2024, endret 6. desember 2024 og trådte i kraft 1. januar 2025. Se [Bekendtgørelse om mediestøtte](#).

Mediestøtteloven har også en egen bestemmelse for allmenne nyhetsmedier som i hovedsak er rettet mot en eller flere av de nasjonale minoritetene og minoritetsspråkene i Sverige.¹⁵ Disse mediene må for øvrig oppfylle de alminnelige vilkårene for å få mediestøtte, og må ha en regelmessig publisering og en tilstrekkelig oppslutning¹⁶ i sine målgrupper.

Ordningen er avgrenset mot nyhetsmedier som er offentlig eid av stat, kommune eller region og mot virksomheter som finansieres med offentlig støtte i form av public-service avgift i henhold til den svenske loven om finansiering av allmennkringkasting¹⁷, som ikke kan motta tilskudd.

§ 6 i mediestøtteloven inneholder ni punkter med vilkår som det allmenne nyhetsmediet som det søkes støtte til må oppfylle for å kvalifisere til å motta mediestøtte. Det første punktet inneholder et såkalt demokrativilkår, som angir at mediestøtten kan gis til allmenne nyhetsmedier som har en publisistisk virksomhet som ikke i vesentlig grad virker mot grunnlaget for det demokratiske styresettet eller i vesentlig grad er i konflikt med respekten for alle menneskers likeverd og individets frihet, verdighet og personlige integritet.

Det er et vilkår for å få mediestøtte at det allmenne nyhetsmediet har et redaksjonelt innhold som utgjør en betydelig del av medienes samlede innhold. Det er nærmere definert i forskriftene til loven at en vesentlig del skal forstås som et redaksjonelt innhold på minst 45 prosent av mediets samlede innhold. Videre må mediet ha eksklusivt, egenprodusert redaksjonelt innhold som i hovedsak består av nyhetsformidling og gravende journalistikk¹⁸ og som utgjør en vesentlig del av mediets samlede redaksjonelle innhold. Det er nærmere definert i forskriftene at med en vesentlig del eksklusivt, egenprodusert redaksjonelt innhold forstås at det må utgjøre minst 45 prosent av mediets redaksjonelle innhold.

§ 6 angir også vilkår om mediet er offentlig tilgjengelig, har egen tittel med uavhengige redaksjonelle ressurser, har en ansvarlig utgiver. Det er et vilkår for å få tilskudd at det allmenne nyhetsmediet er rettet mot en svensk målgruppe, at det publiseres eller kringkastes med høy regelmessighet, og at det har en god oppslutning¹⁹. God oppslutning er nærmere definert i forskriftene til mediestøtteloven, der det fremgår at mediet må ha et antall på minimum 3 000 regelmessige brukere eller 1 500 betalende abonnenter. For medier som utgis i områder med færre enn 20 000 innbyggere, skal kravet til antall regelmessige brukere som minimum tilsvare 15 prosent av innbyggerne i mediets dekningsområde, dog kan ikke antallet være lavere enn 1 500 regelmessige brukere.

For å kvalifisere til å få mediestøtte er det også et vilkår at det allmenne nyhetsmediet fremmer tilgjengeligheten til sitt redaksjonelle innhold for personer med funksjonsnedsettelse. I vurderingen av dette kravet skal både den tekniske utviklingen og det allmenne nyhetsmediets størrelse og økonomiske forutsetninger tillegges vekt.

Nyetablerte allmenne medier kan få unntak fra bestemmelsen om god oppslutning under forutsetning av at vurderingen er at det kan forventes at tilstrekkelig oppslutning vil oppnås for det aktuelle mediet. Slikt unntak kan kun gis én gang per nyhetsmedium.

15 Det følger av Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk at de nasjonale minoritetene i Sverige omfatter jøder, rom, samer, sverigefinner og tornedalinger. Videre fremgår det at de nasjonale minoritetsspråkene er finsk, jiddisch, meänkeli, romani, chib og samisk.

16 Vår oversettelse av det svenske begrepet användarförankring.

17 Lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

18 Vår oversettelse av det svenske begrepet granskning.

19 Vår oversettelse av det svenske begrepet användarförankring.

Det er Mediestøttenemnda ved den svenske Mediemyndigheten som fatter vedtak om tildeling av mediestøtte.

3.3.2 Nærmere om redaksjonell selvstendighet og egenproduksjon

Forskriftene om mediestøtte gir nærmere regler for hvilke allmenne nyhetsmedier som kan få støtte.²⁰ Generell redaksjonsstøtte kan gis til allmenne nyhetsmedier som driver relevant lokal eller regional nyhetsformidling og som 1) har behov for økonomisk støtte til den redaksjonelle virksomheten, og 2) har redaksjonelt personale som tilsvarer minst to årsverk og en støtteberettiget kostnad på minst 750 000 svenske kroner. Ved vurderingen av om et allment nyhetsmedium har behov for økonomisk støtte skal det tas hensyn til mediets konkurransesituasjon og de økonomiske forutsetningene for å drive sin virksomhet langsiktig og på forretningsmessig grunnlag. Redaksjonelle medarbeidere er i regelverket nærmere definert som ansatte som arbeider med journalistiske arbeidsoppgaver for det allmenne nyhetsmediet.

I § 10 i Mediemyndighetens forskrifter (MEMYFS 2024:1) om mediestøtte fremgår det at med eksklusivt, egenprodusert redaksjonelt innhold menes redaksjonelt innhold som kun publiseres av det allmenne nyhetsmediet og som har blitt produsert av eller tilkommet spesifikt for det generelle nyhetsmediet. Eksklusivt, egenprodusert redaksjonelt innhold kan også være materiale som er kjøpt inn eksklusivt for det allmenne nyhetsmediet som søknaden om mediestøtte gjelder. Materiale som er anskaffet fra nyhets- eller bildebyrå er ikke eksklusivt, egenprodusert redaksjonelt innhold. Eksklusivt, egenprodusert redaksjonelt innhold kan også være materiale som har gjennomgått en betydelig redaksjonell bearbeiding. Med betydelig redaksjonell bearbeiding menes materiale som skiller seg fra kildematerialet og hvor deler av materialet kun er tilkommet for og produsert av det allmenne nyhetsmediet.

3.4 Den danske ordningen for redaksjonell produksjonsstøtte

I Danmark kan både trykte og internettbaserte nyhetsmedier få tilskudd til produksjon av redaksjonelt innhold.²¹ Ordningen for redaksjonell produksjonsstøtte er den danske tilskuddsordningen som tilsvarer produksjonstilskuddet i Norge, og den er delt inn i en hovedordning og en supplerende ordning. For å kvalifisere til å motta redaksjonell produksjonsstøtte må nyhetsmediet oppfylle spesifikke krav til det journalistiske innholdet og til redaksjonelle kostnader. Formålet med støtteordningen er å fremme publisistisk innhold av høy kvalitet i Danmark. Forskriften har bestemmelser som avgrenser ordningen, redaksjonell selvstendighet og hva som skal regnes som redaksjonell egenproduksjon, og disse avgrensningene er etter Medietilsynets vurdering relevante å se hen til i vurderingen av de spørsmålene som reises i oppdraget fra departementet.²² Medietilsynet redegjør i det følgende for disse bestemmelsene.

3.4.1 Rettslig bakgrunn

Den danske ordningen for redaksjonell produksjonsstøtte omfatter både trykte nyhetsmedier²³ og internettbaserte nyhetsmedier²⁴ som hovedsakelig består av tekstinnsnitt. Nyhetsmedier som

20 Se förordningen (2023:740) om mediestöd og Mediemyndighetens föreskrifter (MEMYFS 2024:1) om mediestöd.

21 Se <https://slks.dk/omraader/medier/skrevne-medier-tryktweb/redaktionel-produktionsstoette>

22 BEK nr 127 af 05/02/2024, endret 6. desember 2024 og trådte i kraft 1. januar 2025. Se [Bekendtgørelse om mediestøtte](#).

23 Med trykte nyhetsmedier forstås aviser, avislignende publikasjoner, fagtidsskrifter eller lignende.

24 Med internettbaserte nyhetsmedier forstås nyhetsmedier som distribueres til et dansk publikum via internett eller andre digitale plattformer, herunder via mobil, apper, nettbrett med videre.

primært består av levende bilder, lyd mv., kan også få redaksjonell produksjonsstøtte. Forutsetningen er at minimum en tredjedel av innhold i disse mediene består av tekstbaserte nyheter og at disse har en selvstendig verdi. At det skrevne nyhetsinnholdet har selvstendig verdi, betyr at innholdet er uavhengig av det øvrige innholdet i nyhetsmediet. Det innebærer at tekstbasert innhold som understøtter videoinnslag, podkast m.v., for eksempel i form av transkribering, bildetekst, shownotes²⁵ m.v., anses ikke som tekstbasert nyhetsinnhold med selvstendig verdi. Det slås videre fast at tekstbasert innhold som baserer seg på videoinnslag, podkast mv. kun regnes som skrevet nyhetsinnhold av selvstendig verdi dersom det inneholder ekstra elementer som gir innholdet en annen funksjon for brukeren. Det må derfor være en egen journalistisk bearbeiding av det tekstbaserte innholdet dersom et nyhetsmedium som i hovedsak har et annet format som levende bilder, lyd eller lignende skal kunne få redaksjonell produksjonsstøtte.

Tilskuddet gis til dekning av nyhetsmediets redaksjonelle omkostninger. Med redaksjonelle omkostninger forstås kostnader som er forbundet med produksjon av redaksjonelt innhold i det aktuelle nyhetsmediet. Redaksjonelle omkostninger omfatter blant annet lønn til redaksjonelle medarbeidere, frilansavtaler og andre direkte utgifter til journalistisk arbeid.

Ordnningen er avgrenset mot nyhetsmedier som eies helt eller delvis av offentlige institusjoner eller offentlige selskaper eller lignende. Nyhetsmedier med slike eierforhold kan ikke motta tilskudd.

Det er et vilkår for å få støtte at mediet henvender seg til en bred krets av brukere og ikke alene er rettet mot bestemte yrkes- og faggrupper, medlemmer av arbeidsgiver-, arbeidstaker- eller bransjeorganisasjoner, politiske partier eller ansatte i offentlige institusjoner, osv. Med begrepet bred krets av brukere forstås at nyhetsmediet er av allmenn interesse og ikke bare er av interesse for en bestemt gruppe i samfunnet. Medier som eies av arbeidsgiver-, arbeidstaker- eller bransjeorganisasjoner med to tredjedeler eller mer kan ikke motta tilskudd. Slikt eierskap er således i seg selv en avslagsgrunn. I tillegg gjøres det en konkret vurdering av mediets innhold, målgruppe og finansieringsgrunnlag. Danske mediemyndigheter har orientert om at selv med en eierandel under to tredjedeler kan en sterk tilknytning til en snever faggruppe føre til, at kriteriet om bred henvendelse ikke anses for oppfylt. Følgende fremgår av forarbeidene til den danske mediestøtteloven:

Det er hensigten med nr. 3 i forslaget at sikre, at nyhedsmediet er af almen interesse og ikke alene er af interesse for en nærmere bestemt gruppe i samfundet. I bestemmelsen oplistes erhvervs- og faggrupper, medlemmer af arbejdsgiver-, arbejdstager- eller brancheorganisationer, politiske partier eller ansatte i offentlige institutioner. Opremsningen af de forskellige grupper, der vil kunne falde ind under bestemmelsen, er ikke udtømmende. 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. Det vil bero på en konkret vurdering, hvorvidt mediet henvender sig til en bred kreds af brugere.²⁶

Videre kan ikke nyhetsmedier som mottar støtte til ukeaviser eller publisistiske magasiner motta tilskudd fra ordningen redaksjonell produksjonsstøtte til nyhetsmedier. I Danmark er det egne

²⁵ Begrepet er knyttet til strømmetjenester som podkaster eller audiovisuelle bestillingstjenester og brukes for å gi lytterne eller seerne en kort oversikt over innholdet i en episode og annen relevant informasjon.

²⁶ Se [lovforarbejderne til lov om mediestøtte](#)

ordninger for denne typen medier forutsatt at de fyller bestemte vilkår.²⁷ Publisistiske magasiner må ha en redaksjonell produksjon av samfunnsmessig, politisk og kulturell karakter som bidrar til den offentlige debatten, opplysning av samfunnet, meningsdannelse eller kulturell berikelse. Videre må publisistiske magasiner være rettet til et bredere dansk publikum og formidle selvstendig journalistisk bearbeidet stoff for å få støtte. Ukeaviser må ha innhold som er redigert til et lokalt dansk publikum og formidler selvstendig journalistisk bearbeidet stoff for å få støtte. Videre er det et krav til at disse publikasjonene har det blandede innholdet som typisk karakteriserer ukeaviser og stammer²⁸ fra ulike kilder. Fagblader er ikke omfattet av «Magasinpuljen» og «Ugeavispuljen».

Forskriften slår fast at støtten kan gis til utgivere av trykte nyhetsmedier og skrevne internettbaserte nyhetsmedier som formidler uavhengig journalistisk bearbeidet materiale og som etter sin art og innhold er egnet til å fremme et allsidig og mangfoldig nyhetstilbud av sosial og kulturell art med sikte på å styrke det danske demokratiet og den demokratiske debatten i Danmark.

Det er fire grunnleggende vilkår for å motta tilskudd som gjelder redaksjonelle årsverk, redaksjonelt innhold, tematikk og egenproduksjon:

Redaksjonelle årsverk

Nyhetsmediet må være et selvstendig medium med en ansvarlig redaktør. Nyhetsmediet må ha minimum tre redaksjonelle årsverk. Antall årsverk kan inkludere sjefredaktøren. Redaksjonelle årsverk omfatter lønnede innholdsproduserende medarbeidere, herunder lønnede praktikanter og redaksjonelle ledere med kreativ redaksjonell sluttproduksjon til det aktuelle nyhetsmediet som hovedoppgave. Frilansmedarbeidere teller ikke med i beregningen av redaksjonelle årsverk.

På visse vilkår kan ulønnet arbeidskraft utgjøre en del av årsverkene. Det forutsetter at den ulønnede medarbeideren har redaksjonelt arbeid som svarer til minst en tredjedel av ett årsverk og inngår i det redaksjonelle faglige fellesskapet.

Redaksjonelt innhold

Nyhetsmediet må ha minst 50 prosent redaksjonelt innhold i form av artikler innenfor et bredt emneområde og med behandling av aktuelt nyhetsstoff. Det betyr både at minst halvparten av nyhetsmediets samlede innhold skal være redaksjonelt stoff og ikke annonser, og at det er krav til temabredde og dekning av aktuelt nyhetsstoff.

Minst 50 prosent av det redaksjonelle innholdet skal behandle politiske, samfunnsmessige og kulturelle temaer.²⁹ Det betyr at minst 25 prosent av det samlede innholdet i nyhetsmediet skal dekke disse temaene.

Forskriften definerer flere ulike begreper som benyttes. Det følger av bekendtgørelsen § 5 stk. 8 at et nyhetsmediums emneområde betraktes som bredt, dersom det behandler flere temaer som innenriks-, utenriks-, kultur- og lokalt innhold, eller dersom ett emne behandles generelt og belyses fra flere og brede synsvinkler. Et eksempel som nevnes i forarbeidene til loven er dersom landbruks

27 Se [bekendtgørelse om redaktionel produktionsstøtte til ugeaviser](#) og [bekendtgørelsen om redaktionel produktionsstøtte til publicistiske](#)

28 Vår oversettelse fra dansk «hidrører fra forskellige kilder».

29 Det følger av ordlyden i § 5 første ledd nummer 7 at det er et vilkår at nyhetsmediet i det redaksjonelle innholdet primært behandler politiske, samfunnsrelaterte og kulturelle temaer, og dette forstås som minst halvdelen av det redaksjonelle innholdet.

stoff behandles ut fra politiske, samfunnsrelaterte, miljømessige, helsemessige og kulturelle synsvinkler. Med aktuelt nyhetsstoff forstås dagsaktuelle nyheter, og også nyheter som er et resultat av analyser som er gjennomført over lengre tid mv., og som er egnet for periodisk publisering minst ti ganger i året. Med politiske temaer forstås temaer som i vid forstand omhandler politikk og politiske spørsmål. Med samfunnsrelaterte temaer forstås temaer som har som mål å gi innsikt i samfunnets struktur og funksjoner. Med kulturelle temaer forstås temaer som i bred forstand omhandler kulturelle emner og begivenheter, inkludert artikler om sport, musikk, litteratur, teater, biblioteker og arkitektur, samt anmeldelser av faglitteratur og omtaler av kulturelle begivenheter mv.

Egenproduksjon

Det er også et vilkår at minst en sjettedel av innholdet i nyhetsmediet er selvstendig journalistisk bearbeidet for publisering i det aktuelle nyhetsmediet. Kravet til journalistisk egenproduksjon gjelder for det samlede innholdet i nyhetsmediet og tilsvarer cirka 16,67 prosent av alt innhold i nyhetsmediet.

Med selvstendig journalistisk bearbeidet innhold forstås produksjon av innhold som er avtalt med nyhetsmediet og som er initiert, lansert, utført av eller for, publisert i og betalt av nyhetsmediet. Blogginlegg på skrevne internettbaserte nyhetsmedier regnes kun som innhold som er uavhengig journalistisk bearbeidet for publisering i det aktuelle mediet dersom den aktuelle bloggeren er permanent tilknyttet og betalt av nyhetsmediet.

Det er også et vilkår at mediet utgis minst ti ganger i året. For internettbaserte nyhetsmedier som primært består av tekstinnsnitt er kravet at de minimum ti ganger årlig skal stille ny versjon av nyhetsnyhetsmediet til rådighet, som skiller seg fra tidligere versjoner. Det er søkeren som skal redegjøre for hva en utgave/versjon av deres medium består av, eksempelvis om den består av nyhetsartikler, nyhetsbrev eller video, og om hvordan antall utgaver/versjoner er beregnet.

3.4.2 Hovedregler om utmålingen av tilskuddet og begrensinger i støttebeløpet

Tilskuddet beregnes ut fra det enkelte nyhetsmediets redaksjonelle utgifter, og det samlede beløpet som er bevilget til ordningen det aktuelle tilskuddsåret. Utgiftene blir beregnet på søknadstidspunktet basert på siste regnskapsår og revisorgodkjent regnskap. Nystartede nyhetsmedier kan søke på like vilkår med andre søkere dersom de oppfyller kravene, men med et revisorgodkjent budsjett for de redaksjonelle utgiftene.

Tilskudd i form av redaksjonell produksjonsstøtte kan som hovedregel maksimalt utgjøre 35 prosent av nyhetsmediets redaksjonelle omkostninger og maksimalt 12,5 millioner kroner årlig. Lokale og regionale nyhetsmedier kan dog få et økt tilskudd opp til 18,5 millioner kroner årlig, forutsatt at tilskuddet ikke utgjør mer enn 35 prosent av nyhetsmediets redaksjonelle omkostninger.

Enkelte grupper medier kan få supplerende tilskudd på nærmere angitte vilkår, som strengere krav til andelen bredt og aktuelt redaksjonelt innhold og andelen egenproduksjon.³⁰ Den ene gruppen er trykte landsdekkende nasjonale nyhetsmedier som har mindre enn 40 000 eksemplarer per utgivelse og utkommer minimum fire dager per uke. For å kunne anses som et landsdekkende nyhetsmedium, må mediet i henhold til Danske Mediers Oplagskontrols geografiske inndeling av landet ha en dekningsgrad/opplag i forhold til antall husstander på minst 0,1 prosent i minst seks av elleve områder.³¹ For disse nyhetsmediene kan det samlede årlige tilskuddet ikke utgjøre mer enn nyhetsmediets

30 Jamfør BEK nr 127 af 05/02/2024 § 7 Stk. nr. 3, 4 og 5.

31 Se [ansøgningsvejledningen for redaktionel produktionsstøtte](#)

samlede redaksjonelle utgifter. Den andre gruppen medier som kan få supplerende tilskudd er internettbaserte nyhetsmedier som primært består av tekstinhold, og som ikke har samme eier eller utgiver som et annet nyhetsmedium som er omfattet av lov om radio- og fjernsynsvirksomhet eller bestemmelser om merverdiavgiftsfritak. For disse nyhetsmediene kan det samlede årlige tilskuddet maksimalt utgjøre 50 prosent av nyhetsmediets samlede redaksjonelle utgifter, og det kan ikke utgjøre mer enn 12,5 millioner danske kroner årlig.

Ordningen har et støttetak på maksimalt 90,0 millioner kroner årlig for en virksomhet som mottar redaksjonell produksjonsstøtte. Ved beregningen av støttetaket blir alle virksomheter i samme konsern som mottar redaksjonell produksjonsstøtte vurdert som én enkelt virksomhet.

3.4.3 Nærmere om hvordan tilskuddet til redaksjonell produksjonsstøtte blir forvaltet

Det er det danske Medienævnet som administrerer ordningen, medregnet det å fatte vedtak og føre tilsyn. Slotts- og kulturstyrelsen fungerer som sekretariat for nævnet. Medienævnets vedtak kan ikke påklages til et overordnet klageorgan, men nævnets avgjørelser kan bringes inn for de alminnelige domstolene eller Folketingets Ombudsman. En søker kan likevel be Medienævnet om en ny behandling av søknaden dersom det har fremkommet nye opplysninger eller ved vesentlige feil i søknadsbehandlingen.

Det er søkerne som må dokumentere at de oppfyller vilkårene for å motta redaksjonell produksjonsstøtte og nødvendige opplysninger til bruk for beregning og utbetaling av støtte.

Medienævnet gjør en samlet vurdering av om nyhetsmediet er støtteberettiget på bakgrunn av et antall utgivelser. Vurderingen gjøres på bakgrunn av et antall utgivelser, og det er nævnet selv som på forhånd fastsetter hvor mange utgivelser som skal inngå i vurderingen.

Tilskudd til redaksjonell produksjonsstøtte utlyses årlig til en fastsatt frist, normalt i starten av oktober. Søknader som kommer inn etter fristen, blir ikke behandlet. Dersom søknaden er mangelfull kan Medienævnet be om ytterligere opplysninger som er nødvendige for å behandle søknaden. Det kan fastsettes en frist for å sende inn slike opplysninger, og søknaden kan avslås dersom nævnet ikke mottar tilstrekkelige opplysninger fra søkeren.

Tilskudd til redaksjonell produksjonsstøtte tildeles for ett kalenderår om gangen. Hele puljen fordeles mellom alle de tilskuddsberettigede nyhetsmediene på bakgrunn av medienes redaksjonelle omkostninger det seneste året, hvor det foreligger et godkjent årsregnskap. Dette vil typisk være et årsregnskap fra det foregående året. Dvs. at søkere, som søker om støtte i oktober 2025 (om støtte for tilskuddsåret 2026) vil søke med et regnskap fra 2024. Mediet det søkes på vegne av vil innholdsmessig bli vurdert på bakgrunn av hvordan det fremstår på søknadstidspunktet. Vilårene skal være oppfylt på søknadstidspunktet og i tilskuddsåret (i dette tilfellet i 2026).

Tildelingen skjer i begynnelsen av januar hvert år, slik at saksbehandlingstiden normalt er tre måneder.

3.5 Vurdering av mekanismer for mer forutsigbar utbetaling av produksjonstilskuddet

Kultur- og likestillingsdepartementet har bedt Medietilsynet vurdere mulige mekanismer for å gjøre utbetalingen av produksjonstilskudd mer forutsigbar for mottakerne. Medietilsynet viser til at viktige faktorer for forutsigbarhet ved offentlige støtteordninger er at regelverket er tydelig og at det blir gitt god informasjon om forståelsen og anvendelsen av reglene.

Produksjonstilskuddet er en rettighetsbasert tilskuddsordning, som innebærer at alle søkere som oppfyller vilkårene i forskriften, har krav på tilskudd. Ordningen er innrettet slik at tilskudd blir tildelt etter søknad. Det søkes og bevilges tilskudd det samme året som tilskuddet gjelder for. Videre blir tilskuddet beregnet ut fra opplysninger fra kalenderåret før tilskuddsåret, og tilskuddsbeløpet er basert på de reviderte regnskapstallene og de kontrollerte abonnementsstallene for digitalt og papir fra det foregående året. Det er videre fastsatt regler for støtteintensitet og regler som setter øvre grenser for tilskudd, og som regulerer ulike tilfeller der tilskuddet skal avkortes. Det er dermed en rekke forhold ved den enkelte tilskuddsmottakeren og de økonomiske forholdene som påvirker størrelsen på tilskuddsbeløpet.

Medier som kan få tilskudd plasseres i én av fire tilskuddskategorier: (1) nummerén- og alenemedier, (2) lokale nummertomedier, (3) nasjonale nummertomedier og (4) nasjonale nisjemedier. Beregningen av tilskudd avhenger på denne bakgrunnen av avisenes konkurranseposisjon og størrelse i henhold til de fire tilskuddskategoriene. Videre gir flere bestemmelser ytterligere beregningsregler for særskilte grupper av medier innenfor de fire tilskuddskategoriene, eksempelvis for medier med utgiversted i de nordlige fylkene, for medier i de største byene, og for medier som gis ut på nynorsk.

For hvert tilskuddsår bestemmer Kultur- og likestillingsdepartementet fordelingen mellom de ulike tilskuddskategoriene ved å fastsette rammen for tilskudd, i tillegg til størrelsen på satser og faste beløp (grunntilskudd og ekstratilskudd). Fordelingen skal etter produksjonstilskuddsforskriften gjøres på grunnlag av bevilgningen til ordningen for det enkelte år og ta hensyn til den økonomiske utviklingen i de ulike kategoriene av nyhets- og aktualitetsmedier. Medietilsynet foreslår fordeling av tilskuddsbevilgningen, og forslaget forelegges bransjeorganisasjonene MBL og LLA til uttalelse før beslutning.

Tekstbaserte nyhets- og aktualitetsmedier som ønsker å få produksjonstilskudd, må søke hvert år. Vedtak om tildeling og fordeling av tilskuddet foreligger normalt relativt sent på året, ofte så sent som i november. Eksisterende støttemottakere får normalt tre kvartalsvise forskudd, med et endelig oppgjør etter at vedtaket er fattet. Forskuddsbetalingen til eksisterende tilskuddsmottakere er basert på tilskuddsbeløpet fra det foregående året. Flere faktorer virker inn på tilskuddets størrelse det aktuelle året, både ved det støttemottakende mediet selv, ved sammensetningen av støttemottakende medier totalt sett og ved den økonomiske utviklingen for medier i de ulike tilskuddskategoriene. Dersom tilskuddets størrelse blir lavere enn det foregående året, blir støtten enten avkortet ved den fjerde og siste utbetalingen, eller så vil det overskytende beløpet bli krevd tilbakebetalt fra støttemottakeren. Nye søkere får ikke forskuddsutbetaling, men får avklart om de er tilskuddsberettiget og hvor stort tilskuddet vil være, i vedtaket som normalt kommer på senhøsten. Deretter får nye søkere som er kvalifiserte for å motta støtte, utbetalt det totale støttebeløpet. Nye støttemottakere får et ekstra tilskudd det første året de er omfattet av tilskuddsordningen.³²

32 Jf. § 13 i produksjonstilskuddsforskriften. Ifølge bestemmelsens andre ledd får ikke medier med utgiversted i Nordland, Troms og Finnmark et slikt ekstra tilskudd det første året i ordningen.

Medietilsynet har merket seg at flere aktører som har gitt innspill til mediestøtteoppdraget er opptatt av å gjøre ordningen mer forutsigbar for eksisterende mottakere av produksjonstilskuddet. Det er særlig uforutsigbarhet knyttet til eventuell reduksjon i tilskuddets størrelse sammenlignet med tidligere år og at vedtak om tilskudd foreligger så sent på året, som begrunner ønsket om endringer. Flere faktorer spiller inn på tilskuddets størrelse for enkeltaktører fra år til år, og eventuelle endringer kan være tilsiktet både av hensyn til ordningens formål og for å svare på eventuelle utviklingstrekk i markedet eller uheldige virkninger av fordelingen.

I vurderingen av mekanismer som kan gjøre utbetalingen av tilskuddet mer forutsigbar, har Medietilsynet avgrenset utredningen til hvordan søknadsprosessen er innrettet med hensyn til søknadsfrist og dokumentasjonskrav. Å endre forvaltningsmessige forhold som søknads- og vedtakstidspunkt, slik at tilskuddsmottakerne får avklart størrelsen på tilskuddet så tidlig som mulig det året som tilskuddet gjelder for, vil styrke tilskuddsmottakernes forutsetninger for å planlegge og legge realistiske budsjetter for sin redaksjonelle drift.

3.5.1 Innspill fra bransjen

Mediebedriftenes Landsforening (MBL), Landslaget for lokalaviser (LLA) og Norsk Redaktørforening (NR) mener produksjonstilskuddet bør endres til å være en rettighetsordning i form av mer faste tilskuddsbeløp og slik at antall støttemottakere ikke påvirker størrelsen på tilskuddet. Bransjeaktørene er opptatt av større forutsigbarhet for eksisterende tilskuddsmottakere, og de mener at bevilgningen må økes når nye mottakere kommer inn i ordningen for å motvirke at eksisterende tilskuddsmottakere får redusert tilskuddet. Norsk Journalistlag (NJ) støtter også innføring av rettighetsbaserte regler for å unngå at nye aktører tar deler av bevilgningen på bekostning av eksisterende mottakere. NJ mener at driftsgrunnlaget og tilbudet undergraves når størrelsen på tilskuddets justeres ut fra hvor mange tilskuddsmottakere bevilgningen deles på. I tillegg mener NJ at nivået på tilskuddet bør tilpasses antallet støtteberettigede aktører slik at bevilgningen må økes når det kommer nye støttemottakere, og foreslår at dette lovfestes. Innspillene til denne utredningen er nærmere beskrevet i punkt 2.4.1.

Flere aktører ønsker også å øke forutsigbarheten i tildeling av produksjonstilskuddet gjennom at støtten tildeles tidligere på året. Blant annet Amedia mener at uforutsigbarheten i at vedtaket om tildeling av tilskudd kommer så sent på året, gjør det utfordrende å skape robuste redaksjoner.

3.5.2 Rammen for produksjonstilskuddet

Tilskuddsrammen for produksjonstilskuddet fastsettes årlig i forbindelse med Stortingets behandling av statsbudsjettet. Stortinget har fastsatt bestemmelser for budsjettering av statlig finansiering, og hovedprinsippene i statsbudsjettet har ligget fast siden bevilgningsreglementet ble utarbeidet i 1928.³³ Ifølge bevilgningsreglementet § 5 kan ikke utgiftsbevilgningen overskrides. Unntak fra bestemmelsene i bevilgningsreglementet i enkeltsaker krever særlig hjemmel. Utgangspunktet er at alle statlige utgifter og inntekter skal fastsettes ved bevilgningsvedtak i Stortinget og dermed være en del av statsbudsjettet (fullstendighetsprinsippet). Statsbudsjettet er en samlet oppstilling av statens inntekter og utgifter for ett kalenderår, og en slik helhetlig sammenstilling gir et godt grunnlag for å bruke budsjettet i den økonomiske politikken generelt og i politikken for ulike sektorer spesielt. Stortinget fastsetter skatte-, avgifts- og tollbestemmelser ved plenarvedtak for ett kalenderår om gangen, jf. Grunnloven § 75 bokstav a.³⁴ Dette har vært tolket til også å gjelde bevilgninger.

33 Det gjeldende bevilgningsreglementet ble vedtatt av Stortinget 26. mai 2006, se <https://lovdata.no/dokument/STV/for-skrift/2005-05-26-876>

34 «Det tilkommer Stortinget at: a. at give og ophæve Love, at paalægge Skatter, Afgifter, Told og andre offentlige Byrder, som dog ikke gjælde udover 31te December i det næst paafølgende Aar, med mindre af et nyt Storting uttrykkelig fornyes;»

Ettårsprinsippet følger også av bevilgningsreglementet § 3 første ledd og anses for å være viktig for den finanspolitiske styringen.³⁵ Dersom det er stor usikkerhet om hvor store beløp som faktisk vil bli brukt i budsjettåret, kan det bli vanskeligere å bruke statsbudsjettet som styringsinstrument for økonomien.³⁶

Videre følger det av bevilgningsreglementet § 3 annet ledd første punktum at statsbudsjettet skal inneholde «alle statlige utgifter og inntekter knyttet til virksomheter og tiltak som får sine utgifter og inntekter fastsatt ved Stortingets bevilgningsvedtak». Det fremgår også av bestemmelsen at bevilgningene skal være basert på realistiske anslag over utgifter og inntekter. Dette såkalte fullstendighetsprinsippet gir Stortinget mulighet til å gjøre en helhetlig prioritering gjennom den årlige budsjettprosessen. Videre baserer statsbudsjettet seg på kontantprinsippet (§ 3, tredje ledd i bevilgningsreglementet) og bruttoprinsippet (§ 3, fjerde ledd i bevilgningsreglementet). Kontantprinsippet innebærer at utgifter og inntekter skal tas med i budsjettet for det året de antas å bli kontant betalt. Bruttoprinsippet skal sørge for at budsjettet gir et mest mulig utførlig bilde av statlig virksomhet og at samtlige utgifter og inntekter blir budsjettmessig vurdert.

Som nevnt under punkt 3.5.1 mener flere større bransjeaktører at et tiltak som kan bidra til å gjøre utbetalingen mer forutsigbar, er å endre ordningen til å være rettighetsbasert i form av mer faste tilskuddsbeløp og ved at antall støttemottakere ikke påvirker størrelsen på tilskuddet.

Medietilsynet viser til at et rettighetsbasert produksjonstilskudd i form av at tilskuddsmottakerne får et forhåndsfastsatt beløp de årene de er kvalifiserte for tilskudd eller at tilskuddets størrelse er uavhengig av antall tilskuddsmottakere, forutsetter en statlig budsjettfullmakt som gir hjemmel til å overskride et bevilget beløp mot at overskridelsen etterfølgende legges frem for Stortinget.³⁷ Når stikkordet «overslagsbevilgning» føyes til en utgiftsbevilgning, gir stikkordet fullmakt til å overskride bevilgningen, jf. § 5 i bevilgningsreglementet. Overslagsbevilgning brukes i statlig finansiering på områder med lovbestemte rettigheter der det eksakte støttebehovet ikke kan fastslås på forhånd, fordi det endelige utgiftsbehovet avhenger av faktorer som befolkningsutvikling og antall søknader. Vilkalet er at utgiftsbehovet følger av regelverk som Stortinget har fastsatt, noe som typisk er aktuelt for stønader med hjemmel i lov.³⁸ Overslagsbevilgning benyttes typisk på områder der demografiske faktorer påvirker det endelige utgiftsbehovet, som eksempelvis innenfor sektorer som sosialtjenester og folketrygden, helse og utdanning. For budsjettposter som ikke er regelstyrte og ikke har stikkordet «overslagsbevilgning», er det Stortingets bevilgning på posten som setter rammer for aktiviteten som posten finansierer.³⁹

På medieområdet er det en ordning med fireårige styringssignaler lovfestet i lov om økonomisk støtte til mediene (mediestøtteloven), som ble vedtatt av Stortinget i desember 2020. I mediestøtteloven

35 "Budsjettet vedtas for kalenderåret."

36 Jf. <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statsbudsjett/statsbudsjettets-hovedprinsipper/id439268/> Stortingets budsjettvedtak innebærer at det gis en bevilgningsfullmakt som gjelder for budsjettterminen og som etter fast praksis følger kalenderåret. Dette innebærer at betaling må skje innen årets utgang for at bevilgningsfullmakten skal være benyttet. Det fremgår at det finnes unntak fra hovedregelen om tidsavgrensning til ett år og at det viktigste unntaket gjelder driftspostene som kan overføres med inntil fem prosent til neste budsjetttermin. Stortinget kan i tillegg vedta å føye til stikkordet "kan overføres" for poster som dermed kan overføres til de to etterfølgende terminene.

37 Kravet til etterfølgende rapportering til Stortinget i de tilfeller der bevilgningen overskrides, bidrar til å gi regjeringen og Stortinget en fleksibilitet til å dekke utgifter utenfor de fastsatte rammene.

38 Jf. <https://www.dfo.no/fagomrader/tilskudd-fra-staten/utforme-tilskuddsordningen>

39 Jf. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-i-statlig-budsjettarbeid/id439275/?ch=3>

er også formålsbestemmelsene for de direkte tilskuddsordningene, deriblant produksjonstilskuddet til nyhets- og aktualitetsmedier, lovfestet. Modellen for forvaltning av mediestøtten følger av mediestøtteloven, som har som sitt formål å bidra til forutsigbare rammer for mediernes virksomhet og en styrket uavhengighet i forvaltningen av mediestøtten.⁴⁰ Forvaltningsmodellen innebærer at regjeringen hvert fjerde år legger frem en budsjettproposisjon med en meldingsdel som inneholder forslag til fireårige styringssignaler for mediestøtten. På grunnlag av regjeringens forslag, kan Stortinget fastsette stortingsvedtak om den overordnede økonomiske rammen for mediestøtten de neste fire årene. Det er Stortinget som fordeler den overordnede økonomiske rammen for mediestøtten mellom de til enhver tid gjeldende tilskuddsordningene i forbindelse med den årlige budsjettbehandlingen. I perioden 2024 – 2026 skal bevilgningene til de direkte mediestøtteordningene justeres med pris- og lønnsvekst, jf. Innst. 14 S (2022–2023, Prop. 1 S (2022–2023), del III, kapittel 12 Mediepolitiske styringssignaler 2023–2026. Videre er det slik at både storting og regjering kan foreslå å opprette nye tilskuddsordninger og å avvikle eksisterende ordninger. Endringer i sammensetningen av tilskuddsordninger krever lovendring.

Medietilsynet viser til at det er Kultur- og likestillingsdepartementet som i tråd med mediestøtteloven fastsetter regler for tilskuddsordningene i forskrift, herunder også for produksjonstilskuddet for nyhets- og aktualitetsmedier. Bevilgningen til ordningen kan dermed ikke få tilføyd stikkordet overslagsbevilgning, jf. vilkåret om at utgiftsbehovet følger av regelverk som Stortinget har fastsatt. Medietilsynet legger til grunn at oppdraget fra departementet om å vurdere mekanismer for mer forutsigbar utbetaling av produksjonstilskuddet ikke omfatter en vurdering av å hjemle produksjonstilskuddet på en annen måte som gir fullmakt til å overskride den årlige bevilgningen fra Stortinget. Forslaget fra bransjeaktørene om å endre ordningen til at bevilgningens størrelse økes i det aktuelle tilskuddsåret dersom nye tilskuddsmottakere kommer til, forutsetter en lovendring som tillater en overslagsbevilgning.

3.5.3 Gjeldende praksis for behandling av søknader om produksjonstilskudd

Reglene for søknad og saksbehandling kommer frem av forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier kapittel 4. Der fremgår det blant annet at en søknad om produksjonstilskudd skal leveres på et skjema som Medietilsynet har fastsatt, jf. § 17 første ledd. Søknadsprosessen er digital, der søknader også må bekreftes av søkerens revisor direkte i fagsystemene til Medietilsynet. Søknader blir automatisk registrert i fagsystemene til Medietilsynet ved at det opprettes en sak når søknad er sendt inn på det fastsatte skjemaet.

Videre fastsetter § 20 første ledd i produksjonstilskuddsforskriften at opplysninger om antall abonnenter, antall eksemplarer solgt i løssalg, antall solgte digitale tilganger, antall egenproduserte saker og antall redaksjonelle årsverk skal gis årlig på et fastsatt skjema og innen en fastsatt frist. Medietilsynet eller noen Medietilsynet har inngått avtale med skal få oversendt disse opplysningene senest 1. mars hvert år for kontroll. Medietilsynet har inngått en slik avtale med Mediebedriftenes Landsforening (MBL).

Søknadsfristen for produksjonstilskudd har de siste årene normalt vært i årets første kvartal (mars måned), og søknadene blir ferdigbehandlet på høsten. Søkere som ikke har mottatt produksjonstilskudd tidligere blir oppfordret til å melde fra om at de skal søke på et tidligere tidspunkt enn den alminnelige søknadsfristen som årlig fastsettes av Medietilsynet.

40 Lov 18. desember 2020 nr. 153 om økonomisk støtte til mediene, § 1.

Tilskuddet gjelder for ett kalenderår (tilskuddsåret) og skal ifølge § 24 i forskriften utbetales kvartalsvis. Eksisterende støttemottakere mottar i utgangspunktet tre kvartalsvise forskudd, med et endelig oppgjør etter at vedtaket er fattet.

Tidspunktet for vedtaket er styrt av når de nødvendige opplysningene for å behandle søknadene er tilgjengelige. Dokumentasjonen for disse opplysningene foreligger på ulike tidspunkter i året.

Ifølge § 21 i forskriften beregnes tilskuddet ut fra opplysninger fra kalenderåret før tilskuddsåret. Dette innebærer at vilkårene for å motta tilskudd må være oppfylt i kalenderåret før tilskuddsåret. Vilårene skal dokumenteres gjennom opplysninger om produksjon av redaksjonelt innhold, revisorbekreftede regnskap og bekreftede abonnementstall fra MBL. I tillegg må konserneide aviser bekrefte at fjorårets konserninterne transaksjoner har foregått på vanlige forretningsmessige vilkår og at avtaler mellom medieselskapet og selskapets aksjeeiere eller med medlemmer av selskapets ledelse mv. skal være på forretningsmessige vilkår. Dokumentasjon på at konserninterne transaksjoner har foregått på markedsvilkår, er først tilgjengelig for Medietilsynet i midten av august. Denne dokumentasjonen kan ikke fremskaffes på et tidligere tidspunkt. Opplysningene om konserninterne transaksjoner er et kvalifikasjonskriterium. Dersom transaksjonene ikke har funnet sted på markedsvilkår, skal søknaden om tilskudd avslås etter forskriftens § 8.

Tabell 4 gir en oversikt over dokumentasjonen som Medietilsynet må ha tilgjengelig for å behandle søknadene om produksjonstilskudd. Tabellen viser kilden opplysningene kommer fra, tidspunktet dokumentasjonen blir tilgjengelig på, og hvilken bestemmelse dokumentasjonskravet er hjemlet i.

Tabell 4 – Dokumentasjonskrav i produksjonstilskuddsforskriften

Dokumentasjon	Kilde	Tidspunkt	Hjemmel
Redaksjonelt innhold	Søker	Mars	§ 5 a til c og h til i
Antall redaksjonelle årsverk	Søker	Mars	
Abonnementstall for medlemsbedrifter i MBL og LLA	MBL	Ca. 10. mars	§ 5 jf. § 4 og § 8
Abonnementstall for aviser som ikke er medlem i MBL eller LLA	MBL	20. april	§ 5 jf. § 4 og § 8
Fylkesvis spredning for ulike typer medier (nasjonale nummertilord-medier, nasjonale nisjemedier og lokale medier)	Søker/MBL	15. april	§ 3 bokstav j til l
Revisorbekreftede regnskapsopplysninger	Søker/revisor	20. mars	§ 5 første ledd bokstav f, §§ 6 og 7
Konserninterne transaksjoner på markedsvilkår	Revisor	10. august	§ 7

Kilde: Medietilsynet

Medietilsynet vurderer at situasjonen for tilskuddsmottakerne til en viss grad er uforutsigbar ved at produksjonstilskuddet tildeles sent på året. Tidligere ble denne usikkerheten avhjulpet noe ved at det for eksisterende tilskuddsmottakere ble utarbeidet en prognose for tildelingen tidligere på året. Prognosen ble publisert medio mai på grunnlag av fjorårets faste tilskudd og fordeling av budsjett-rammen mellom de ulike tilskuddskategoriene. Når prognosen ble offentliggjort var det ennå ikke avklart om noen aviser kom til å få endret tilskuddskategori, og det var heller ikke tatt høyde for om nye søkere kunne komme inn i ordningen. Medietilsynet erfarte at usikkerheten rundt disse faktorene gjorde prognosen mindre treffsikker, og siden tilskuddsåret 2024 har tilsynet derfor valgt å ikke offentliggjøre noen prognose.

At vedtak om tilskudd fattes så sent på året, innebærer at det blir utfordrende for tilskuddsmottakere å tilpasse driften dersom tilskuddets størrelse avviker vesentlig fra det søkeren, alt annet likt, forventer på grunnlag av tidligere støttenivå.

Medietilsynet viser i denne sammenhengen til at den gjeldende forskriften hjemler muligheten for å gjøre justeringer som påvirker fordelingseffekter både mellom og innad i tilskuddskategoriene. Det er Kultur- og likestillingsdepartementet som i forkant av hver tildeling fastsetter tilskuddsrammen for de enkelte tilskuddskategoriene på grunnlag av bevilgingen for det enkelte året (§ 10 første ledd) og den årlige størrelsen på grunntilskuddene og ekstratilskuddene (§12 siste ledd). Det følger av § 10 annet punktum at departementet blant annet skal ta hensyn til den økonomiske utviklingen i de ulike kategoriene av nyhets- og aktualitetsmedier ved fastsettelsen av rammen for tilskudd. Videre skal departementet ta hensyn til eventuelle økonomiske utviklingstrekk for bestemte avisgrupper, antall tilskuddsmottakere og utilsiktede konsekvenser for enkeltaktører ved fastsettelsen av størrelsen på de faste tilskuddenes. Samlet sett gir dette et visst rom for å påvirke fordelingen mellom aktørene og avhjelpe særlig uheldige effekter for bestemte grupper eller enkeltaktører. Så lenge størrelsen på bevilgningen ligger fast, vil imidlertid slike justeringer ikke fullt ut veie opp for uforutsigbarheten med hensyn til eventuelle nye tilskuddsmottakere.

At tilskuddet blir fordelt sent på året, er også uforutsigbart for nye søkerne fordi det går lang tid fra søknaden sendes inn til det blir avklart om aktøren er tilskuddsberettiget. Videre får nye søkere utbetalt tilskuddet i sin helhet når det endelige vedtaket fattes i oktober/november, til forskjell fra eksisterende støttemottakere som mottar forskuddsutbetalinger gjennom året.

3.5.4 Effekter av å endre vedtakstidspunktet for tildelingen av produksjonstilskudd

Medietilsynet har vurdert om en endring av tidspunktene for søknadsfrist og vedtak kan gjøre det mer forutsigbart for mottakerne av produksjonstilskuddet. Som vist ovenfor, er årsaken til at vedtakene fattes så vidt sent på året at dokumenterte opplysninger som er nødvendige for å behandle søknadene foreligger på ulike tidspunkter, enkelte så sent som i august hvert år. Etter Medietilsynets vurdering vil det å endre tidspunktet for vedtak til begynnelsen av året øke forutsigbarheten ved utbetalingen av tilskuddet. Søkerne vil med dette få avklart om de kvalifiserer for støtte. Søkerne som får innvilget tilskudd, får vite størrelsen på støttebeløpet på et tidspunkt som gjør det mulig å tilpasse driften og budsjettene i vesentlig større grad sammenlignet med gjeldende forvaltningspraksis. Å endre vedtakstidspunkt til starten av året vil innebære at søknadsfristen må legges til året før tilskuddsåret.

Som nevnt, er nåværende ordning slik at eksisterende støttemottakere får forskuddsvis utbetaling hvert kvartal basert på støttebeløpet det foregående året, før de får et endelig oppgjør i årets siste kvartal. Dersom Medietilsynets forslag om å endre vedtakstidspunktet til starten av året vedtas, blir det som utgangspunkt ikke lenger behov for å basere utbetalingen av støtten på støttebeløpet fra det foregående året. Medietilsynet anbefaler at bestemmelsen i forskriften § 24 annet ledd om at tilskuddet normalt skal utbetales kvartalsvis videreføres. Medietilsynet legger til grunn at den kvartalsvise utbetalingen kan være basert på tilskuddsbeløpet som blir vedtatt for det aktuelle året. Dette øker forutsigbarheten ved utbetalingen av tilskuddet ved at søkerne kan tilpasse utgiftsnivået i det aktuelle tilskuddsåret som vedtaket gjelder for. Videre bortfaller behovet for avkorting eller tilbakebetaling som følge av at tilskuddsmottakeren har fått utbetalt for mye støtte de tre første kvartalene. For nye søkere bidrar et vedtakstidspunkt på starten av året både til at størrelsen på tilskuddet blir kjent, og at støtten blir tilført virksomheten på et mye tidligere tidspunkt enn det som er tilfellet etter den gjeldende forvaltningspraksisen. Samlet sett fører dette til at virksomheten i større grad kan nyttiggjøre seg støtten i det året som tilskuddet gjelder for.

I forvaltningen av dagens ordning blir både kvalifikasjonskriteriene og reglene for å beregne tilskuddet vurdert på grunnlag av fjorårets opplysninger om nyhets- og aktualitetsmediet. Som det er gjort rede for ovenfor, blir mange av opplysningene som inngår i saksbehandlingen av søknadene om tilskudd tilgjengelige på våren (mars og april), mens opplysningene om konserninterne transaksjoner først blir tilgjengelige i august. Opplysningene om konserninterne transaksjoner er et kvalifikasjonskriterium, og det har ingen betydning for beregningen av størrelsen på tilskuddet.

Å benytte eldre opplysninger om avisene øker forutsigbarheten fordi vedtakstidspunktet da kan legges tidligere på året. Forslaget om å endre søknads- og vedtakstidspunktet innebærer at ordlyden i § 21 første punktum må endres fra at vilkårene må være oppfylt «i kalenderåret før tilskuddsåret», til at de må være oppfylt «i kalenderåret to år før tilskuddsåret». Videre må annet punktum i bestemmelsen endres fra at tilskuddet beregnes ut fra opplysninger fra «kalenderåret før tilskuddsåret», til at det beregnes ut fra opplysninger fra «kalenderåret to år før tilskuddsåret». Dokumentasjonskravene bør videreføres uendret. Vilårene skal dokumenteres gjennom opplysninger om redaksjonell virksomhet og innholdsproduksjon, revisorbekreftede regnskap og bekreftede abonnementsall fra MBL. I tillegg må konserneide aviser bekrefte at fjorårets konserninterne transaksjoner har foregått på vanlige forretningsmessige vilkår og at avtaler mellom medieselskapet og selskapets aksjeeiere eller med medlemmer av selskapets ledelse mv. skal være på forretningsmessige vilkår.

Tilskuddet til enkeltaviser blir som i dagens ordning, med unntak av at effektene av endringer i avisenes brukerinntekter får ett års forsinkelse. Det er rimelig å legge til grunn at en slik mekanisme vil være til fordel for de eksisterende tilskuddsmottakerne, ettersom virkningen av en eventuell negativ utvikling i brukerinntektene på tilskuddets størrelse forsinkes. Motsatt kommer det til å gå noe lenger tid før en positiv utvikling i brukerinntektene virker inn på størrelsen av tilskuddet, noe det er grunn til å anta at har mindre betydning for en virksomhet i vekst.

En slik forvaltningsmodell innebærer at søknadsfristen kan settes til høsten, ettersom en vesentlig del av opplysningene som trengs for å vurdere om søkerne fyller kriteriene for å motta produksjonstilskudd, er basert på eldre regnskapstall og redaksjonelt innhold. Fristen må settes etter at dokumentasjon på konserninterne transaksjoner for foregående år foreligger, altså senere enn midten av august. På bakgrunn av dette foreslår Medietilsynet at søknadsfristen settes i september.

Som beskrevet i punkt 3.5.2, er det etablert fireårige styringssignaler for å sikre forutsigbare økonomiske rammer for den direkte mediestøtten, men Stortinget bevilger midlene til støtten for ett år om gangen. Ettersom Stortinget fatter de endelige budsjettvedtakene for det kommende året i desember, innebærer en søknadsfrist i september at bevilgningen for tilskuddet ikke foreligger på søknadstidspunktet. Når rammene for bevilgningen er kjent, kan Medietilsynet starte arbeidet med forslag til fordeling av tilskuddsbevilgningen mellom de ulike tilskuddskategoriene, som også skal legges frem for bransjeorganisasjonene MBL og LLA før den fastsettes av Kultur- og likestillingsdepartementet.

Medietilsynet får som regel det årlige tildelingsbrevet fra Kultur- og likestillingsdepartementet på nyåret, i januar eller februar. I tildelingsbrevet meddele departementet hva som er Stortingets budsjettvedtak, og departementet legger økonomiske rammer og fastsetter mål, oppgaver og leveranser for det kommende året. I brevet meddeler departementet også tilskuddsbevilgningene til de ulike ordningene, blant annet til produksjonstilskuddet til nyhets- og aktualitetsmedier. Etter at tildelingsbrevet foreligger, kan departementet etter forslag fra Medietilsynet fastsette størrelsen på årlige satser og faste beløp (grunntilskudd og ekstratilskudd). Medietilsynet vurderer på bakgrunn av dette at vedtak om produksjonstilskudd dermed kan fattes kort tid etter at satsene foreligger, sannsynligvis i overgangen januar/februar mot oktober/november slik situasjonen er nå.

Medietilsynet bemerker at uforutsigbarheten knyttet til effekten av at nye aviser kommer inn i ordningen uten at bevilgningens størrelse økes tilsvarende, ikke avhjelpes ved å legge til grunn to år gamle opplysninger om regnskap og redaksjonelt innhold. I denne forbindelse er det også grunn til å vise til at antall støttemottakende nyhets- og aktualitetsmedier har ligget svært stabilt de siste fem årene, se punkt 3.2 og tabell 2. Nye støttemottakere har kommet til, men samtidig har omtrent like mange støttemottakere gått ut av ordningen. Eksisterende støttemottakere kan også bevege seg mellom tilskuddskategorier, noe som påvirker antallet støttemottakere som får tilskudd innenfor de ulike kategoriene.

Medietilsynet viser til at dagens ordning med tilskuddskategorier og en årlig fordeling av tilskuddsbevilgningen mellom de ulike tilskuddskategoriene gir fleksibilitet og en viss mulighet til å målrette tilskuddet utover det som er forskriftsfestet, ut fra de faktiske forholdene avisene i de ulike kategoriene møter. Dagens ordning gir også fleksibilitet til å motvirke at den økonomiske situasjonen blir for ustabil for de eksisterende støttemottakerne, dersom det er større endringer i antall støttemottakere i enkelte kategorier. Videre viser regnskapsdataene og andre faktorer at det er stor forskjell på rammevilkårene for ulike typer aviser, eksempelvis mellom nasjonale breddeaviser, nasjonale nisjemedier og lokalaviser i ulike markeder. Medietilsynet anbefaler derfor at ordningen med tilskuddskategorier og en årlig fordeling av tilskuddsbevilgningen mellom de ulike kategoriene videreføres, samt at satser og faste beløp fastsettes årlig.

Medietilsynet viser for øvrig til at det i denne rapporten er gjort nærmere vurderinger av hvor hensiktsmessig tilskuddskategorien nasjonale nisjemedier er. Medietilsynet foreslår presiseringer og endringer i regelverket som skal øke treffsikkerheten av støtten for denne tilskuddskategorien for nasjonale medier med en smalere innholdsprofil, og foreslår i tillegg at det innføres en ny separat tilskuddskategori for mindre, nasjonale breddemedier for å gi et riktigere rettslig grunnlag for tildeling av støtten til denne gruppen nasjonale medier. Se mer om dette i kapittel 3.11.

3.5.5 Særlig om nyetablerte aviser

Forslaget om å endre vedtaks- og søknadstidspunktet må også gjelde for nye søkere. Vurderinger av om søkere oppfyller innholdskravene i forskriften, gjøres også på grunnlag av fjorårets redaksjonelle produksjon. For å avklare om en førstegangssøker oppfyller innholdskravene i forskriftens § 3, analyserer Medietilsynet mediets redaksjonelle innhold. For eksisterende tilskuddsmottakere kan Medietilsynet gjennomføre stikkprøver for å undersøke om innholdskravene er oppfylt. Til dette benyttes manuelle, kvantitative innholdsanalyser med et sett av variabler, se mer om dette i punkt 3.11. Som følge av at innholdskravene har blitt stadig viktigere i avgrensningen av hvilke nyhets- og aktualitetsmedier som faller innenfor og utenfor ordningen, er analysene som ligger til grunn for vurderingene av innholdet relativt komplekse og tidkrevende. Medietilsynet har erfart at det er behov for minst seks måneders saksbehandlingstid for å kunne gjennomføre de nødvendige innholdsanalyser av nye søkere før vedtakstidspunktet.⁴¹

Ettersom Medietilsynet foreslår å endre vedtakstidspunktet til januar/februar, innebærer dette at søknadstidspunktet for nye søkere må legges noe tidligere enn oktober. Opplagstallene foreligger omkring 10. mars, og abonnementstallene foreligger normalt i midten av mars. For søkere som ikke er medlemmer i MBL og/eller LLA, må abonnementstallet fastsettes separat, men det bør etter Medietilsynets erfaringer kunne fastsettes innen 1. april. Medietilsynet foreslår på denne bakgrunn at søknadsfristen for nye søkere settes før sommeren, for å sikre at det er nok tid til å gjennomføre

⁴¹ Medietilsynet arbeider kontinuerlig med utvikling av eksisterende og utprøving av nye metoder for innholdsanalyser, for å sikre en mest hensiktsmessig, treffsikker, robust og effektiv forvaltning av ordningen.

innholdsanalyser i god tid før tilskuddet skal beregnes. Dette medfører at nye søkere som er konserneide må ettersende en revisorgodkjent bekreftelse på at fjorårets konserninterne transaksjoner har foregått på vanlige forretningsmessige vilkår og at avtaler mellom medieselskapet og selskapets aksjeeiere eller med medlemmer av selskapets ledelse mv. skal være på forretningsmessige vilkår, når en slik bekreftelse foreligger i august.

Medietilsynet viser i denne sammenhengen til at det følger av produksjonstilskuddsforskriften § 17 at en søknad om tilskudd skal leveres på et skjema fastsatt av Medietilsynet. Medietilsynet mener det er hensiktsmessig at ordlyden i forskriften også omfatter hjemmel til å fastsette en frist for søknad.

3.5.6 Konklusjon og anbefaling

Medietilsynet anbefaler at tidspunktet for å fatte vedtak om tildeling av produksjonstilskudd blir fremskyndet til januar/februar i tilskuddsåret. Det forutsetter at søknadsfristen blir endret til september i året før tilskuddsåret. Dette vil øke forutsigbarheten for tilskuddsmottakerne ved at de på et tidligere tidspunkt får kunnskap om tilskuddets størrelse, slik at de kan tilpasse driften i forhold til dette. En slik endring av forvaltningspraksisen forkorter saksbehandlingstiden vesentlig fra Stortinget fatter vedtak om bevilgning til produksjonstilskuddet over statsbudsjettet og til midlene er fordelt.

Forslaget krever en endring av § 21 i forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier når det gjelder fra hvilket år opplysningene som trengs for å behandle søknaden, skal være hentet fra. Dokumentasjonskravene foreslås videreført uendret. Forslag til ny § 21 lyder:

Vilkårene som følger av §5, § 6 andre og fjerde ledd, § 7 og § 8 første ledd må være oppfylte i kalenderåret to år før tilskuddsåret. Tilskuddet beregnes ut fra opplysninger fra kalenderåret to år før tilskuddsåret.

Medietilsynet foreslår også følgende tillegg i § 17 første ledd, slik at ordlyden i forskriften også omfatter hjemmel til å fastsette frist for søknad:

Søknad om tilskudd skal leveres på eget skjema og innen en frist som Medietilsynet fastsetter.

3.6 Treffsikkerheten av dagens opplagsgrenser for å kunne motta produksjonstilskudd

I det følgende vurderer Medietilsynet om dagens opplagsgrenser for å kunne motta produksjonstilskudd bør endres eller heves. Vurderingen gjelder nivået på avisenes totale opplag og ikke kravet til fordeling av abonnementstallet i landets fylker, jf. forskriften om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier § 3 bokstav j og k. Dette kravet blir vurdert i punkt 3.7.

3.6.1 Tidligere vurderinger av opplagsgrensene

Opplagsgrensene for å kunne motta produksjonstilskudd ble vurdert i Medietilsynets utredning om de direkte mediestøtteordningene i 2021, etter innspill fra blant andre MBL og LLA.⁴² LLA ba spesifikt om en vurdering av den øvre opplagsgrensen og om omsetning eller andre faktorer bør sees på i tillegg til opplag. LLA mente det var «store utslag i fordelinga av produksjonsstøtta etter utvikling i opplag», og foreslo derfor å innføre et tak, «som kan tilretteleggast i trappetrinn der faktoren for opplag blir lågare når opplaget er over ei viss grense».

42 Medietilsynet (2021) *De direkte mediestøtteordningene – En utredning fra Medietilsynet*.

I utredningen fra 2021 vurderte Medietilsynet både den øvre og den nedre opplagsgrensen for å kunne motta produksjonstilskudd. Det ble ikke foreslått noen endringer i den øvre opplagsgrensen for nummer én- og alene-medier. Årsaken var at Medietilsynet fant at tendensen til positivt driftsoverskudd for nummer én- og alene-medier med opplag på mellom 4 000 og 6 000 hadde vart over flere år til og med 2020, men at fremtidige økonomiske rammebetingelser for aviser med mellom 4 000 og 6 000 i opplag likevel var usikre. Medietilsynet foreslo imidlertid å senke den nedre opplagsgrensen for alenemedier i små utkantkommuner til 750 i opplag.

Videre foreslo Medietilsynet en øvre grense på 40 000 i abonnementstall for nummertomedier, og viste til at disse mediene har tilstrekkelige inntekter til bærekraftig drift uten produksjonstilskudd.⁴³ Nivået på abonnementstallsgrensen ble beregnet ut fra enkelte støtteberettigede nummertomediers offentlig tilgjengelige abonnementspris og nivået på brukerinntekter dette genererer. Departementet var enig i at det er nødvendig med en øvre abonnementstallsgrense for nummertomedier, slik det er for nummerén- og alenemedier i gjeldende forskrift, for å ivareta tilskuddsordningens formål. Departementet la Medietilsynets beregninger for bærekraftig drift uten statlig støtte til grunn, men la samtidig vekt på usikkerhet med hensyn til fremtidig betalingsvilje for digitale abonnemeter. Departementet anbefalte på denne bakgrunn innføring av et abonnementstak på 50 000 for nummertomedier.⁴⁴

Medietilsynet foreslo i tillegg å endre begrepet for utbredelse fra opplagstall til abonnementstall.⁴⁵ Begrunnelsen for dette var at opplag er et begrep som stammer fra papiravisene og at abonnements-tall utgjør den største og viktigste faktoren i beregningen av opplag og er et viktig mål på utbredelse for bransjen. Som følge av dette ble den tidligere nedre grensen på minst 1000 i opplag endret til at mediet må ha minst 700 i abonnementstall for å kunne motta tilskudd. Etter opplagsregelverket er 300 av 1000 i opplag såkalte frieksemplarer til distribusjon til annonsører, samarbeidspartnere og lignende. Abonnementstallet er likt opplag fratrukket frieksemplarer. I praksis ble dermed kravet til avisenes utbredelse videreført uendret.

Medietilsynets forslag ble fulgt opp gjennom endringer i forskrift om tilskudd til nyhets- og aktualitets-medier, som trådte i kraft 1. januar 2023. Dette innebar at de tidligere bestemmelsene om beregningen av opplagstall ble tilpasset beregningen av abonnementstall. I forarbeidene viser departementet til at det å erstatte opplag med abonnementstall hovedsakelig var en modernisering av begrepsbruken i forskriften, og ikke skulle innebære en vesentlig endring fra å bruke opplag som vilkår. Det følger nå av § 8 første ledd at nummerén- og alenemedier som har et abonnementstall på 5 700 eller mer og at nummertomedier som har et abonnementstall på 50 000 eller mer ikke kan få tilskudd.

Videre ble det innført en ny bestemmelse om at alenemedier som utgis i en kommune med færre enn 5 000 innbyggere med sentralitet 5 eller 6 i SSBs sentralitetsindeks er unntatt fra det alminnelige kravet til 700 i abonnementstall (1000 i opplag), og kan få tilskudd med minst 450 i abonnements-tall (750 i opplag), jf. § 5 sjette ledd, jf. § 5 første ledd bokstav j. Innføringen av et slikt unntak fra den nedre abonnementsgrensen ble blant annet gjort på grunnlag av en kartlegging som forskere ved Høgskulen i Volda gjorde av den territorielle avisdekningen i Norge og en analyse av hyperlokale nettaviser.⁴⁶ Kartleggingen viste at det forekommer markedssvikt i form av manglende systematisk

43 Ibid.

44 Kultur- og likestillingsdepartementet (2022) Høringsnotat – Forslag til ny forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier

45 Medietilsynet (2021) *De direkte mediestøtteordningene – En utredning fra Medietilsynet*.

46 Halvorsen, Bjerke og Aker (2021) *Medieøkonomi, mediemangfold og mediestøtte*, Høgskulen i Volda; Halvorsen, Bjerke (2019) *All seats taken, hyperlokal online media in strong print news paper surroundings: The case of Norway*, i Nordicom Review nr. 40 (Special Issue 2); Halvorsen (2021) *Lokalavis og lokalsamfunn. Forholdet mellom Folldalsportalen og Folldalssamfunnet*, i Stadutvikling, Fjordantologien 2021.

lokaljournalistisk dekning i minst 60 norske kommuner, og at dette først og fremst gjelder i utkantkommuner uten avisutgivelse, særlig i kommuner som har sentralitet 5 og 6 etter SSBs kategorisering og som har færre enn 5 000 innbyggere. Analysen av hyperlokale nettaviser tydet på at avisene som utgis i slike utkantkommuner gir innbyggerne et langt bedre lokaljournalistisk tilbud enn de får gjennom regiondekkende aviser med kontor langt unna. Det ble også vurdert slik at omfanget av markedssvikten sto i fare for å øke ved at et antall ikke-konserneide ukeaviser med begrensede digitale inntekter ville få utfordringer med overgangen til digital utgivelse. Medietilsynet vurderte at et krav til lavere abonnementsstall for medier i disse kommunene trolig kunne stimulere til nyetableringer i svært små lokalavismarkeder der det ikke er konkurranse, og at tiltaket ville vært effektivt, treffsikkert og transparent.

3.6.2 Vurdering av dagens opplagsgrenser og abonnementsstall

Den nedre grensen for antall abonnenter et nyhets- og aktualitetsmedium kan ha for å kvalifisere til å få produksjonstilskudd representerer et uttrykk for et laveste volumnivå for muligheten til å oppnå bærekraftig drift. Grensen er dermed et viktig mål på markedsprøvingen som blir lagt til grunn for at et medium kan få produksjonstilskudd. Det er vanskelig å definere en nedre grense for hvor mange abonnenter som må til for å etablere og drive et nyhets- og aktualitetsmedium i de ulike markedene. Faktorer som innbyggertall, demografiske forhold, sammensetningen av næringslivet, tilgangen på annonseinntekter, tilgang på digital infrastruktur og ressurser, målgruppe og eierforholdene påvirker mulighetene for vellykket etablering og drift av aviser. Den nedre grensen for antall abonnenter et nyhets- og aktualitetsmedium kan ha, bør også representere et uttrykk for et minstemål på utbredelsen som er nødvendig for at mediet kan fylle sin samfunnsfunksjon og dermed være støtteverdig sett opp mot formålet med produksjonstilskuddsordningen.

Det alminnelige kravet om at nyhets- og aktualitetsmediet må ha minst 700 i abonnementsstall, fremgår av forskriftens § 5 første ledd bokstav j. Dette nivået tilsvarer det tidligere kravet om minst 1 000 i opplagstall, som har vært gjeldende siden midten av 1990-tallet. Vurderingen har vært at kravet om et gjennomsnittlig nettoopplag på minst 1 000 eller et abonnementsstall på 700 har fungert etter hensikten som et laveste nivå for muligheten til å oppnå økonomisk bærekraftig drift i en papirbasert avisvirksomhet.⁴⁷ I denne forbindelse må det presiseres at det er utgiveren som tar risikoen for å få til bærekraftig drift av nyhets- og aktualitetsmediet. Medietilsynet gjør ingen konkrete vurderinger av de markedsmessige forholdene i ulike markeder eller om mediet blir etablert i et lokalt marked der det er mulig å få til bærekraftig drift.

Alle nyetablerte aviser de seneste årene er rent digitale og publiserer ikke på papir. Det er for tidlig å si noe sikkert om hva som er et laveste nivå for å oppnå bærekraftig drift for heldigitale aviser. Fra 2019 til 2024 økte antallet tilskuddsberettigede aviser med abonnementsstall mellom 700 og 1 700. Økningen var på 14, antallet gikk fra 39 til 53. Det tyder på at etableringsbarrierene har blitt vesentlig lavere som følge av digitaliseringen. Et annet forhold som spiller inn, er at reklamefinansiering av avisutgivelser slik vi kjenner det fra de tradisjonelle lokale gratisavisene, ble nær sagt umulig i kjølvannet av pandemien. Flere av de tidligere lokale gratisavisene som ble distribuert til kommunens husstander har gått over til å bli digitale lokale abonnementsaviser.

I tillegg til å vurdere om det er behov for å endre terskelverdien i minstekravet gjennom å heve eller senke terskelen, har Medietilsynet vurdert om det ved fastsettelsen av minstekravet er hensiktsmessig at terskelverdien differensieres mellom nasjonale og lokale medier.

47 Medietilsynet (2021) De direkte mediestøtteordningene og Kultur- og likestillingsdepartementet (2022) Høringsnotat – Forslag til ny forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier

3.6.2.1 Videreføring av abonnementstallet for lokale medier

I 2024 hadde kun 12 av 162 tilskuddsmottakere et abonnementstall mellom 700 og 999, og alle disse var lokale medier.⁴⁸ 48 av tilskuddsmottakerne hadde abonnementstall mellom 1 000 og 1 999, der alle også var lokale medier. 9 av 162 tilskuddsmottakere hadde over 10 000 i abonnementstall, 6 av disse var nasjonale nummertom-medier, 1 var nasjonale nisjemedium og 2 var lokale nummertom-medier. De resterende 91 tilskuddsmottakerne hadde mellom 2 000 og 10 000 i abonnementstall, der 9 var nasjonale nisjemedier og 82 var lokale medier.

Tabell 5 – antall tilskuddsmottakere med ulike nivåer på abonnementstall i 2024

	700–999	1 000–1 999	2000–10 000	Mer enn 10 000	Totalt
Lokale medier	12	48	82	2	144
Nasjonale nummertom-medier	-	-	-	6	6
Nasjonale nisjemedier	-	-	9	1	10
Totalt	12	48	91	9	160*

Kilde: Medietilsynet *unntatt tilskuddsmottakere med under 700 i abonnementstall

Samlet sett viser tallene at langt de fleste av de lokale mediene som får produksjonstilskudd har over 1 000 i abonnementstall. Kun i overkant 8 prosent av de lokale tilskuddsmottakerne har mellom 700 og 999 i abonnementstall. Nær 60 prosent av de lokale tilskuddsmottakerne har 2 000 eller mer i abonnementstall. Isolert sett kan dette trekke i retning av at minstekravet til antall abonnementer er noe lavt.

Likevel vurderer Medietilsynet at det ikke er hensiktsmessig å heve minstekravet til 700 i abonnements-tall for lokale medier, ettersom ett av formålene med ordningen er å stimulere til et mangfold av tekst-baserte nyhets- og aktualitetsmedier over hele landet og kommunestrukturen i Norge kjennetegnes av et stort antall små og svært ulike kommuner med hensyn til areal, folketall og sentralitet. Det er per i dag et fåtall lokale medier med abonnementstall mellom 700 og 999 som mottar produksjonstilskudd, der de aller fleste utgis i kommuner med et begrenset geografisk dekningsområde og folketall. Videre er det viktig at tilskuddsordningen ikke bidrar til å øke etableringsbarrierer i lokale markeder, men heller stimulerer til nyetableringer. I et mediemangfoldsperspektiv bør vilkårene for å motta tilskudd i tilstrekkelig grad tar hensyn til de markedsmessige variasjonene i de lokale markedene, både ved å ivareta de små lokale avisene som er etablert, og ved å gi tilstrekkelig rom for nyetableringer.

3.6.2.2 Heving av abonnementstallet for nasjonale medier

Av de 16 nasjonale tilskuddsmottakerne for 2024 er 6 nasjonale nummertom-medier, og 10 er nasjonale nisjemedier. Med ett unntak hadde alle de nasjonale nummertom-mediene mer enn 15 000 i abonnementstall.⁴⁹ De nasjonale nisjemediene har en relativt stor spredning i abonnementstallstørrelse, der to av tilskuddsmottakerne representerer hvert sitt ytterpunkt med henholdsvis cirka 2 000 og i overkant av 13 500 i abonnementstall.⁵⁰ De øvrige åtte nasjonale nisjemediene som mottar tilskudd, fordeler seg på fire medier som har mellom 2 500 og 3 000 i abonnementstall, og fire medier som har fra 4 000 til i underkant av 9 350 i abonnementstall.

48 To lokale tilskuddsmottakere hadde i 2024 under 700 i abonnemenstall og er ikke tatt med her.

49 Dagsavisen hadde 14 383 i abonnementstall i 2024.

50 Ved tildelingen av produksjonstilskudd for 2025 fikk tre nye nasjonale medier tilskudd i tilskuddskategorien nasjonale medier: Samtiden, iNyheter og Verdinytt. I 2025 er spredningen i størrelsen på abonnementstallene omtrent den samme for de eksisterende tilskuddsmottakerne i denne kategorien, den største ligger rett over 14 000 i abonnementstall og den minste har i underkant av 1 900. Alle de tre nye tilskuddsmottakerne har under 2 000 i abonnementstall, den minste i underkant av 1 100 i abonnementstall.

Tallene viser at ingen av de nasjonale tilskuddsmottakerne har mellom 700 og 999 i abonnementstall. Gruppen nasjonale nummertø-medier har i sin helhet vesentlig høyere abonnementstall enn minstekravet på 700. Den nasjonale nummertø-avisen i denne gruppen med lavest abonnementstall har over 15 000 og den med høyest abonnementstall har godt over 45 ganger flere enn minstekravet. I 2024 hadde alle i gruppen nasjonale nisjemedier over 2 000 i abonnementstall. Samtidig kjennetegnes gruppen av stor variasjon i antall abonnementer, der over halvparten av tilskuddsmottakerne har over 3 000 i abonnementstall. Dette gjenspeiler blant annet at gruppen nasjonale nisjemedier er en sammensatt gruppe medier, både med hensyn til utgivelsesfrekvens, bredde i innholdet og grunnlag for innholdsprofilen. Noen er meningsbærende dagsaviser med alternative perspektiver i deknningen, andre er lavfrekvente kultur- og kommentarpublikasjoner, mens enkelte må anses som bransje- og fagpublikasjoner.

Isolert sett viser dette at den nedre abonnementsgrensen ikke representerer en reell markedsprøving for nasjonale medier, verken for breddemedier som søker å være alternativer til de ledende mediene i det nasjonale markedet eller for nasjonale medier med en smalere innholdsprofil enn øvrige nyhets- og aktualitetsmedier. Forholdene reflekterer også at det alminnelige minstekravet til antallet abonnementer er likt for medier i alle tilskuddskategorier. Hensynet til at medier i mindre lokale markeder skal kunne kvalifisere til støtte, er som nevnt, avgjørende for nivået på den nedre grensen.

Medietilsynet mener at minstekravet for antall abonnementer for nasjonale medier bør reflektere ulikhetene i markeds- og driftsforholdene mellom lokalt og nasjonalt nivå, med hensyn til størrelsen på det geografiske området og de demografiske forholdene. Det nasjonale markedet er naturligvis langt større både med tanke på geografisk og journalistisk dekningsområde og folketall, og tilfanget av nyheter, aktualiteter og debatt er dermed større enn i lokale markeder. Disse faktorene påvirker produksjonen og tilfanget av det journalistiske innholdet ordningen skal bidra til å stimulere, og de taler for at det bør være en strengere markedsprøving for å kunne få støtte i form av en høyere abonnementsgrense for medier i det nasjonale markedet. En tilstrekkelig oppslutning i markedet er også nødvendig for å kunne representere et alternativ til de ledende mediene i det nasjonale markedet og fylle denne funksjonen. En høyere abonnementsgrense for nasjonale medier enn for lokale medier støttes også av de faktiske abonnementstallene for de to kategoriene.

Medietilsynet mener de faktiske forskjellene mellom de nasjonale mediene tilsier at det bør stilles ulike krav til abonnementstall for medier som skal motta tilskudd i de ulike kategoriene for nasjonale medier, og at minstekravet bør være høyest for nasjonale nummertø-medier. I fastsettelsen av de faktiske nedre grensene for antall abonnementer for nasjonale medier har Medietilsynet også lagt vekt på at nivået fortsatt skal stimulere til nyetableringer i det nasjonale markedet. En slik differensiering kan videre begrunnes i at forskriften allerede har ulik regulering som søker å reflektere de respektive mediegruppernes markeds- og driftsforhold. For å få tilskudd som et nasjonalt nummertø-medium må publikasjonen ha minst 20 redaksjonelle ansatte og det stilles strengere krav til spredningen av abonnementer i andre fylker enn utgiverfylket. Det er lagt til grunn at et nasjonalt medium som skal fylle funksjonen som et nasjonalt nummertø-medium i forskriftens forstand trenger betydelige redaksjonelle ressurser for å fylle den alminnelige dagspressefunksjonen med høy utgivelsesfrekvens. Uten et tilstrekkelig nivå på brukerinntekter, er det etter Medietilsynets vurdering lite sannsynlig at størrelsen på de redaksjonelle ressursene kan opprettholdes på sikt. Medietilsynet foreslår på denne bakgrunn at minstekravet til abonnementstall for nasjonale nummertø-medier som søker å nå bredt ut med innhold fra ulike samfunnsområder, bør heves betydelig fra dagens nedre grense på 700. Medietilsynet foreslår at den nedre grensen settes innenfor et intervall på minimum 7 000 og maksimalt 10 000 i abonnementstall, og at nivået fastsettes endelig etter en høring av forslaget.

Medietilsynet har som en del av dette oppdraget vurdert hensiktsmessigheten av kategorien

nasjonale nisjemedier og kommet til at det bør innføres en separat tilskuddskategori for mindre, nasjonale breddemedier, se nærmere omtale av forslaget i punkt 3.11.5. Forslaget innebærer at tilskuddskategorien nasjonale nisjemedier rendyrkes for nasjonale medier som faktisk har en smalere innholdsprofil. Tiltakene vil styrke både tilskuddsordningens treffsikkerhet ved at tildelingen av støtte når frem til riktig gruppe mottakere og muligheten for en treffsikker fordeling av tilskuddsmidler og beregning av støtte gjennom ordningens tilskuddskategorier.

Med hensyn til geografisk og journalistisk dekningsområde og folketall, har Medietilsynet vurdert det slik at kravet til abonnementstall for nasjonale nisjemedier bør være lavere enn for nasjonale breddemedier og høyere enn for lokale medier. Videre er det lagt vekt på at nivået på minstekravet skal sikre at tilskuddet fremmer medier som har en utbredelse som gir uttrykk for en tilstrekkelig oppslutning i det nasjonale markedet for nyhets- og aktualitetsinnhold. Det er også lagt vekt på at nasjonale nisjemedier som har valgt en smalere journalistisk profil innenfor politikk, økonomi eller samfunnsliv, og som løfter temaer som de mer allment orienterte mediene i mindre grad dekker, av ulike grunner kan ha et mer avgrenset markedsgrunnlag. Endelig er det lagt vekt på at etableringsbarrierene ikke bør være for høye for nasjonale nisjemedier som kan motvirke eventuelle tematiske blindsoner på områder som anses for å være særlig viktige for å gi befolkningen informasjon og kunnskap som er nødvendig for demokratisk deltakelse. For nasjonale nisjemedier som har en smalere tematisk innholdsprofil, foreslår Medietilsynet at minstekravet til abonnementstall heves fra 700 og settes innenfor et intervall på minimum 1 400 og maksimalt 1 800, og at nivået fastsettes endelig etter at forslaget har vært på høring.

For den foreslåtte nye tilskuddskategorien mindre, nasjonale breddemedier foreslår Medietilsynet at minstekravet til abonnementstall settes innenfor et intervall på minimum 2 000 og maksimalt 2 500. Med hensyn til geografisk og journalistisk dekningsområde og folketall, vurderer Medietilsynet at kravet til abonnementstall for mindre, nasjonale breddemedier bør være høyere enn for både nasjonale nisjemedier og lokale medier, men samtidig være lavere enn for nasjonale nummertomedier. I vurderingen har Medietilsynet videre lagt vekt på at disse mediene driver løpende journalistikk og søker å nå bredt ut med en dekning fra i prinsippet alle samfunnsområder, i likhet med funksjonen som mediene som får tilskudd som nasjonale nummertomedier har. Noen av de mindre, nasjonale breddemediene er høyfrekvente nyhetsrapporterende medier og andre er mer lavfrekvente og nyhetskommenterende. Ved fastsettelsen av nivået på minstekravet er det også tatt hensyn til at mediene innenfor denne gruppen mindre, nasjonale breddemedier er sammensatt.

3.6.2.3 Videreføring av unntaksbestemmelsen om abonnementstall i utkantkommuner

Unntaksbestemmelsen som gjør det mulig for medier i folkefattige utkantkommuner å få tilskudd med et lavere antall abonnementer enn det alminnelige kravet, er et tiltak for å motvirke journalistiske blindsoner og manglende redaksjonell dekning av disse kommunene. Per i dag er det kun to medier i kommuner med sentralitet 5 og 6 som får tilskudd med et lavere abonnementstall enn det alminnelige kravet på 700 abonnementer. Ett av disse mediene er i en overgangsordning.⁵¹ 60 øvrige lokalaviser får tilskudd i kommuner med sentralitet 5 og 6 og oppfyller det alminnelige kravet til 700 abonnementer.

Til tross for at det foreløpig er svært få tilfeller der unntaksbestemmelsen har kommet til anvendelse, er det Medietilsynets vurdering at tiltaket for å redusere den særlige markedssvikten i svært små avismarkeder bør videreføres undret. Ettersom det er forholdsvis kort tid siden unntaksbestemmelsen trådte i kraft, fra januar 2023, er det for tidlig å konkludere om støtten har hatt effekt med tanke på å stimulere til nyetableringer i slike markeder.

51 Aviser som er i overgangsordning vil etter tre år miste retten til tilskudd, jf. forskriftens § 16. Dersom avisen igjen kommer i en situasjon der de oppfyller kravene til å få tilskudd, får den ordinært tilskudd igjen.

3.6.2.4 Begrensninger i størrelsen på abonnementstall for tilskuddsmottakere

Forskriften opererer med to øvre grenser for antall abonnenter et medium kan ha for å kunne mota produksjonstilskudd, én for nummerén- og alenemedier og én for nummertomedier. Et høyt antall abonnenter virker positivt inn på driftsinntektene og det økonomiske grunnlaget for det aktuelle nyhets- og aktualitetsmediet. Dersom mediet klarer å knytte til seg et tilstrekkelig antall abonnenter og generere tilstrekkelige inntekter til å produsere og publisere den aktuelle publikasjonen uten produksjonstilskudd, kan det vanskelig sies å foreligge markedssvikt som kan begrunne statsstøtte. Hensynet til å tildele offentlig støtte for å opprettholde mediemangfoldet vil dermed ikke gjøre seg gjeldende i like stor grad.

Det følger av forskriftens § 8 første ledd at nummerén- og alenemedier som har et abonnementstall på 5 700 eller mer, ikke kan få tilskudd. Denne avgrensningen av hvilke medier som kan få tilskudd basert på utbredelse, har bakgrunn i at det tradisjonelt har gått et driftsøkonomisk skille ved 5 700 i abonnementstall, eller 6 000 i opplag. Nummerén- og aleneaviser med mer enn 6 000 i opplag har gjennomgående hatt høyere inntekter og vesentlig mye bedre lønnsomhet enn aviser med mindre enn 6 000 i opplag. Bransjeorganisasjonene LLA og MBL har likevel ved flere anledninger pekt på at aviser med mellom 6 000 og 10 000 i opplag har hatt en svak økonomisk utvikling de siste årene, og at det kan vurderes om opplagsgrensen bør heves slik at disse avisene kan kvalifisere til å få tilskudd.

Nummertomedier med mer enn 50 000 i abonnementstall kan ikke få tilskudd, jf. forskriftens § 8 første ledd. Denne øvre grensen for abonnementstall er relativt ny og ble innført ved endringene i forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier som trådte i kraft 1. januar 2023.⁵² Det er rimelig å anta at det ikke har skjedd vesentlige endringer på den korte tiden den nye bestemmelsen har vært virksom. Medietilsynet har gjort beregninger av bærekraftig drift uten produksjonstilskudd basert på støtteberettigede nummertomediers offentlig tilgjengelige abonnementspriser og nivået på brukerinntekter dette genererer. Disse beregningene avdekker ingen vesentlige endringer som tilsier at det foreligger en markedssvikt som kan begrunne statsstøtte for medier med abonnementstall på et høyere nivå enn dagens grense. Per i dag har abonnementstallsgrensen ingen umiddelbare konsekvenser for nummertomedier som kvalifiserer til støtte. Klassekampen og Morgenbladet ligger nærmest taket med respektive 33 361 og 31 245 i abonnementstall i 2024.⁵³ Dersom man ser isolert på den øvre grensen for antall abonnenter, har tre nummertomedier i Norge et abonnementstall på over 50 000: Aftenposten, Dagens Næringsliv og Dagbladet Pluss. Målt etter opplag er disse tre avisene de største i Norge etter VG, og de hadde mellom 577 millioner og 1,3 milliarder kroner i driftsinntekter i 2024. Samtlige av disse avisene overstiger dermed også den øvre grensen på 300 millioner i driftsinntekter for å kunne få produksjonstilskudd, jf. forskriftens § 15 fjerde ledd. Medietilsynet vurderer det derfor slik at den øvre grensen på 50 000 i abonnementstall for nummertomedier er treffsikker med hensyn til bærekraftig drift uten statlig støtte, og at denne grensen for abonnementstall for nummertomedier bør ligge fast.

3.6.3 Inntekts- og lønnsomhetsutvikling i nummerén- og aleneaviser

Medietilsynet har gjennomført en analyse av inntekts- og lønnsomhetsutviklingen for nummerén- og aleneavisene i tidsrommet 2012 til 2024. Datagrunnlaget for analysen er Medietilsynets register med årlige innsendte regnskapsopplysninger fra avisene.

52 Før 2014 var den øvre grensen 80 000 i opplag.

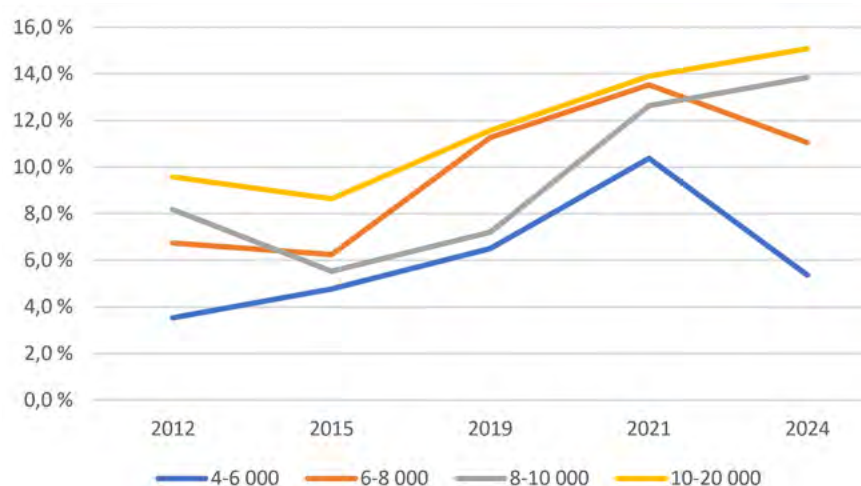
53 Data fra Medietilsynets register med årlige innsendte opplysninger i tilknytning til behandlingen av søknader om produksjonstilskudd.

2012 var toppåret for mange avisers driftsinntekter, og samtidig det siste året før de globale plattformene trådte inn i det norske reklamemarkedet for alvor. Analysen viser den driftsøkonomiske utviklingen for fire grupper nummerén- og aleneaviser: aviser med 4 000 til 6 000 i opplag, aviser med 6 000 til 8 000 i opplag, aviser med 8 000 til 10 000 i opplag og aviser med 10 000 til 20 000 i opplag.

I 2024 hadde 35 nummerén- og aleneaviser mellom 6 000 og 10 000 i opplag. Av disse hadde 24 mellom 6 000 og 8 000 i opplag, og 11 hadde mellom 8 000 og 10 000 i opplag. 27 aviser hadde mellom 4 000 og 6 000, mens 17 aviser hadde mellom 10 000 og 20 000 i opplag i 2024.

Analysen viser at det går et klart skille i lønnsomhet ved 6 000 i opplag gjennom hele perioden. Avisene med mer enn 6 000 i opplag var markant mer lønnsomme enn avisene med mindre enn 6 000 i opplag når man ikke inkluderer produksjonstilskudd. Dersom produksjonstilskuddet tas med hadde avisene med mellom 4 000 og 6 000 i opplag om lag samme lønnsomhet som avisene med mer enn 6 000 i opplag. Unntaket var 2021, da avisene med mellom 4 000 og 6 000 hadde nesten like god lønnsomhet som de større avisene. Årsaken til dette var høyere inntekter og store kutt i driftskostnadene i sammenheng med pandemien. Figur 1 viser driftsmarginene for aviser etter opplag for utvalgte år mellom 2012 og 2024. Driftsmarginene for avisene med mellom 4 000 og 6 000 i opplag er eksklusiv produksjonstilskudd.

Figur 1 – Avisenes driftsmarginer eksklusiv tilskudd, 2012–2024 etter opplag



Kilde: Medietilsynet

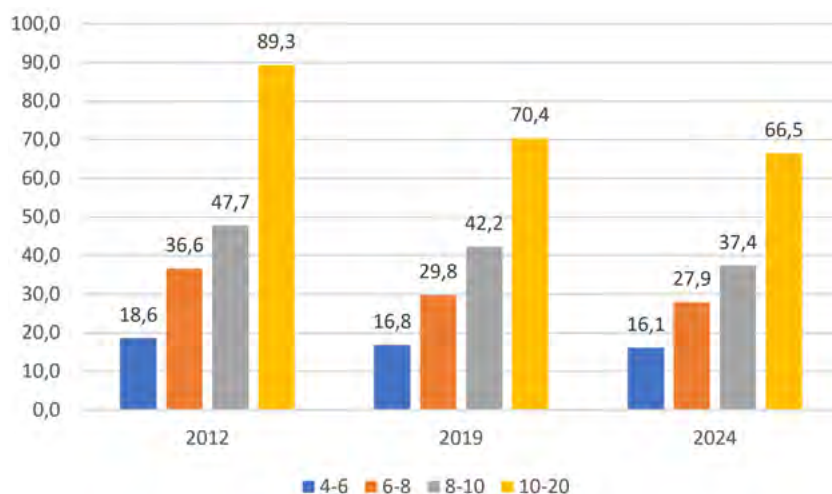
Figur 1 bekrefter at aviser med mer enn 6 000 i opplag har vært mer lønnsomme enn aviser med mindre enn 6 000 i opplag i perioden fra 2012 og frem til 2024, dersom man ikke inkluderer produksjonstilskuddet. Utviklingen i lønnsomheten i 2024 gikk i ulik retning for avisene med høyt og lavt opplag. Det er for tidlig å si noe om dette er begynnelsen på en varig utvikling.

Aviser med mellom 6 000 og 10 000 i opplag hadde noe lavere lønnsomhet enn aviser med mellom 10 000 og 20 000 i opplag de fleste år i perioden. Kun tre aviser med mellom 6 000 og 10 000 i opplag som flere år på rad har hatt under to millioner kroner i overskudd (slik at de dermed kunne kvalifisert for tilskudd, jf. forskriftens § 6 tredje ledd) i årene mellom 2012 og 2024. De øvrige avisene har hatt et større overskudd enn to millioner kroner alle år eller de fleste år i perioden. Disse avisene ville i det store og hele ikke kvalifisert til tilskudd.

3.6.4 Avisenes driftsinntekter

Det er stor forskjell i avisenes gjennomsnittlige driftsinntekter, noe som kan forklares med opplagets størrelse og utgivelseshyppighet. Avisene med mellom 4 000 og 6 000 i opplag har hatt langt lavere gjennomsnittlige driftsinntekter enn avisene med mer enn 6 000 i opplag i hele perioden fra 2012 og frem til 2024. I 2012 hadde avisene med 6 000 til 8 000 i opplag i gjennomsnitt dobbelt så høye driftsinntekter som avisene med mellom 4 000 og 6 000 i opplag. Differansen for avisene med mellom 8 000 og 10 000 i opplag og avisene med mellom 10 000 og 20 000 i opplag var enda høyere, med i gjennomsnitt henholdsvis 2,5 ganger så høye driftsinntekter og nær 5 ganger så høye driftsinntekter. Figur 2 viser at det fortsatt var stor forskjell i driftsinntekter mellom avisene med 4 000 til 6 000 i opplag og avisene med høyere opplag i 2024, selv om den var noe mindre enn i 2012.

Figur 2 – Gjennomsnittlige driftsinntekter 2012–2024, etter avisenes opplag i millioner kroner

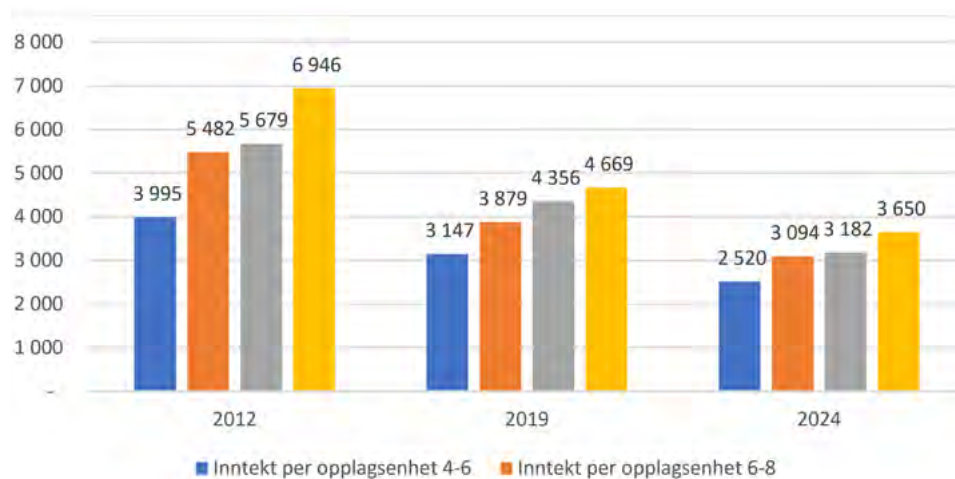


Kilde: Medietilsynet

Årsaken til de lavere driftsinntektene er nedgang i inntekter fra salg av annonseplass i avisenes papirutgaver. En høy andel av avisene med mer enn 6 000 i opplag kom opprinnelig med seks ukentlige papirutgaver. Mange av disse avisene har redusert utgivelsesfrekvensen til tre papirutgaver i uken. Dette gir både lavere kostnader og mindre annonseinntekter fra papirutgavene. Avisene med mellom 4 000 og 6 000 i opplag var med noen få unntak fådagersaviser som kom med to eller tre papirutgaver i uken. Færre av disse avisene har redusert antall ukentlige papirutgaver, noe som har gitt mindre utslag i driftsøkonomien.

Forskjeller i de ulike opplagsgruppenes driftsøkonomiske forutsetninger kan også beskrives årsinntekt per opplagsenhet. Årsinntekt per opplagsenhet beregnes ved å dele avisens samlede driftsinntekter på opplaget. Årsinntekt per opplagsenhet gir uttrykk for inntekter fra annonser, abonnementer og løssalg per solgte avis. Produksjonstilskuddet er inkludert i beregningen for avisene med mellom 4 000 og 6 000 i opplag. Figur 3 viser at avisene med mellom 4 000 og 6 000 i opplag hadde vesentlig lavere inntekt per opplagsenhet enn de større avisene. Forskjellen har blitt noe redusert med årene, men inntekten per opplagsenhet var i 2024 fremdeles vesentlig høyere i aviser med mer enn 6 000 i opplag.

Figur 3 – Årsinntekt per opplagsenhet 2012–2024, etter opplag



Kilde: Medietilsynet

3.6.5 Produksjonstilskuddets andel av avisenes driftsinntekter

Tabell 6 viser hvor stor andel av driftsinntektene produksjonstilskuddet utgjør for de ulike opplagsstørrelsene. Andelen tar utgangspunkt i grunntilskudd til nummerén- og alenemedier i Sør-Norge i 2024. Grunntilskuddet var på 644 609 kroner.

Tabell 6 – Produksjonstilskuddets andel av avisenes inntekter

Opplag	Tilskuddets andel av avisenes samlede inntekter
4 000–6 000	4,8%
6 000–8 000	2,8%
8 000–10 000	2,1%
10 000–20 000	1,2%

Kilde: Medietilsynet

Som det går frem av tabellen, ville et produksjonstilskudd på 2024-nivået for nummerén- og aleneaviser bety relativt lite i driftsøkonomien til avisene med mellom 6 000 og 10 000 i opplag. Medietilsynet legger til grunn at det ikke vil være aktuelt å bevilge et høyere tilskuddsbeløp til aviser med mellom 6 000 og 10 000 i opplag enn til aviser med mellom 4 000 og 6 000 i opplag.

3.6.6 Konklusjon og anbefaling

Medietilsynet vurderer at unntaket fra det alminnelige minstekravet for antall abonnenter i forskriftens § 5 sjette ledd for alenemedier i kommuner med sentralitet 5 og 6 med færre enn 5000 innbyggere fortsatt kan være et egnet tiltak for å redusere den særlige markedssvikten i svært små avismarkeder, og at minstekravet til 450 i abonnentstall for disse mediene bør videreføres uendret.

Medietilsynet foreslår at minstekravet til 700 i abonnentstall videreføres uendret for lokale medier. I vurderingen er det lagt vekt på at vilkårene for å motta tilskudd i tilstrekkelig grad må ta hensyn til de markedsmessige variasjonene i de lokale markedene, både ved å ivareta de små lokale avisene som er etablert, og ved å gi tilstrekkelig rom for nyetableringer.

Etter Medietilsynets vurdering bør minstekravet for antall abonnementer for nasjonale medier reflektere ulikhetene i markeds- og driftsforholdene mellom lokalt og nasjonalt nivå, med hensyn til størrelsen på det geografiske området og de demografiske forholdene. Medietilsynet anbefaler på denne bakgrunnen at minstekravet for abonnementsstall heves for de nasjonale mediene, og at kravet differensieres mellom de tre tilskuddskategoriene for nasjonale medier av hensyn til de faktiske forskjellene mellom de nasjonale mediene som får tilskudd. Differensiering kan videre begrunnes i at forskriften allerede har ulik regulering som søker å reflektere de respektive mediegruppens markeds- og driftsforhold. I fastsettelsen av de faktiske nedre grensene for antall abonnementer for nasjonale medier har Medietilsynet også lagt vekt på at nivået fortsatt skal stimulere til nyetableringer i det nasjonale markedet.

Medietilsynet foreslår at minstekravet til antall abonnementer for nasjonale nummertom-medier som søker å nå bredt ut med innhold fra ulike samfunnsområder, heves fra 700 til et nivå som bedre reflekterer den faktiske størrelsen på den redaksjonelle virksomheten og de øvrige drifts- og markedsforholdene for disse mediene. Medietilsynet foreslår at nivået på minstekravet for nasjonale nummertom-medier settes innenfor et intervall på minimum 7 000 og maksimalt 10 000 i abonnementsstall. For nasjonale nisjemedier som har en smalere tematisk innholdsprofil foreslår Medietilsynet at minstekravet til abonnementsstall heves fra 700 og settes innenfor et intervall på minimum 1 400 og maksimalt 1 800. For den foreslåtte nye tilskuddskategorien for mindre, nasjonale breddemedier foreslår Medietilsynet at minstekravet til abonnementsstall settes innenfor et intervall på minimum 2 000 og maksimalt 2 500.

Medietilsynet vurderer at den øvre grensen på 50 000 i abonnementsstall for nummertom-medier i forskriftens § 8 første ledd er treffsikker med hensyn til bærekraftig drift uten statlig støtte, og at denne grensen for abonnementsstall for nummertom-medier bør ligge fast.

Nummerén- og aleneaviser med opplag mellom 6 000 og 10 000 har over tid hatt god lønnsomhet på høyde med større aviser. De aller fleste av disse avisene har i perioden 2012–2024 et overskudd som gjør at de ikke ville kvalifisere til tilskudd de fleste av disse årene. Videre har avisene med over 6 000 i opplag over tid hatt vesentlig mye høyere gjennomsnittlige driftsinntekter og årsinntekt per opplagsenhet enn avisene med mellom 4 000 og 6 000 i opplag. Rapporten BDO har utarbeidet på oppdrag fra Medietilsynet for å belyse markedssituasjonen for lokale nummertom-medier underbygger denne positive effekten av avisens størrelse og dokumenterer at jo høyere opplag en nummerén- eller aleneavis har, jo høyere inntekter henter avisen per abonnement.⁵⁴ Nummerén- og aleneavisene med mellom 6 000 og 10 000 i opplag vil med andre ord ikke bare kunne hente større inntekter enn avisene med mindre enn 6 000 i opplag fordi de har flere betalende abonnenter, men de vil også få høyere pris per abonnement. Produksjonstilskuddet ville videre utgjøre en liten andel av de samlede driftsinntektene i avisene med mellom 6 000 og 10 000 i opplag.

Stabiliteten i lønnsomhet over tid og høyere abonnementspriser enn aviser med under 6 000 i opplag sammenholdt med at et eventuelt produksjonstilskudd på dagens nivå i liten grad ville ha styrket driftsøkonomien i avisene med mellom 6 000 og 10 000 i opplag, tilsier at det ikke er grunnlag for å heve den øvre opplagsgrensen.

På den bakgrunn vurderer Medietilsynet at den gjeldende øvre grensen for antall abonnementer for nummerén- og aleneaviser i § 8 første ledd er treffsikker med hensyn til bærekraftig drift uten statlig støtte, og anbefaler derfor at denne grensen videreføres uendret.

54 BDO (2025) *Rapport – Markedssituasjonen for lokale nummer to-aviser*, 29. september 2025.

3.7 Vurdering av kravet om fordeling av abonnementstallet

For å få tilskudd som lokalt medium må nyhets- og aktualitetsmediet ha mer enn 75 prosent av abonnementstallet i utgiverfylket eller ha mer enn 75 prosent av abonnementstallet i utgiverfylket og et fylke med felles grense til utgiverfylket til sammen, jf. produksjonstilskuddsforskriften § 3 bokstav l. Medietilsynet har i utredningsarbeidet ikke funnet at det er noen grunn til å endre dette kravet, jf. også vurderingen av at minstekravet for antall abonnementer for lokale medier foreslås videreført uendret.

Videre må nasjonale medier oppfylle krav til fordeling av abonnementstallet i landets fylker. For å være et nasjonalt nummertomedium må publikasjonen ha minst 500 av abonnementstallet fordelt på minimum fem av landets fylker og minst 25 prosent av abonnementstallet utenfor utgiverfylket, jf. forskriftens § 3 bokstav j. Nasjonale nisjemedier må ha minst 200 av abonnementstallet fordelt på minimum fem av landets fylker og minst 25 prosent av abonnementstallet utenfor utgiverfylket, jf. forskriftens § 3 bokstav k. Vilket om at publikasjonene må ha minst 500 og 200 av abonnements-tallet i fem av landets fylker sikrer at mediet har en tilstrekkelig geografisk spredning for å anses som nasjonalt.⁵⁵ Regelen om minst 25 prosent av abonnementstallet utenfor utgiverfylket skal sikre at medier som får tilskudd som nasjonale medier, ikke er for tungt representert i ett fylke. Det følger av forarbeidene at et spredningskrav basert på beregnet abonnementstall etter departementets mening er objektivt og forutsigbart for aktørene, samtidig som vilkåret kan kontrolleres av Medietilsynet på en enkel måte. Kravene om at det skal være en viss prosentandel av abonnementstallet enten innenfor utgiverfylket eller utenfor utgiverfylket, fungerer i dagens regulering som et objektivt kriterium for å skille lokale og nasjonale medier fra hverandre.

Medietilsynet viser til vurderingen ovenfor om et høyere minstekrav for abonnementstall for nasjonale medier. Der foreslås det at kravet differensieres for nasjonale nummertomediumer, nasjonale nisjemedier og den nye tilskuddskategorien mindre, nasjonale breddemedier for bedre å reflektere disse mediegruppens markeds- og driftsforhold. I forlengelsen av dette forslaget vurderer Medietilsynet at det er behov for å heve kravene til spredning av solgte abonnementer i landets fylker for nasjonale medier, for å sikre en reell nasjonal utbredelse. I utformingen av forslagene er det sett hen til de faktiske spredningstallene til eksisterende nasjonale tilskuddsmottakere.

I lys av forslaget om å heve minstekravet til antall abonnementer for de nasjonale mediene, vurderer Medietilsynet at vilkåret om et visst antall av det samlede abonnementstallet fordelt på ulike fylker også bør heves for å bedre ivareta hensynet bak bestemmelsen. For nasjonale nummertomediumer foreslår Medietilsynet at vilkåret utformes slik at mediet må ha minst 1 000 av abonnementstallet fordelt på minimum fem av landets fylker. For den foreslåtte nye tilskuddskategorien mindre, nasjonale breddemedier foreslår Medietilsynet at mediet må ha minst 600 av abonnementstallet fordelt på minimum fem av landets fylker. For nasjonale nisjemedier foreslår Medietilsynet at mediet må ha minst 400 av abonnementstallet fordelt på minimum fem av landets fylker.

Medietilsynet har ikke funnet det hensiktsmessig å sette et kvantitativt mål på hvor mange av de respektive abonnementstallene som må være solgt i hvert enkelt fylke for å kunne telles med i en fordeling på fem av landets fylker. Medietilsynet understreker at bestemmelsen må forstås slik at abonnementstallet må være fordelt på en måte som viser at mediet har en reell geografisk spredning i ulike fylker. For at kravet skal være oppfylt, vil det derfor være en nedre grense for om abonnementstallet i et fylke skal kunne telles med som fordelt på ett av fem fylker.

⁵⁵ I fastsettelsen av antall fylker er det da tatt hensyn til at regionreformen ble reversert med virkning fra 1. januar 2024, der antallet fylker økte fra 11 til 15. Kravet til antall fylker som abonnentene til nasjonale medier må være fordelt på er basert på et fast forholdstall på en tredjedel av totalt antall fylker.

Medietilsynet vurderer at kravet om at nasjonale medier må selge en viss prosentandel av abonnementstallet utenfor utgiverfylket, er treffsikkert med hensyn til å sikre at mediets tilstedeværelse og oppslutning ikke er for konsentrert til det fylket der mediet har sin hovedredaksjon. For å bedre sikre at mediet faktisk har en nasjonal utbredelse, har Medietilsynet kommet til at det kan være grunn til å vurdere å øke prosentandelen som i gjeldende regulering er på minst 25 prosent av abonnementstallet utenfor utgiverfylket. Dagens regulering gir rom for at en nasjonal tilskuddsmottaker kan selge hele 75 prosent av abonnementstallet innenfor utgiverfylket, noe som etter Medietilsynets vurdering i praksis kan føre til en sterkere konsentrasjon enn formålet bak bestemmelsen kan tilsi. Medietilsynet foreslår at prosentandelen økes til minst 40 prosent utenfor utgiverfylket, alternativt at mediet må ha minst 20 prosent av abonnementstallet i hvert av minst to ulike fylker utenfor utgiverfylket.

Spredningskrav basert på beregnet abonnementstall er objektivt og forutsigbart for aktørene, samtidig som vilkåret er enkelt å forvalte for Medietilsynet under forutsetning av tilgjengelige relevante data knyttet til abonnementer og geografisk tilhørighet. Opplysninger om antall abonnement og fordelingen av abonnementstallet innhentes og kontrolleres årlig av Mediebedriftenes Landsforening etter avtale med Medietilsynet, jf. forskriftens § 20.

3.7.1 Konklusjon og anbefaling

I forlengelsen av forslaget om å heve og differensiere minstekravet for abonnementstall for nasjonale medier, vurderer Medietilsynet at det er behov for å heve kravene til spredning av solgte abonnementer i landets fylker for nasjonale medier. Formålet med endringen av spredningskravet er å sikre en reell nasjonal utbredelse. I utformingen av forslagene er det sett hen til de faktiske spredningstallene til eksisterende nasjonale tilskuddsmottakere.

For nasjonale nummertil- og medier foreslår Medietilsynet at vilkåret utformes slik at mediet må ha minst 1 000 av abonnementstallet fordelt på minimum fem av landets fylker. For den foreslåtte nye tilskuddskategorien mindre, nasjonale breddemedier foreslår Medietilsynet at mediet må ha minst 600 av abonnementstallet fordelt på minimum fem av landets fylker. For nasjonale nisjemedier foreslår Medietilsynet at mediet må ha minst 400 av abonnementstallet fordelt på minimum fem av landets fylker.

Medietilsynet vurderer at kravet om at nasjonale medier må selge en viss prosentandel av abonnementstallet utenfor utgiverfylket, er treffsikkert med hensyn til å sikre at mediets tilstedeværelse og oppslutning ikke er for konsentrert til det fylket der mediet har sin hovedredaksjon. Medietilsynet foreslår at prosentandelen på 25 prosent økes til minst 40 prosent utenfor utgiverfylket, alternativt at mediet må ha minst 20 prosent av abonnementstallet i hvert av minst to ulike fylker utenfor utgiverfylket. Formålet med endringen er å gjøre bestemmelsen mer treffsikker ved å sikre at mediet faktisk har en nasjonal utbredelse. Dagens regulering gir rom for at en nasjonal tilskuddsmottaker kan selge hele 75 prosent av abonnementstallet innenfor utgiverfylket, noe som etter Medietilsynets vurdering i praksis kan føre til en sterkere konsentrasjon enn formålet bak bestemmelsen kan tilsi.

3.8 Vurdering av hva som skal inngå i mediets brukerinntekter ved beregningen av tilskudd

MBL og Amedia mener det må vurderes hvordan inntekter fra nye forretningsmodeller som +Alt (Amedia), Full tilgang (Schibsted) og Mer (Polaris Media) behandles når produksjonstilskudd beregnes etter brukerinntekter. I tillegg har Bergensavisen, som også er eid av Amedia tatt opp samme tema. Se mer om innspillene i punkt 2.4.1.

Medietilsynet viser til at både Medietilsynet og Medieklagenemnda har tatt stilling til spørsmålet om merinntekter fra Amedias bundlede +Alt-modell kan medregnes i mediets brukerinntekter etter produksjonstilskuddsforskriften § 12 annet ledd nummer 8.⁵⁶ Prinsippet er at inntekter fra salg eller videreformidling av redaksjonelt innhold fra en annen avis ikke kan regnes som «mediets brukerinntekter» etter forskriften. Dette innebærer at enkeltmediers inntekter fra salg av bundlede produkter som eksempelvis «+Alt»-modellen som Amedia tilbyr, ikke kan medregnes som «mediets brukerinntekter» i beregningsgrunnlaget for produksjonstilskuddets størrelse.

Medietilsynet har likevel funnet grunn til å omtale og vurdere nærmere hvordan merinntekter fra bundlede produkter skal håndteres. Dette har Medietilsynet gjort med bakgrunn i at bransjeorganisasjonen MBL og aktører som til sammen representerer et stort antall aviser, i sine innspill til denne utredningen har reist spørsmål ved om praksisen for beregning av brukerinntekter er hensiktsmessig. I tillegg har Amedia foreslått en konkret endring av ordlyden i forskriften med et formål om at merinntekter fra salg av bundlede produkter skal inngå i beregningen av mediets brukerinntekter.

3.8.1 Innspill fra aktørene om beregning av brukerinntekter

MBL mener støtteordningene generelt bør fange opp nye forretningsmodeller, og peker på at nye abonnementstilbud er viktige for å tiltrekke nye betalende brukere. MBL mener dagens praksis med at slike inntekter ikke teller med når støtten beregnes, ikke nødvendigvis er riktig fremover, og at det derfor må vurderes grundig hvordan slike inntekter behandles når produksjonstilskudd beregnes etter brukerinntekter.

Amedia mener dagens praksis med at slike inntekter ikke teller med når støtten beregnes, gir utilsiktede og uheldige konsekvenser for aviser som tilpasser seg brukernes etterspørsel etter digitale og helhetlige abonnementsløsninger. Amedia peker på at tidligere praksis har vært å inkludere alle abonnementsinntekter som brukerinntekter. Å ekskludere +Alt-inntekter fra denne kategorien skaper økonomisk uforutsigbarhet for støtteberettigede aviser, som svekker avisens kraft til å levere på samfunnsoppdraget, ifølge Amedia. Amedia mener det er gode argumenter for at videreformidling av det redaksjonelle innholdet fra andre aviser bør anses som «mediets brukerinntekter», slik +Alt-modellen til Amedia legger opp til.

Amedia foreslår at ordlyden i forskriftens § 12 andre ledd nr. 8 bør endres til «*brukerinntekter som tilfaller mediet*» for at slike tilleggsinntekter som Amedias aviser får fra omsetningen av +Alt-abonnementer, skal regnes som brukerinntekter som kvalifiserer avisene til å motta produksjonstilskudd. Amedias viktigste argumenter for å presisere forskriften er at +Alt kombinerer lokalt og nasjonalt innhold på samme måte som papiraviser tidligere inkluderte stoff fra nyhetsbyråer. Amedia beskriver +Alt som et digitalt tilpasningsprodukt som ikke bør behandles som et tillegg eller et separat produkt, men som en del av hovedproduktet. Videre viser Amedia til at abonnenten betaler for en samlet pakke og at modellen gjør det mulig for avisene å gi tilgang til nyheter og annet innhold fra et annet sted i landet gjennom den samme plattformen. Inntektene fra +Alt går direkte til den avisen som brukeren tegner abonnementet hos, og Amedia viser til at det derfor er en reell brukerinntekt for avisen og ikke en ekstern tilleggsinntekt. Amedia viser til at +Alt gir brukerne tilgang til mer variert innhold, inkludert formater som lyd, video og direktesendinger, og at dette er en del av den journalistiske utviklingen.

⁵⁶ Et bundlet eller buntet produkt innebærer at flere produkter selges i én pakkelsning til en samlet pris. Produktbundling er vanlig i flere bransjer og blir stadig vanligere i mediemarkedet, særlig hos de større medieaktørene som har flere produkter og merkevarer under samme eier eller konsern. Et bundlet produkt er en strategi som er relevant for å øke salg, introdusere nye produkter til eksisterende kunder og selge komplementære produkter sammen. For abonnenter/kunder vil et bundlet produkt ofte koste mindre enn dersom hvert enkelt produkt kjøpes separat.

Formuleringen må videre tolkes i lys av departementets forutsetninger, formålet med bestemmelsen, øvrige bestemmelser i forskriften, samt det overordnede formålet med og prinsippene for produksjonstilskuddet. I høringsnotatet til forskriften av 1. januar 2023 står det at departementet ønsket å innføre kriteriet «brukerinntekter» i stedet for opplag og utgave for å løsrive beregningsmetoden fra papirproduktet. Endringen var ikke et uttrykk for at departementet ville gjøre en materiell endring eller innføre en annen modell for tilskuddsberegning. Endringene må sees i lys av målet om plattformnøytralitet, jf. forskriftens § 2 første ledd.

Departementet uttaler videre i høringsnotatet at med «brukerinntekter» siktes det til «inntekter fra salg av abonnement og løssalg». Basert på en bredere vurdering av departementets øvrige forutsetninger og uttalelser i høringsnotatet, ser nemnda det slik at ikke absolutt alle inntekter fra abonnement og salg skal medregnes etter bestemmelsen. Utover dette bidrar ikke høringsnotatet til å belyse problemstillingen om «mediets brukerinntekter» omfatter abonnentsinntekter fra salg eller videreformidling av andre lokalaviser og deres redaksjonelle innhold.⁶⁰

Medieklagenemnda kunne heller ikke se at det overordnede formålet med tilskuddsordningen belyser problemstillingen om merinntekter fra bundlede abonnementsprodukter kan medregnes i mediets brukerinntekter.⁶¹ Medieklagenemnda var enig med Medietilsynet i at departementets forutsetning om at tilskuddet skal «reflektere driftsvilkårene og kostnadene knyttet til mediets utbredelse og nyhetsproduksjonens kostnader» taler mot at salg eller videreformidling av andre aviser og deres redaksjonelle innhold kan medregnes som «mediets brukerinntekter» etter forskriftens § 12 andre ledd nr. 8. Nemnda forstår det slik at tilsynet mener at salg eller videreformidling av andre aviser og deres redaksjonelle innhold, ikke endrer driftsforholdene og kostnadene til det støttemottakende mediet.

I klagesaken argumenterte Amedia for at alle avisene i «+Alt»-ordningen har produksjonskostnader som skal dekkes. Det avgjørende for Medieklagenemnda var at inntektene de enkelte avisene som søker om tilskudd på bakgrunn av ikke nødvendigvis var inntekter som knytter seg til bruk av avisene det ble klaget på vegne av. Slik saken var opplyst/dokumentert, hadde nemnda heller ikke grunnlag for å kunne skille mellom +Alt-inntekter som kommer fra utvidet tilgang til den enkelte avisen og +Alt-inntekter som kommer fra salg og videreformidling av andre lokalaviser, i vurderingen. Nemnda betvilte ikke at +Alt-ordningen faktisk gir den enkelte Amedia-avisen flere brukere/lesere – og at dette genererer inntekter. Slik ordningen er innrettet mente Medieklagenemnda imidlertid at +Alt-inntektene som kan knyttes til bruk av den enkelte avisen ikke nødvendigvis tilfaller denne, men øvrige lokalaviser i ordningen. Disse inntektene vil da ikke være en del av inntektsgrunnlaget som den enkelte avisen søker sitt produksjonstilskudd beregnet på grunnlag av.

Medieklagenemnda var videre enig med Medietilsynet i at systembetraktninger også taler mot at salg eller videreformidling av andre aviser og deres redaksjonelle innhold kan medregnes som «mediets brukerinntekter». Medietilsynet viste blant annet til at forskriften § 9 som bestemmer at tilskuddet bare kan brukes til produksjon og utgivelse av det nyhets- og aktualitetsmediet som får tilskudd.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Det følger av produksjonstilskuddsforskriften § 1 at «[f]ormålet med produksjonstilskuddet til nyhets- og aktualitetsmedier er å stimulere til et mangfold av tekstbaserte nyhets- og aktualitetsmedier over hele landet, med et bredt journalistisk innhold rettet mot allmennheten. Produksjonstilskuddet skal fremme uavhengig journalistikk karakterisert av høy kvalitet, særlig i nyhets- og aktualitetsmedier i markeder som er for små til å være bærekraftige eller som er alternativer til de ledende nyhetsmediene i de ulike mediemarkedene.»

Klagernes argumenter om at forretningsmodeller som +Alt er viktig for økonomien i lokalavisene og at tilsynets forståelse er i strid med ønsket utvikling for avisene, kunne etter Medieklagenemndas syn ikke tillegges særlig vekt ved tolkningen av kriteriet «brukerinntekter». Nemnda viste til at formålet med produksjonstilskudd nettopp er å sikre uavhengig nyhetsjournalistikk, særlig for medier i markeder som er for små til å være bærekraftige eller som er alternativer til de ledende nyhetsmediene i de ulike mediemarkedene, jf. mediestøtteleven § 5 og forskriftens § 1. Medieklagenemnda mente at det heller ikke kunne legges avgjørende vekt på klagernes argument om at inntekter som holdes utenfor beregningsgrunnlaget etter bestemmelsen vil være en tapt inntekt for avisen i relasjon til støtteberegningssgrunnlaget.

Medieklagenemnda konkluderte med at forskriftens § 12 andre ledd nr. 8 må forstås slik at inntekter fra salg eller videreformidling av en annen avis sitt redaksjonelle innhold ikke kan regnes som «mediets brukerinntekter» i forskriftens forstand. Dette innebærer at inntektene enkeltmedier har fra salg av bundlede produkter, som eksempelvis +Alt-modellen som Amedia tilbyr, ikke kan medregnes som «mediets brukerinntekter» i beregningsgrunnlaget for produksjonstilskuddets størrelse.

3.8.3 Konklusjon og anbefaling

Medietilsynet holder fast ved vurderingene og konklusjonene som følger av tilsynets praksis og Medieklagenemndas avgjørelser i klagesakene fra Amedia. Medietilsynet kan ikke se at de argumentene som løftes frem i innspillene til utredningen gir grunnlag for å endre praksisen for tolkningen av «mediets brukerinntekter» produksjonstilskuddsforskriften § 12 annet ledd nummer 8 eller for å justere ordlyden i denne bestemmelsen.

Medietilsynet anerkjenner at produktbundling og nye abonnementsmodeller er en følge av digitalisering, endrede mediebruksmønstre og behov for tilpasning av forretningsmodeller til konkurransesituasjonen. Dermed er det naturlig at nye forretningsmodeller kan bidra til å øke inntektssgrunnlaget, og at de representerer viktige satsningsområder for mediene.

Medietilsynet ser grunn til å utdype det prinsipielle grunnlaget for at det i alle tilfeller ikke vil være i tråd med ordningens formål å medregne merinntekter som i realiteten stammer fra salg eller videreformidling av en annen avis sitt redaksjonelle innhold.

Produksjonstilskuddet skal fremme produksjon og publisering av uavhengig journalistikk og kan bare brukes til produksjon og utgivelse av det nyhets- og aktualitetsmediet som får tilskudd. Videre taler ordlyden «mediets brukerinntekter» for at det bare er inntekter fra bruken av avisen som har søkt om tilskudd, herunder det redaksjonelle innholdet til denne avisen, som kan regnes som mediets brukerinntekter etter den ovennevnte bestemmelsen. En praksis for beregning av produksjonstilskudd der man regner med merinntekter fra tilleggsabonnementer som gir tilgang til redaksjonelt innhold som er produsert av andre medier som også får produksjonstilskudd, vil videre i realiteten innebære at myndighetene ga statsstøtte til produksjon og formidling av det samme innholdet to ganger. Dette ville være tilfellet i de sakene der både hovedpublikasjonen og avisene som produserer innhold som dekkes av det bundlede abonnementet mottar produksjonstilskudd.

Produksjonstilskuddet er et driftstilskudd til produksjon og publisering av et nyhets- og aktualitetsmedium, og det at mediet gir tilgang til andre aviser og deres redaksjonelle innhold, endrer ikke driftsforholdene og kostnadene til det mediet som mottar støtte.

3.9 Treffsikkerheten av terskelen for kravet til egenproduksjon

Kultur- og likestillingsdepartementet har i oppdraget bedt Medietilsynet vurdere om det gjeldende minstekravet til egenproduserte saker for å kunne motta produksjonstilskudd bør endres/heves. Minstekravet består av en nedre terskel for hvor mange nye og egenproduserte saker et medium må publisere, både i gjennomsnitt per uke gjennom året og totalt per år.

3.9.1 Innledning

I Medietilsynets utredning av de direkte mediestøtteordningene i 2021 foreslo Medietilsynet at kravet til 48 utgaver per år for å kunne motta produksjonstilskudd burde erstattes av et minstekrav til antall egenproduserte redaksjonelle saker per år.⁶² Medietilsynet mente at et slikt vilkår burde utformes som en nedre terskel for hvor mange nye og egenproduserte saker en avis må publisere gjennom året. Et minstekrav til antall egenproduserte redaksjonelle saker ville etter tilsynets oppfatning, understreke at ordningen for produksjonstilskudd er avgrenset mot aviser som har formidling av journalistisk produksjon fra andre aviser som hovedformål. Siden nettaviser oppdateres kontinuerlig, mente tilsynet i tillegg at et mål for antall nye og egenproduserte saker er et kriterium som egner seg bedre på tvers av plattformer, enn utgaver.

Medietilsynet påpekte videre at egenproduksjonen måtte være regelmessig og spredt utover året for at publikasjonen skal kunne fylle funksjonen om å holde allmennheten løpende orientert om ulike samfunnsspørsmål. Medietilsynet foreslo derfor at kravet burde utformes slik at antall egenproduserte saker beregnes som et gjennomsnitt per uke, og at de egenproduserte sakene må publiseres jevnlig i minst 48 av kalenderårets uker, med et krav om å publisere fem saker per uke. Medietilsynet viste til at dette ville sikre at små lokale tilskuddsberettigede nettaviser og papiraviser publiserer saker jevnlig gjennom året, samtidig som det gis et visst rom for ferieavvikling.

I utredningen ble det også vist til noe empiri fra Høgskulen i Volda (HVO) og Universitetet i Nord om nivået på egenproduksjon. HVO undersøkte et knippe støttemottakende aviser i kategorier som kunne antas å ha en stoffproduksjon ned mot en eventuell terskelverdi (kategoriene nasjonale nisjemedier, lokale ukeaviser og hyperlokale dagsaviser).⁶³ I undersøkelsen pekte HVO på to ulike metoder som kan identifisere om innholdet er egenprodusert. Den første er å se på sjanger ut fra byline, mens den andre er å vurdere sjanger ut fra muntlige kilder. Resonnementet var at artikler uten byline ofte ikke er egenprodusert, og at bruk av muntlige kilder i nyhetsartikler, feature og reportasjestoff gir en tydelig indikasjon på at det er gjort en egen journalistisk bearbeiding.

HVOs analyse viste at omfanget av egenproduserte saker etter henholdsvis byline og muntlige kilder fordelte seg sli: 61 saker (63 prosent) / 74 saker (77 prosent) i Minervanett, 94 saker (82 prosent) / 71 saker (62 prosent) i Dag og Tid, 72 saker (61 prosent) / 63 saker (56 prosent) i Synste Møre og 71 saker (66 prosent) / 68 saker (62 prosent) i Alvdal midt i Væla.

Videre anslo HVO at publikasjonen Dag og Tid hadde mer enn 2 000 egenproduserte saker per år, og at tilsvarende antall for de øvrige tre publikasjonene trolig var under 1 000.

62 Medietilsynet (2021) *De direkte mediestøtteordningene – En utredning fra Medietilsynet*

63 Ibid. HVOs undersøkelse omfattet rundt 100 artikler i hver av de fire publikasjonene (Minervanett, Dag og Tid, Synste Møre og Alvdal Midt i Væla), og perioden for undersøkelsen var november 2020. HVO intervjuet også fem redaktører om den redaksjonelle praksisen for avgrensningen av egenprodusert stoff.

I utredningen pekte Medietilsynet på at flere empiriske undersøkelser viste at regionale og lokale aviser har høy egenproduksjon, samtidig som andelen byråstoff øker med utgivelsesfrekvensen.⁶⁴ Medietilsynet konkluderte med at det var behov for en nærmere utredning av konkrete terskelverdier for omfanget av egenproduksjon, og også med hensyn til hva som skal regnes som en egenprodusert redaksjonell sak.

Basert på forslaget fra Medietilsynet og undersøkelsene fra HVO foreslo departementet å endre forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier slik at kravet til antall utgaver ble erstattet med et krav til antall redaksjonelle saker.⁶⁵

Departementet viste i denne forbindelse til at antall egenproduserte saker både er et formålstjenlig mål på om den redaksjonelle produksjonen skjer med en viss hyppighet, og et mål på om denne er unik og selvstendig, og således bidrar til mediemangfoldet. Den selvstendige redaksjonelle produksjonen er sentral for å fremme mediemangfold ved at det er den som reelt sett bidrar til en bredde i nyhetsdekningen, at ulike saker belyses og at ulike kilder kommer til orde.⁶⁶

Departementet var videre enig med tilsynet i at egenproduksjonen av journalistisk innhold må være regelmessig og fordelt utover året. Departementet foreslo en nedre terskel for hvor mange nye og egenproduserte saker et medium må publisere i gjennomsnitt per uke gjennom året og totalt per år, for å kvalifisere for tilskudd. Det ble vist til at terskelen skulle være et objektivt kriterium, med minst mulig rom for skjønn.

På denne bakgrunnen ble det fra 1. januar 2023 innført to kumulative krav til redaksjonell egenproduksjon i forskriftens § 5 første ledd bokstav h og i hvor det fremgår at nyhets- og aktualitetsmedier kan få tilskudd når de

- *publiserer minst fem egenproduserte redaksjonelle saker per uke i minimum 48 av årets uker*
- *publiserer minst 480 egenproduserte redaksjonelle saker per år*

3.9.2 Hva utgjør en egenprodusert redaksjonell sak

Kravene til redaksjonell egenproduksjon reiser spørsmål om både hva som utgjør en redaksjonell sak og hva som ligger i kravet til egenproduksjon. Dette er beskrevet nærmere i forarbeidene til forskriften, hvor det fremgår at en *redaksjonell sak* omfatter kun journalistisk bearbeidet stoff, og er klart atskilt fra kommersielt innhold som annonser og annen markedsføring. De redaksjonelle sakene i en publikasjon omfatter egenprodusert stoff, stoff fra tilknyttede journalister/frilansere, sitatsaker med og uten egen journalistisk bearbeiding, byråstoff, delt stoff produsert av andre redaksjoner, syndikert stoff og kommentarstoff.⁶⁷

64 Se Mathisen, Birgit Røe og Morlandstø, Lisbeth (red.) (2025) *Blindsoner og mangfold – En studie av journalistikken i lokale og regionale medier*.

65 Jf. Høringsnotat fra Kultur- og likestillingsdepartementet – Forslag til ny forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier som ble fremlagt 7. april 2022.

66 Ibid.

67 Jf. Høringsnotat 7. april 2022, forslag til ny forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier side 20. Her fremgår det også at med syndikert stoff i denne sammenheng menes redaksjonelt innhold hentet fra ulike medier.

Videre fremgår det at *egenprodusert* innebærer egen, selvstendig journalistisk bearbeiding. Journalistisk produksjon og formidling, jf. den tidligere forskriftens § 3 første ledd nummer 1, må forstås som en prosess der informasjon innhentes og bearbeides etter journalistfaglige metoder og presseetiske prinsipper før innholdet formidles til allmennheten, og innebærer egenproduksjon av innhold. Departementet peker på at selv om det foreslås å innføre et minstekrav til antall egenproduserte saker, må det også være rom for redaksjonelt samarbeid i form av journalistiske samarbeidsprosjekter, for eksempel for å dekke større saker eller hendelser, og for å kunne bedrive undersøkende journalistikk. Slike saker er positivt for det samlede innholdsmangfoldet ved at det bidrar til mer journalistikk som ellers ikke ville blitt produsert. Å samarbeide med medier innen samme konsern, som stoffutveksling og bruk av byråstoff, kan ha positive virkninger fordi bredden i den samlede nyhetsdekningen som den enkelte publikasjon tilbyr blir utvidet.

Imidlertid ligger ren videreformidling eller gjenbruk av journalistikk som andre har produsert, eksempelvis byråstoff og delt stoff produsert av andre redaksjoner, utenfor den journalistiske produksjonen som tilskuddsordningen skal fremme. Videreformidling av stoff produsert av andre vil derfor ikke regnes som egenproduksjon i forskriftens forstand.⁶⁸

Departementet mente videre at det er hensiktsmessig med en negativ avgrensning av hva som utgjør en egenprodusert redaksjonell sak, slik at byråstoff, delt stoff produsert av andre redaksjoner, ren formidling av andres pressemeldinger, rene sitatsaker, og annen gjenbruk uten egen journalistisk bearbeiding av saker som er publisert i et annet medium først, faller utenfor.⁶⁹ Nøkkelbegrepet i denne sammenhengen er egen journalistisk bearbeiding, se nærmere i punkt 3.9.3.

Departementet la vekt på at det ved utformingen av minstekravet måtte tas hensyn til at medier som var omfattet av formålet med ordningen, ikke skulle bli ekskludert. HVOs undersøkelse av støtte-mottakere innenfor kategoriene med antatt lavest omfang av egenproduksjon ble lagt til grunn for reglene. Minstekravet til antall egenproduserte saker ble derfor satt på et nivå som innebar at medier som var omfattet av formålet med tilskuddsordningen og oppfylte vilkåret i den tidligere forskriften om 48 papirutgaver fortsatt skulle kunne motta produksjonstilskudd. Forskriftsendringen fikk derfor ikke konsekvenser for hvilke medier som var omfattet av tilskuddsordningen på kort sikt.

Departementet ville også sikre de minste lokalavisene som ikke er konserneide, og som eventuelt ikke hadde egnede systemer for å dokumentere antall publiserte saker. Det ble derfor etablert en overgangsordning som innebar at de kunne fortsette å motta produksjonstilskudd med 48 papirutgaver i løpet av et kalenderår til og med tilskuddsåret 2025. Ingen tilskuddsmottakere har til nå meldt behov for overgangsordningen, eller er omfattet av den.

3.9.3 Medietilsynets veiledning om kravet til egenproduksjon

I søknadsskjemaet for produksjonstilskudd skal søkeren oppgi om mediet det søkes om tilskudd til, publiserer minst fem egenproduserte redaksjonelle saker per uke i minimum 48 av årets uker, og minst 480 egenproduserte saker per år, i tråd med kravene i forskriften.

På bakgrunn av uttalelsene i forarbeidene har Medietilsynet utarbeidet en veiledning om hva som utgjør en egenprodusert redaksjonell sak, der det blant annet presiseres hva som må gjøres av egen journalistisk bearbeiding for at en sak ikke skal regnes som gjenbruk eller ren videreformidling av saker som er publisert i et annet medium først/eller produsert av andre. I praksis innebærer dette at

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid.

den enkelte redaksjon som utgangspunkt må tilføre nye opplysninger eller et nytt journalistisk perspektiv til saken for at den skal regnes som egenprodusert. I veiledningen presiseres det videre at saker som først har vært publisert i andre medier, herunder versjonert stoff og stoffdeling, ikke regnes som egenproduksjon. Dette innholdet kan kun regnes som egenprodusert stoff i én redaksjon.

Prinsippet om egen journalistisk bearbeiding innebærer at saker med muntlige kilder og redaksjonelt kommentarstoff regnes som egenproduserte.⁷⁰ Det samme gjelder for artikler med skriftlige kilder som tilfører nye opplysninger eller et nytt journalistisk perspektiv.

Særlig om sitatsaker

For at en sak som er produsert av andre skal anses som egenprodusert i forskriftens forstand, er det likevel en nedre grense for hvilken grad av tilføyelser som må til. Artikler med enkle tilføyelser og korte oppdateringer som allerede er kjent, vil i utgangspunktet anses som rene sitatsaker og dermed ikke regnes som egenproduserte.

Når det skal skilles mellom rene sitatsaker og saker med «egen journalistisk bearbeiding» er det ikke alene avgjørende hvor mange skriftlige kilder mediet siterer. For å kunne regne saken som egenprodusert må sammenstillingen av de skriftlige kildene bidra med noe mer enn det opprinnelige kildegrunnlaget. Egenproduksjon forutsetter at saken tilfører noe nytt, og er avgrenset mot saker som bare setter sammen flere opplysninger fra ulike kilder.

Særlig om bruk av KI i det journalistiske arbeidet

Kunstig intelligens (KI) er et redaksjonelt verktøy som kan brukes for å produsere tekst. For at en sak der KI-tjenester er benyttet skal kunne regnes som egenproduksjon, må mediets egne journalister ha gjort en selvstendig journalistisk bearbeiding. Det vil ikke være tilstrekkelig at redaksjonen har kvalitetssikret det KI-genererte innholdet før publisering. Saker som kun består av korte KI-genererte oppsummeringer som publiseres, vil ikke kunne regnes som egenproduserte. Det samme gjelder automatiserte saker der KI-tjenester har sammenstilt informasjon basert på offentlig tilgjengelige data, som for eksempel eiendomsoverdragelser, børsnoterings, registerdata og sportsresultater.

3.9.4 Medietilsynets erfaringer med praktiseringen av minstekravet

De nasjonale ledende nyhetsmediene som søker å sette dagsorden og nå bredest mulig ut med nyhetsinnhold dekker i stor grad de samme sakene. Videre siterer norske nyhetsmedier ofte hverandres saker. Vurderingen av journalistisk egenproduksjon forutsetter innsikt i bransjestandarder og generelle praksiser for løpende nyhets- og aktualitetsformidling. Medietilsynets erfaring er at det kan være ressurskrevende å vurdere om graden av egen journalistisk bearbeiding er tilstrekkelig til at en sak kan regnes som egenprodusert. Vurderingen forutsetter at det tas stilling til hva som utgjør et nytt journalistisk perspektiv eller nye opplysninger i det enkelte tilfellet. Medietilsynet har i noen tilfeller erfart at søkere til ordningen ikke er enig i tilsynets vurderinger av hva som utgjør egenproduksjon.

Medietilsynet mener det bør vurderes om det kan tydeliggjøres ytterligere hva som ligger i «egen journalistisk bearbeiding», gjerne uttrykt i positivt formulerte vurderingsmomenter.

⁷⁰ Ibid., side 5. Muntlige kilder anses i journalistikken som en god indikator for å måle i hvilken grad en publisasjon aktivt innhenter egen informasjon og bearbeide den journalistisk. I retningslinjene for innholdsvurderinger har Medietilsynet også gitt eksempler på muntlige kilder: informasjonsinnhenting via direkte henvendelser, deltakelse på pressekonferanser og andre former for aktiv informasjonsinnhenting. Dersom vurderingen av publikasjonens innhold indikerer at dette i overveiende grad baserer seg på skriftlige kilder, vil det gjennomføres en utvidet undersøkelse av publikasjonens kildebruk.

Originaljournalistikk kan produseres ved bruk av både muntlige og skriftlige kilder. Det er ulike praksiser i mediebransjen når det gjelder kildebruk, for eksempel i vektingen av muntlige og skriftlige kilder og i hvilke tilfeller enkildejournalistikk er ansett for å være tilstrekkelig for formålet.

Bruk av muntlige kilder er likevel regnet som en god indikator på en metode for aktiv journalistisk informasjonsinnhenting. Derfor er det tilfeller der en vurdering av publikasjonens innhold indikerer at denne i hovedsak baserer seg på skriftlige kilder, at Medietilsynet har gjennomført en utvidet undersøkelse av kildebruken for å kunne skille mellom rene sitatsaker og egenproduksjon. Et spørsmål i slike tilfeller vil være om saken bæres av originalkilden(e) ved at gjengivelsen av kilden/kildene utgjør hele meningsinnholdet i saken. I så fall er det et eksempel på ren viderefremføring som i forskriftens forstand ikke kvalifiserer som journalistisk egenproduksjon. En sak med én skriftlig kilde kan likevel være journalistisk bearbeidet i såpass stor utstrekning at den kan regnes som egenprodusert. En sak som sammenstiller ulike skriftlige originalkilder vil også forutsette en tilstrekkelig journalistisk bearbeiding ved at redaksjonen tilfører noen nye opplysninger eller perspektiver. I grensedragningen mot sitatsaker er spørsmålet om saken er et resultat av «egen journalistisk bearbeiding», og ikke om det er benyttet flere eller bestemte typer skriftlige kilder.

Ifølge HVO kan en aktuell fortolkning av «journalistisk bearbeiding» knyttes til artikkelens «verkshøyde», slik dette begrepet brukes i opphavsretten.⁷¹ Ifølge Store norske leksikon er verkshøyde «den grad av individuell, skapende innsats som et verk må bære preg av for at det skal kunne karakteriseres som et åndsverk (og dermed nyte opphavsrettslig vern etter åndsverkloven)».⁷² Høyesterett har uttalt at kravet til verkshøyde innebærer at verket må uttrykke original og individuell skapende åndsinn-sats, men at det ikke må forveksles med vurderinger av verkets kvalitet, der momenter som estetikk og faglig tyngde er irrelevante.⁷³ HVO mener denne fortolkningen kan være rimelig gitt at formålet med ordningen er «å fremme uavhengig journalistikk karakterisert av høy kvalitet».

Det følger av praksis fra Medietilsynet og Medieklagenemnda at det i hovedformålsvilkåret i produksjonstilskuddsforskriften § 5 første ledd bokstav a ligger et krav om at mediet må innhente og bearbeide informasjon i tråd med journalistfaglige metoder og presseetiske prinsipper. Dette forutsetter et krav om at mediets egne journalister gjør en selvstendig bearbeiding av innholdet før publisering, jf. også at det i kravet til verkshøyde ligger en forutsetning om original og individuell skapende åndsinn-sats. Videre vil omfattende bruk av stoff som ikke blir selvstendig bearbeidet av mediets egne journalister normalt trekke i retning av at hovedformålsvilkåret ikke er oppfylt.⁷⁴ Medietilsynet understreker at dette ikke innebærer at det skal gjøres en vurdering av kvaliteten på det journalistiske arbeidet i den enkelte publikasjonen.

Medietilsynet viser til at enkelte nye nettbaserte publikasjoner som søker om produksjonstilskudd, har et høyt omfang av sitatsaker. Dersom man legger til grunn en forståelse av «egen journalistisk bearbeiding» ut fra prinsippene bak verkshøydebegrepet, innebærer det at mange av disse sakene ikke vil kvalifisere som egenproduserte. HVO viser også til at en mer «funksjonell» operasjonalisering av skillet mellom rene sitatsaker og saker med «egen journalistisk bearbeiding» kan være om sammenstillingen og omtalen av de skriftlige kildene bidrar med noe mer enn og utover de(n) opprinnelige

71 HVO (2024) *Innholdsanalyse av INyheter. Utgivelsesåret 2023*, HVO presiserer at det ikke menes åndsverklovens forstand, hvor det defineres som «litterære eller kunstneriske verk av enhver art, som er uttrykk for original og individuell skapende åndsinn-sats».

72 Se mer på www.sn.no.

73 Jf. Rettstidende 1962, side 964 (Wegners sybord).

74 Se blant annet Medieklagenemnda sak 2020/0268, premiss 51.

publiseringen(e) som danner kildegrunnlaget.⁷⁵ En slik operasjonalisering vil føre til at grensen trekkes mot artikler som bare utvider omfanget eller bringer inn noen flere opplysninger fra ulike kilder, men som ikke bidrar med noe nytt.

For å kunne ta stilling til om det er tilført et eget journalistisk bidrag i en sak, må det bakenforliggende kildematerialet undersøkes. Det må deretter gjøres en konkret vurdering av om graden av journalistisk bearbeiding er tilstrekkelig. For at slike vurderinger ikke skal være for omfattende og ressurskrevende for forvaltningen mener Medietilsynet at det i regelverket bør tydeliggjøres ytterligere i form av positivt formulerte vurderingsmomenter hva som ligger i begrepet «egen journalistisk bearbeiding». Samtidig må det tas hensyn til at det som nevnt er ulike praksiser i bransjen, og at det vil være nødvendig med en helhetlig og konkret tilnærming i vurderingen av om en publikasjon har en journalistisk produksjon og formidling som samlet sett oppfyller formålet med produksjonstilskuddsordningen.

Terskelen på 480 egenproduserte redaksjonelle saker per år som følger av minstekravet ble som nevnt fastsatt ut fra hensynet til de minste avisene. Erfaringene Medietilsynet har så langt med forvaltningen regelverket, viser at variasjonen mellom publikasjonene når det gjelder antall egenproduserte saker er stor, både på tvers av de ulike tilskuddskategoriene og innad i kategoriene. Det er derfor variasjon i omfanget av egenprodusert innhold mellom nasjonale publikasjoner og lokale og regionale publikasjoner, i tillegg til at det er variasjoner innad i kategorien lokale medier, nasjonale nummertilskudd-medier og nasjonale nisjemedier.

Digitaliseringen har ført til at det er enklere å produsere, mangfoldiggjøre og formidle innhold. I forvaltningen av tilskuddsordningen erfarer Medietilsynet som nevnt at nye digitale publikasjoner har et høyt antall sitatsaker, med kun skriftlige kilder. Dette reiser spørsmål om det gjeldende minstekravet til egenproduksjon er treffsikkert for alle tilskuddskategoriene, eller om det vil være mer hensiktsmessig med differensierte terskelverdier for ulike grupper av medier. Medietilsynet mener at dette bør utredes nærmere, og viser til at dette også ble foreslått i den forrige mediestøtteutredningen.

Et annet utviklingstrekk i markedet er økt grad av stoffdeling og redaksjonelt samarbeid innad i konserner. Konserneide publikasjoner har en felles distribusjonsplattform med samtidig publisering til flere redaksjoner, og abonnenter kan få tilgang til alt redaksjonelt innhold. Det er bare redaksjonen som produserte saken, som kan få den regnet med som egenprodusert.

Saker som er et resultat av journalistiske samarbeidsprosjekter som involverer flere redaksjoner kan også medregnes til publikasjonens egenproduksjon. Journalistiske prosjekter der større saker og hendelser blir dekket, for eksempel undersøkende journalistikk, er positivt for det samlede innholdsmangfoldet ved at det bidrar til mer journalistikk som ellers ikke ville blitt produsert.⁷⁶

Ren videreformidling eller gjenbruk av journalistikk som andre har produsert, eksempelvis byråstoff og delt stoff produsert av andre redaksjoner, faller som nevnt utenfor den journalistiske produksjonen som tilskuddsordningen skal fremme og utenfor den negative avgrensningen av hva som regnes som en egenprodusert sak.⁷⁷ Medietilsynet erfarer imidlertid at den økte redaksjonelle sammensmeltningen medfører at det ikke alltid er enkelt å identifisere hvor saken opprinnelig ble produsert (originert). Medietilsynets foreløpige vurdering er at dette kan løses med en tydeligere veiledning til søkere om hva som skal regnes som egenprodusert redaksjonelt innhold.

75 HVO (2024) Innholdsanalyse av iNyheter: Utgivelsesåret 2023.

76 Høringsnotat av 7. april 2022 om forslag til ny forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier.

77 Ibid.

Medieklagenemnda har uttalt at formålet med minstekravet er å sikre at den journalistiske produksjonen i mediet er løpende og selvstendig, og at innholdet bidrar til mediemangfoldet.⁷⁸ Medieklagenemnda viser til at kravet skal forstås slik at det må dreie seg om egenproduserte redaksjonelle saker som er publisert for første gang det foregående året. Republiserte saker fra tidligere år kan dermed ikke medregnes i vurderingen av kravene i produksjonstilskuddet § 5 første ledd bokstav h og i. Nemnda har i tillegg vist til at det følger av forarbeidene at minstekravet antall skal være et objektive kriterium, der det bør være minst mulig rom for skjønn. Terskelen på 480 saker er satt på et slikt nivå at medier som skal omfattes av ordningen ikke ekskluderes. Nemnda har videre uttalt at kravet ikke kan fravikes i enkeltsaker.⁷⁹ Uttalelsene fra Medieklagenemnda stadfester Medietilsynets forståelse av bestemmelsen.

3.9.5 Behov for en tydeligere definisjon av hva som regnes som redaksjonell egenproduksjon og differensierte terskler for omfang

Kravet om egenprodusert redaksjonelt innhold innebærer som nevnt egen, selvstendig journalistisk bearbeiding fra mediets egne journalister, jf. også kravet i forskriftens § 5 første ledd bokstav a om at mediet må ha journalistisk produksjon og formidling som hovedformål. Dette skal forstås som en prosess der informasjon innhentes og bearbeides etter journalistfaglige metoder og presseetiske prinsipper. Tilskuddsordningen er avgrenset både mot publikasjoner som ikke følger journalistiske standarder og arbeidsmetoder, og mot publikasjoner som i for stor grad gjenbruker andres stoff uten tilstrekkelig egen journalistisk bearbeiding.

For å sikre at produksjonstilskuddet tildeles redaktørstyrte medier som er karakterisert av høy kvalitet og uavhengig journalistikk i tråd med ordningens formål, mener tilsynet at avgrensningen mot medier som i betydelig grad videreformidler journalistikk andre har produsert, bør komme tydeligere til uttrykk i regelverket. På bakgrunn av utviklingen og av de nevnte erfaringene med forvaltningen av ordningen bør det vurderes om regelverket kan presiseres ytterligere når det gjelder hva som skal til for at en redaksjonell sak skal regnes som egenprodusert.

Høgskulen i Volda (HVO) har på oppdrag fra Medietilsynet gjort en ny undersøkelse av nivået på egenproduksjon i et utvalg av støttemottakende aviser.⁸⁰ En av del av oppdraget var også å undersøke praksis i sitatsaker i ulike kategorier av medier som mottar støtte, slik at omfanget av sitatsaker og ulike praksiser for slike saker i ulike typer medier (lokale/regionale medier, nasjonale nummertilsendte medier og nasjonale nisjemedier) ble nærmere kartlagt. Videre skulle undersøkelsen bidra til å identifisere eventuelle tydeligere og mer treffsikre kriterier for hva som anses som tilstrekkelig egen journalistisk bearbeiding (jf. verkshøydebegrepet) i sitatsaker. Undersøkelsen omfatter et utvalg av medier innenfor de ulike tilskuddskategoriene og omfatter både høyfrekvente og lavfrekvente publikasjoner. I oppdragsbeskrivelsen forutsatte Medietilsynet at undersøkelsen skulle omfatte en tilstrekkelig spredning av ulike typer medier med hensyn til antatt nivå på det egenproduserte innholdet, fra høy til lav produksjon. Formålet med undersøkelsen var også å avdekke om det kan føre til større grad av måloppnåelse for ordningen dersom de nedre tersklene for egenproduksjon endres, og differensieres for ulike grupper medier.

Med bakgrunn i Medietilsynets erfaringer med at det kan være utfordrende å vurdere hva som vil utgjøre tilstrekkelig egen journalistisk bearbeiding i sitatsaker, ble HVO også bedt om å sammenstille relevante data fra gjennomførte innholdsanalyser av enkeltpublikasjoner i tilknytning til søknadsbehandlingen. Formålet var å undersøke om dataene kunne gi grunnlag for å identifisere flere relevante faktorer til vurderingen av hva som utgjør en egenprodusert sak, slik at ordningen i størst

78 Medieklagenemnda sak 24/1660 (JessheimPuls)

79 Ibid

80 Halvorsen, Lars J., Bjerke, Paul, Stenkløv, Hege Robudal og Angeloff, Mina Ødegård (2025) *Mediestøtte og mediekonvergens. En analyse av kriterier for egenproduksjon og tilskuddskategorien nasjonale nisjemedier* (under publisering, heretter omtalt som HVO)

mulig grad bidrar til å fremme den uavhengige og selvstendige journalistikken som styrker det samlede mediemangfoldet.

3.9.6 Varierende nivå på egenproduksjon i ulike typer medier

Høgskulen i Volda (HVO) har undersøkt nivået på egenproduksjon i 24 ulike publikasjoner som mottar produksjonstilskudd.⁸¹ Utvalget omfatter samtlige publikasjoner som får tilskudd som nasjonale nummer-to-medier, og samtlige publikasjoner som får tilskudd som nasjonale nisjemedier, med unntak av én.⁸² For lokalaviser er utvalget mer begrenset sett i forhold til hvor mange lokalaviser det er som mottar produksjonstilskudd. Utvalget av lokalaviser – til sammen sju publikasjoner – omfatter både lokale nummer-to-aviser og nummerén- og aleneaviser. De fleste publikasjonene som er undersøkt, er små lokalaviser, fem av de sju har også mindre enn 4000 i opplag. Én av de undersøkte publikasjonene har litt over 4000 i opplag, mens den siste lokalavisen i utvalget er mellomstor, med om lag 13 600 i opplag.

Kartleggingen er basert på en koding som skiller ut artikler med publikasjonens egne, synlige muntlige kilder og egne kommentarer og anmeldelser. Disse artikkeltypene er ansett for å være enkle å avgrense i tråd med forarbeidene og Medietilsynets veiledning om hvordan kravet til egenproduksjon skal forstås. Det innebærer at egenproduserte saker basert på kun skriftlige kilder er holdt utenfor i den innledende kartleggingen.

Undersøkelsen viste at de «gamle» riksdekkende meningsbærende avisene (Klassekampen, Dagsavisen, Vårt Land og Nationen) har et høyere omfang av egenproduserte artikler enn de andre avisgruppene (mellom 2 750–6 800). Unntaket er den kristne dagsavisen Dagen (1836). HVO viser til at alle disse har en overvekt av nyhetssaker, med egne, synlige muntlige kilder blant de egenproduserte sakene. Morgenbladet er en av tilskuddsmottakerne som i senere tid har skiftet tilskuddskategori, til nummer to-medium, og denne publikasjonen skiller seg noe fra de øvrige undersøkte publikasjonene i denne kategorien, både ved at den har det laveste totale antall egenproduserte saker, og ved at den har en overvekt av egne kommentarer og anmeldelser, over nyhetssaker.

De nasjonale nisjeavisene er en svært heterogen gruppe, noe som også reflekteres i den journalistiske produksjonen totalt sett. De nasjonale nisjeavisene som ble undersøkt, har i all hovedsak en vesentlig lavere egenproduksjon enn de «gamle» nasjonale nummertto-avisene, og også lavere enn små og mellomstore lokalaviser som Saltenposten og Telen. Noen av de nasjonale nisjeavisene publiserer færre egenproduserte artikler enn de minste lokalavisene i utvalget. Blant de nasjonale nisjemediene skiller eksempelvis Medier 24 seg ut med et relativt høyt antall artikler med egne, synlige muntlige kilder (2151), noe som følger av en redaksjonell prioritering av personaliasaker om ansettelsesforhold i mediebransjen der involverte parter siteres.⁸³

Det er kun 3 av de totalt 24 publikasjonene som har under 25 prosent egenprodusert innhold av totalt antall artikler. Når man ser på prosentandeler, er det viktig å ta hensyn til at medier med høy publiseringsfrekvens og høy andel byråstoff likevel kan ha en høy egenproduksjon. Det nasjonale nummertto-mediet Dagsavisen er en av publikasjonene i utvalget med lavest andel egenproduksjon (20 prosent). Samtidig har Dagsavisen det klart høyeste totale antallet artikler (22 828) og et høyt antall egenproduserte saker (4520), som langt overstiger minstekravet om 480 artikler i den gjeldende forskriften. De to andre publikasjonene som har en lavere andel egenproduksjon enn 25 prosent, er Document og iNyheter, med henholdsvis 16 og 8 prosent. HVO peker på at disse to skiller seg klart

81 Det er gjennomført to analyser av egenproduksjonen i Subjekt, for 2020 og 2022.

82 Filter Media er ikke omfattet av undersøkelsen.

83 HVO peker på at antallet i realiteten kan være lavere ettersom stikkprøver tyder på at en god del av de muntlige sitatene kan være hentet fra skriftlige kilder, uten at dette kommer klart frem.

fra alle de øvrige publikasjonene i utvalget med en lav andel egenprodusert stoff. Årsaken er et høyt antall, og svært høy andel, enkle sitatsaker som ikke regnes som egenproduksjon.

Et flertall i gruppen små lokalaviser i utvalget skiller seg ut med en høy andel egenproduksjon på mellom 66 og 73 prosent av den totale artikkelproduksjonen.

Tabell 7 viser antall egenproduserte artikler totalt og fordelt på artikler med egne, synlig muntlige kilder og egne kommentarer og anmeldelser. Analysene er basert på innholdsdata fra ulike år mellom 2020 og 2025, og for publikasjoner der årstallet ikke står oppført bak publikasjonens navn er analysen basert på et representativt utvalg av artikler publisert i 2022.

Tabell 7 – omfanget av egenproduksjon i 21 ulike nyhets- og aktualitetsmedier

	Egne kommentarer og anmeldelser	Artikler med egne, synlige muntlige kilder	Total egenproduksjon	Totalt antall artikler	Andel egenproduksjon av totalt antall artikler
Nummertø medier					
Dagen	472	1364	1836	6750	27%
Dagsavisen	2162	4134	6296	22828	20%
Klassekampen	3170	2597	6767	17910	38%
Morgenbladet	1042	527	1569	2716	58%
Nationen	523	2227	2750	6981	39%
Vårt Land	863	2133	2996	10405	29%
Nasjonale nisjemedier					
Dagens Perspektiv (2023)	183	338	521	1912	27%
Document	1149	461	1610	10259	16%
Norge I DAG	537	908	1445	3753	39%
Minerva	215	296	511	1150	44%
Dag og Tid	951	864	1815	2881	63%
Fiskeribladet	115	1435	1550	3210	48%
Kyst og Fjord (2023)	99	901	1000	3800	26%
Medier 24 (2023)	1128	2151	2179	2215	66%
iNyheter (2024)	193	351	544	6762	8%
Samtiden (2024)	80	328	408	1099	37%
Subjekt (2020)	271	254	545	824	66%
Subjekt (2024)	350	579	929	2658	35%
Lokalaviser					
Glåmdalen (2019/2021)	45	1425	1470	4000 (anslag)	37%
Telen (2024)	49	2265	2314	3241	71%
Klæbuposten (2024)	0	599	599	1320	45%
Synste Møre (2024)	58	598	656	1540	43%
Saltenposten (2024)	439	1615	2054	2910	71%
Suldalsposten (2024)	42	1019	1061	1600 (anslag)	66%
Mitt Kongsvinger (2024)	98	1358	1456	1994	73%

Kilde: HVO

Tabell 7 viser også at de nasjonale nisjemediene Minerva, Dagens Perspektiv og iNyheter ligger så vidt over kravet til antall egenproduserte saker på 480 når bare artikler med publikasjonens egne, synlige muntlige kilder og egne kommentarer og anmeldelser er med. Kulturtidsskriftet Samtiden, som får tilskudd som nasjonalt nisjemedium fra 2025, ligger under minimumskravet for egenproduksjon med denne tilnærmingen. Medieforskerne ved HVO har derfor sett på andre artikkeltyper, som kuratert eksternt produsert stoff og egenproduserte artikler basert på skriftlige kilder.

HVO peker i sin analyse på at det i praksis er krevende å vurdere om en sak er initiert av og/eller utført for det aktuelle nyhets- og aktualitetsmediet, og at det ikke går frem av artiklene om skribenten har fått betalt for leveransen. Videre beskriver HVO utfordringene med å skille mellom rene sitatsaker og saker med kun skriftlige kilder som er tilstrekkelig journalistisk bearbeidet til å regnes som egenproduserte i forskriftens forstand.

Tabell 8 viser at flere av de undersøkte nasjonale nisjemediene har flere egenproduserte saker når kuratert eksternt stoff og egenproduksjon basert på skriftlige kilder legges til.

Tabell 8 – egenproduksjon utvidet med andre artikkeltyper i tre utvalgte medier

	Samtiden 2023/2024	Subjekt	Minerva	Dagens Perspektiv	iNyheter 2023/2024	Document
Egne, synlige muntlige kilder	378/328	254	296	338	206/351	461
Redaksjonelle kommentarer	70/80	271	215	183	154/193	1149
Sum	448/408	525	525	521	360/544	1610
Kuratert eksternt stoff	103/103	Ikke målt	75	229	0/17	586
Egenproduksjon basert på skriftlige kilder	23/20	Ikke målt	224	Ikke målt	154/106	Ikke målt
Totalt	574/531	-	810	750	514/667	2196

Kilde: HVO

3.9.7 Vurdering av dagens minstekrav til antall egenproduserte redaksjonelle saker

Medietilsynet vurderer i det følgende om det er behov for å endre minstekravene til antall egenproduserte redaksjonelle saker. I tillegg er det vurdert om terskelverdiene bør differensieres mellom nasjonale og lokale medier.

Som nevnt vurderte Medietilsynet allerede i utredningen om den direkte mediestøtten i 2021 at det var behov for en nærmere utredning av konkrete terskelverdier for omfanget av egenproduksjon fordi flere empiriske undersøkelser viste at regionale og lokale aviser har høy egenproduksjon, samtidig som andelen byråstoff øker med utgivelsesfrekvensen.⁸⁴ De empiriske undersøkelsene HVO har gjennomført på oppdrag fra Medietilsynet støtter opp om dette, og viser at flere små lokalaviser også har en total egenproduksjon som langt overskrider minstekravene til omfang og regelmessighet av egenproduserte redaksjonelle saker.⁸⁵ I tillegg viser undersøkelsen at samtlige nasjonale nummer-to

84 Se Blindsoner og mangfold – En studie av journalistikken i lokale og regionale medier (2019), Mathisen, Birgit Røe og Morlandstø, Lisbeth (red).

85 Halvorsen, Lars J., Bjerke, Paul, Stenkløv, Hege Robudal og Angeloff, Mina Ødegård (2025) *Mediestøtte og mediekonvergens. En analyse av kriterier for egenproduksjon og tilskuddskategorien nasjonale nisjemedier* (under publisering)

medier har en vesentlig høyere egenproduksjon enn minstekravet forutsetter, når man kun teller artikler med egne, synlige muntlige kilder og egne kommentarer og anmeldelser. I den heterogene gruppen nasjonale nisjemedier varierer omfanget av slik egenproduksjon relativt mye, fra i overkant av 400 til opp mot 2 200 artikler med egne, synlige muntlige kilder og egne kommentarer og anmeldelser.

Sett opp mot dette empiriske grunnlaget er det Medietilsynets vurdering at dagens minstekrav til antall egenproduserte redaksjonelle saker fremstår som lavt for den store majoriteten av tilskuddsmottakere i de gjeldende tilskuddskategoriene. Isolert sett taler dette for å heve kravet for alle tilskuddskategoriene, slik at kravet bedre reflekterer et faktisk minstenivå for egen journalistisk produksjon og at ordningen i større grad bidrar til å stimulere til et mangfold av medier med uavhengig journalistikk. Den egenproduserte journalistikken er sentral for å fremme mediemangfold ved at det er den som reelt sett bidrar til en bredde i nyhetsdekningen, til at ulike saker belyses og ulike kilder kommer til orde.

3.9.7.1 Minstekravene til antall egenproduserte saker foreslås videreført uendret for lokale medier

Det er per i dag et betydelig antall lokale nummerén- og alenemedier og lokale nummertom-medier som mottar produksjonstilskudd som har en egenproduksjon som i vesentlig grad overstiger minstekravene i forskriften. Medietilsynet vurderer at det likevel ikke er hensiktsmessig å heve minstekravet på 480 egenproduserte saker for lokale medier. I vurderingen legges det vekt på at formålene med ordningen er å stimulere til et mangfold av tekstbaserte nyhets- og aktualitetsmedier over hele landet og at kommunestrukturen i Norge kjennetegnes av et stort antall små og svært ulike kommuner med hensyn til areal, folketall og sentralitet. Lokalavisenes utgivelsesområder varierer derfor betydelig med hensyn til geografisk og befolkningsmessig størrelse, samtidig som avisene har ulik redaksjonell størrelse. Videre er det viktig at eventuelle regelendringer ikke fører til utilsiktede konsekvenser og/eller øker etableringsbarrierer i det heterogene lokalavismarkedet, men heller stimulerer til nyetableringer. I et mediemangfoldsperspektiv er det nettopp viktig at vilkårene for å motta tilskudd i tilstrekkelig grad hensyntar de markedsmessige variasjonene i de lokale markedene, både ved å ivareta de små lokale avisene som er etablert, og gi tilstrekkelig rom for nyetableringer.

3.9.7.2 Minstekravet til antall egenproduserte saker foreslås hevet for alle nasjonale medier

Medietilsynet vurderer at minstekravet til omfang og regelmessighet av egenproduserte redaksjonelle saker bør heves for nasjonale medier, slik at regelverket i større grad reflekterer ulikhetene i markeds- og driftsforholdene mellom lokalt og nasjonalt nivå. Det nasjonale markedet er naturligvis langt større både med tanke på geografisk og journalistisk dekningsområde og folketall, og tilfanget av nyheter, aktualiteter og debatt er dermed større enn i lokale markeder. Disse faktorene påvirker produksjonen og tilfanget av det journalistiske innholdet ordningen skal bidra til å stimulere, og taler for å heve kravet til egenproduksjon for nasjonale medier.

3.9.7.3 Det foreslås en differensiering av kravet til egenproduksjon for de ulike tilskuddskategoriene på nasjonalt nivå som reflekterer de ulike markedposisjonene og rollene de skal fylle

Medietilsynet vurderer imidlertid ikke at det er treffsikkert at det samme kravet til omfang av egenproduksjon skal gjelde for alle støttemottakerne på nasjonalt nivå. De faktiske forskjellene mellom de nasjonale mediene tilsier at egenproduksjonskravet for medier som skal motta tilskudd i de ulike kategoriene for nasjonale medier bør differensieres og settes høyere for nasjonale nummertom-medier. I fastsettelsen av de faktiske nedre terskelverdiene for omfang og regelmessighet av egenproduserte redaksjonelle saker for nasjonale medier har Medietilsynet også lagt vekt på at nivået fortsatt skal stimulere til nyetableringer i det nasjonale markedet. Differensieringen kan videre begrunnes i at forskriften allerede har ulik regulering som søker å reflektere de respektive mediegruppens marked- og driftsforhold.

Det er lagt til grunn at et nasjonalt medium som skal fylle funksjonen som et nasjonalt nummertomedium i forskriftens forstand trenger betydelig redaksjonelle ressurser for å fylle den alminnelige dagspressefunksjonen med høy utgivelsesfrekvens. Medietilsynet foreslår at minstekravet til antall publiserte egenproduserte redaksjonelle saker økes fem ganger for de nasjonale nummertomediene og settes til 2400 per år. Minstekravet til antall egenproduserte redaksjonelle saker per uke settes til 20. For mediene i denne tilskuddskategorien foreslår Medietilsynet at antall uker kravet gjelder for økes til 52. Ved fastsettelsen har Medietilsynets lagt vekt på at minstekravet for de nasjonale nummertomediene bør reflektere at de er alternativer til de nasjonale ledende nyhetsmediene som søker å sette dagsorden og nå bredest mulig ut med sitt nyhetsinnhold. En tydelig styrking av egenproduksjonskravet for denne tilskuddskategorien harmonerer etter Medietilsynets vurdering også bedre med kravet til størrelsen på den redaksjonelle virksomheten som følger av produksjonstilskuddsforskriften § 3 bokstav j. Det fremgår her at nasjonale nummertomedier, som er de publikasjonene som får tilskudd etter høyeste sats, må ha minst 20 redaksjonelle årsverk. Forslaget til heving av minstekravet for nasjonale nummertomedier er ikke ment å endre hvilke tilskuddsmottakere som omfattes av denne tilskuddskategorien. Målet er derimot en mer helhetlig og konsekvent regulering av tilskuddskategorien nasjonale nummertomedier, sett hen til de empiriske funnene i undersøkelsene av omfanget av egenproduksjon og de øvrige kravene som stilles til medier i denne tilskuddskategorien. Medietilsynet viser også til at det ved revideringen av tilskuddsordningen for samiske aviser er foreslått at tilskuddsmottakerne deles inn i to grupper; høyfrekvente og lavfrekvente nyhets- og aktualitetsmedier.⁸⁶ Det følger av forslaget at lavfrekvente nyhets- og aktualitetsmedier har minst 600 i abonnementstall og publiserer minst 480 egenproduserte saker per år og minst 5 egenproduserte saker per uke i minimum 48 av årets uker. Høyfrekvente nyhets- og aktualitetsmedier har minst 800 i abonnementstall, publiserer minst 2 500 egenproduserte saker per år, og har minst 20 egenproduserte saker per uke i minimum 52 av årets uker, og har minst 10 redaksjonelle årsverk.

Medietilsynet har som en del av oppdraget vurdert hensiktsmessigheten av kategorien nasjonale nisjemedier og kommet til at det bør innføres en separat tilskuddskategori for mindre, nasjonale breddemedier, se nærmere om forslaget i punkt 3.11.5. Forslaget innebærer at tilskuddskategorien nasjonale nisjemedier rendyrkes for nasjonale medier som faktisk har en smalere innholdsprofil. Tiltakene vil styrke både tilskuddsordningens treffsikkerhet ved at tildelingen av støtte når frem til riktig gruppe mottakere og muligheten for en treffsikker fordeling av tilskuddsmidler og beregning av støtte gjennom ordningens tilskuddskategorier.

For den foreslåtte nye tilskuddskategorien mindre, nasjonale breddemedier foreslår Medietilsynet at minstekravet til antall publiserte egenproduserte redaksjonelle saker økes tre ganger og settes til 1440 per år. Minstekravet til antall egenproduserte redaksjonelle saker per uke settes til 10. Ved fastsettelsen har Medietilsynet lagt vekt på at disse mediene driver løpende journalistikk og søker å nå bredt ut med en dekning fra i prinsippet alle samfunnsområder, i likhet med funksjonen som nasjonale nummertomedier har. Noen av de mindre, nasjonale breddemediene er høyfrekvente nyhetsrapporterende medier og andre er mer lavfrekvente og nyhetskommenterende. Ved fastsettelsen av nivået på minstekravet er det også hensyntatt at mediene innenfor denne gruppen mindre, nasjonale breddemedier er sammensatt.

Med hensyn til geografisk og journalistisk dekningsområde og folketall, har Medietilsynet vurdert at minstekravet til antall publiserte egenproduserte redaksjonelle saker for nasjonale nisjemedier bør

86 Det fremgår av regjeringens forslag til statsbudsjett høsten 2025 at forskriften etter planen skal tre i kraft 1. januar 2026, se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-ny-forskrift-om-tilskudd-til-samiske-medier/id3101987/?expand=horingsnotater>

være lavere enn for nasjonale breddemedier og høyere enn for lokale medier. For nasjonale nisje medier som har en smalere tematisk innholdsprofil foreslår Medietilsynet at minstekravet til antall publiserte egenproduserte redaksjonelle saker per år øker med halvparten av dagens nivå til 690. Minstekravet til antall egenproduserte redaksjonelle saker per uke settes til 7. Ved fastsettelsen av kravet er det lagt vekt på at nasjonale nisjemedier som har valgt en smalere journalistisk profil innenfor politikk, økonomi eller samfunnsliv og løfter temaer som de mer allment orienterte mediene i mindre grad dekker, av ulike grunner kan ha et mer avgrenset markedsgrunnlag. Endelig er det lagt vekt på at etableringsbarrierene ikke må bli for høye for nasjonale nisjemedier som kan motvirke eventuelle tematiske blindsoner på områder som anses å være særlig viktige for å gi befolkningen informasjon og kunnskap som er nødvendig for demokratisk deltakelse.

3.9.8 Tydeliggjøring av hva som skal regnes som en egenprodusert redaksjonell sak

Det er lagt til grunn at antall egenproduserte saker både er et formålstjenlig mål på at den redaksjonelle produksjonen skjer med en viss hyppighet, og et mål på om denne er unik og selvstendig, og således bidrar til mediemangfoldet.

I lys av at terskelen for egenproduksjon skal være et objektivt kriterium med minst mulig rom for skjønn, har Medietilsynet sett behov for å utrede nærmere kriterier for hva som skal regnes som en egenprodusert redaksjonell sak. Både i Sverige og i Danmark er det tatt inn bestemmelser i regelverket for mediestøtten som angir nærmere hva som regnes som egenprodusert redaksjonelt innhold. I den svenske mediestøttereguleringen er eksklusivt egenprodusert redaksjonelt innhold definert som «*redaktionellt innehåll som endast publiceras av det allmänna nyhetsmediet och som har producerats av eller tillkommit specifikt för det allmänna nyhetsmediet*». Det kan også være «*material som köpts in exklusivt för det allmänna nyhetsmedium*» som søker mediestøtten. Byråstoff er ikke omfattet. I tillegg kan eksklusivt, egenprodusert redaksjonelt innhold være «*material som gått igenom en betydande redaktionell omarbetning*». Hva som anses som stoff som har gått gjennom en betydelig redaksjonell bearbeiding er definert slik: «*material som skiljer sig från källmaterialet och där delar av materialet enbart tillkommit för och producerats av det allmänna nyhetsmediet*». I den danske bekjentgjørelsen om mediestøtte fremgår det at med selvstendig journalistisk bearbeidet innhold forstås produksjon av innhold som er avtalt med nyhetsmediet og som er initiert, lansert, utført av eller for, publisert i og betalt av nyhetsmediet.

Det fremgår av forarbeidene hva som skal regnes som en egenprodusert redaksjonell sak, jf. punkt 3.9.2. Som nevnt har Medietilsynet utarbeidet en veiledning om hva som utgjør en egenprodusert redaksjonell sak. Her er det presisert hva som må gjøres av egen journalistisk bearbeiding for at en sak ikke skal regnes som gjenbruk eller ren videreformidling av saker som er publisert i et annet medium først eller som er produsert av andre. I praksis innebærer dette at den enkelte redaksjon som utgangspunkt må tilføre nye opplysninger eller et nytt journalistisk perspektiv til saken for at den skal regnes som egenprodusert. I veiledningen presiseres det videre at saker som først har vært publisert i andre medier, herunder versjonert stoff og stoffdeling, ikke regnes som egenproduksjon. Dette innholdet kan kun regnes som egenprodusert stoff i én redaksjon.

Medietilsynet foreslår at det bør angis positivt i ordlyden i produksjonstilskuddsforskriften hva som kan anses som en egenprodusert redaksjonell sak, i likhet med i regelverket for mediestøtte i Sverige og Danmark. Videre foreslår Medietilsynet at den negative avgrensningen også forskriftsfestes.

Medietilsynet foreslår på denne bakgrunn at det inntas to nye ledd i produksjonstilskuddsforskriften § 5 med følgende ordlyd:

En egenprodusert redaksjonell sak skal forstås som redaksjonelt innhold som produsert av eller utført for, publisert i og betalt av nyhetsmediet. Videre kan også redaksjonelt innhold som er innkjøpt spesifikt for mediet regnes som egenprodusert. At en sak skal regnes som egenprodusert innebærer egen, selvstendig journalistisk bearbeiding.

Byråstoff, delt stoff produsert av andre redaksjoner, ren formidling av andres pressemeldinger, rene sitatsaker, og annen gjenbruk uten egen journalistisk bearbeiding av saker som er publisert i et annet medium først, kan ikke regnes som egenproduserte. Sitatsaker o.l. kan regnes som egenproduserte dersom mediets egne journalister har gjort en selvstendig redaksjonell bearbeiding av stoffet, slik at innholdet i saken skiller seg fra kildematerialet og der deler av stoffet utelukkende er lagt til for og produsert av mediet.

Dette innebærer at det vil være en nedre grense for hvilken grad av tilføyelser som må til for at en sitatsak skal anses som egenprodusert i forskriftens forstand. Artikler med enkle tilføyelser og korte oppdateringer som allerede er kjent, vil i utgangspunktet anses som rene sitatsaker og dermed ikke regnes som egenproduserte. Antall kilder er i seg selv ikke avgjørende i denne sammenheng.

Prinsippet om egen journalistisk bearbeiding innebærer at saker med muntlige kilder og redaksjonelt kommentarstoff regnes som egenproduserte. Det samme gjelder for artikler med skriftlige kilder som tilfører nye opplysninger eller et nytt journalistisk perspektiv.

Kunstig intelligens (KI) er et redaksjonelt verktøy som kan brukes for å produsere tekst. For at en sak der KI-tjenester er benyttet skal kunne regnes som egenproduksjon, må mediets egne journalister ha gjort en selvstendig journalistisk bearbeiding. Det vil ikke være tilstrekkelig at redaksjonen har kvalitetssikret det KI-genererte innholdet før publisering. Saker som kun består av korte KI-genererte oppsummeringer som publiseres vil ikke kunne regnes som egenproduserte. Det samme gjelder automatiserte saker der KI-tjenester har sammenstilt informasjon basert på offentlig tilgjengelige data, som for eksempel eiendomsoverdragelser, børsnoterings, registerdata og sportsresultater.

Medietilsynet viser til at det i forvaltningen av ordningen er lagt opp til at søkerne skal oppgi om mediet det søkes om tilskudd til, har et tilstrekkelig antall egenproduserte redaksjonelle saker i tråd med kravene i forskriften. For nye søkere og ved kontroll av eksisterende tilskuddsmottakere ber Medietilsynet om å få tilsendt en oversikt over samtlige publiserte artikler det foregående året. Det skal oppgis hvilke artikler som er egenprodusert og hvilke artikler som er debatt og kommentarstoff. Det er søkeren som er ansvarlig for å dokumentere at mediet det søkes om tilskudd til oppfyller vilkårene for å kunne motta tilskudd. Medietilsynet utarbeider veiledning om den nærmere forståelsen av de enkelte bestemmelsene og gir informasjon i forbindelse med behandlingen av søknadene.

3.9.9 Konklusjon og anbefaling

Den egenproduserte journalistikken er sentral for å fremme mediemangfold ved at det er den som reelt sett bidrar til en bredde i nyhetsdekningen, til at ulike saker belyses og ulike kilder kommer til orde. Det empiriske grunnlaget Medietilsynet har innhentet i arbeidet med dette oppdraget viser at dagens minstekrav til antall egenproduserte redaksjonelle saker fremstår som lavt for den store majoriteten av tilskuddsmottakere innenfor produksjonstilskuddet. Isolert sett taler dette for en heving av kravet for alle tilskuddskategoriene, slik at kravet bedre reflekterer et faktisk minstenivå for egen journalistisk produksjon, og at ordningen i større grad bidrar til å stimulere til et mangfold av medier med uavhengig journalistikk.

Per i dag har et betydelig antall lokale nummerén- og alenemedier og lokale nummertto-medier som mottar produksjonstilskudd en egenproduksjon som i vesentlig grad overstiger minstekravene i forskriften. Medietilsynet anbefaler likevel at minstekravet på 480 egenproduserte redaksjonelle saker per år og 5 per uke for lokale medier videreføres uendret. I vurderingen er det lagt vekt på at formålet med ordningen er å stimulere til et mangfold av tekstbaserte nyhets- og aktualitetsmedier over hele landet og at kommunestrukturen i Norge kjennetegnes av et stort antall små og svært ulike kommuner med hensyn til areal, folketall og sentralitet.

Medietilsynet vurderer at minstekravet til omfang og regelmessighet av egenproduserte redaksjonelle saker bør heves for nasjonale medier, slik at regelverket i større grad reflekterer ulikhetene i markeds- og driftsforholdene mellom lokalt og nasjonalt nivå. Det nasjonale markedet er naturligvis langt større med tanke på både geografisk og journalistisk dekningsområde og folketall, og tilfanget av nyheter, aktualiteter og debatt er dermed større enn i lokale markeder. Medietilsynets vurdering er imidlertid at det samme kravet til omfang av egenproduksjon ikke bør gjelde for alle støttemottakerne på nasjonalt nivå. Differensieringen kan videre begrunnes i at forskriften allerede har ulik regulering som søker å reflektere de respektive mediegruppenes markeds- og driftsforhold. Følgende terskelverdier for minstekravet til redaksjonell egenproduksjon foreslås:

- Minstekravet til antall publiserte egenproduserte redaksjonelle saker økes fem ganger for de nasjonale nummertto-mediene og settes til 2400 per år. Minstekravet til antall egenproduserte redaksjonelle saker per uke settes til 20. For mediene i denne tilskuddskategorien foreslår Medietilsynet at antall uker kravet gjelder for økes til 52. Det er lagt vekt på at et nasjonalt medium som skal fylle funksjonen som et nasjonalt nummertto-medium i forskriftens forstand har betydelige redaksjonelle ressurser for å fylle den alminnelige dagspressefunksjonen med høy utgivelsesfrekvens.
- For den foreslåtte nye tilskuddskategorien mindre, nasjonale breddemedier økes minstekravet til antall publiserte egenproduserte redaksjonelle saker tre ganger og settes til 1440 per år. Minstekravet til antall egenproduserte redaksjonelle saker per uke settes til 10. I vurderingen har Medietilsynet lagt vekt på at disse mediene driver løpende journalistikk og søker å nå bredt ut med en dekning fra i prinsippet alle samfunnsområder, i likhet med funksjonen som nasjonale nummertto-medier har. Ved fastsettelsen av nivået på minstekravet er det også hensyntatt at mediene innenfor denne gruppen mindre, nasjonale breddemedier er sammensatt.
- For nasjonale nisjemedier som har en smalere innholdsprofil økes minstekravet til antall publiserte egenproduserte redaksjonelle saker per år øker med halvparten av dagens nivå til 690. Minstekravet til antall egenproduserte redaksjonelle saker per uke settes til 7. I vurderingen er det lagt vekt på at nasjonale nisjemedier som har valgt en smalere journalistisk profil innenfor politikk, økonomi eller samfunnsliv og løfter temaer som de mer allment orienterte mediene i mindre grad dekker, av ulike grunner kan ha et mer avgrenset markedsgrunnlag. Endelig er det lagt vekt på at etableringsbarrierene ikke skal bli for høye for nasjonale nisjemedier, da disse kan motvirke eventuelle tematiske blindsoner på områder som anses å være særlig viktige for å gi befolkningen informasjon og kunnskap som er nødvendig for demokratisk deltakelse.

For å sikre at produksjonstilskuddet tildeles redaktørstyrte medier som er karakterisert av høy kvalitet og uavhengig journalistikk i tråd med ordningens formål, foreslår Medietilsynet at avgrensningen mot

medier som i betydelig grad videreformidler journalistikk andre har produsert, bør komme tydeligere til uttrykk i regelverket. På bakgrunn av utviklingen og av de nevnte erfaringene med forvaltningen av ordningen foreslår Medietilsynet også at forskriften endres slik at hva som kan anses som en egenprodusert redaksjonell sak angis positivt i ordlyden i produksjonstilskuddsforskriften og at den negative avgrensningen også forskriftsfestes.

Medietilsynet foreslår på denne bakgrunn at det inntas to nye ledd i forskriftens § 5 med følgende ordlyd:

En egenprodusert redaksjonell sak skal forstås som redaksjonelt innhold som produsert av eller utført for, publisert i og betalt av nyhetsmediet. Videre kan også redaksjonelt innhold som er innkjøpt spesifikt for mediet regnes som egenprodusert. At en sak skal regnes som egenprodusert innebærer egen, selvstendig journalistisk bearbeiding.

Byråstoff, delt stoff produsert av andre redaksjoner, ren formidling av andres pressemeldinger, rene sitatsaker, og annen gjenbruk uten egen journalistisk bearbeiding av saker som er publisert i et annet medium først, kan ikke regnes som egenproduserte. Sitatsaker o.l. kan regnes som egenproduserte dersom mediets egne journalister har gjort en selvstendig redaksjonell bearbeiding av stoffet, slik at innholdet i saken skiller seg fra kildematerialet og der deler av stoffet utelukkende er lagt til for og produsert av mediet.

3.10 Størrelsen på den redaksjonelle virksomheten og redaksjonell selvstendighet

I forlengelsen av vurderingene knyttet til krav til omfang av egenproduksjon for å kunne motta produksjonstilskudd, erfarer Medietilsynet at det er formålstjenlig også å gjøre en nærmere vurdering av kravene i produksjonstilskuddsforskriften § 5 første ledd bokstav d) og e) om vilkårene knyttet til redaksjonell selvstendighet og ansvarlig redaktør. Når det gjelder hva som forstås med redaktør henviser forskriften til medieansvarsloven § 3 første ledd bokstav a, der det fremgår at en redaktør er en fysisk person som treffer avgjørelser om innholdet i mediet eller om en del av dette.

Vilkåret om redaksjonell selvstendighet innebærer ifølge forarbeidene at nyhets- og aktualitetsmediet må ha egne redaksjonelle ressurser som er tilstrekkelige for å utgi en selvstendig publikasjon, og ellers utad fremstå som en selvstendig enhet.⁸⁷ Hensikten med kravet er både å sikre mot at redaksjonelle biprodukter av ledende medier kommer i posisjon for å kvalifisere for produksjonstilskudd, og således forhindre at støttemidler kanaliseres inn i andre medier som enten ikke er støtteberettigede eller som allerede mottar produksjonsstøtte, samt å hindre at det gis til de samme redaksjonelle ressursene to ganger.

Forarbeidene nevner videre at selvstendig journalistisk produksjon bidrar til en bredde i nyhetsdekningen, og et mangfold av selvstendige nyhets- og aktualitetsmedier bidrar til konkurranse i markedet og stimulerer til økt avsender- og innholdsmangfold. Vurderingen av om mediet er redaksjonelt selvstendig vil ifølge forarbeidene bero på en helhetsvurdering, der det blant annet skal legges vekt på om medier deler redaksjonelle ressurser og om det har en selvstendig redaktør. Ifølge forarbeidene er det imidlertid ikke et krav at medieselskapet må ha fast ansatte, slik at bruk av frilansere eller ansatte fra et morselskap kan benyttes.

87 Kultur- og likestillingsdepartementet (2022) Høringsnotat om forslag til ny forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier.

Det fremgår av høringsnotatet til ny produksjonstilskuddsforskrift at vurderingen av om publikasjonen er redaksjonelt selvstendig beror på om mediet har tilstrekkelig antall fast tilknyttede redaksjonelle ressurser til å utgi publikasjonen.⁸⁸ En viss grad av stoffutveksling og redaksjonelt samarbeid mellom medier som inngår i en konsernstruktur må ifølge departementet kunne aksepteres, så lenge mediet i seg selv har tilstrekkelig med egne redaksjonelle ressurser til å kunne utgi publikasjonen, og for øvrig har selvstendig redaksjonelt innhold og fremstår som en selvstendig enhet. Høringsnotatet angir videre at relevante vurderingsmomenter er om publikasjonene deler publikasjonskanal eller plattform, om de har felles økonomiske interesser, og om de markedsfører seg samlet eller på annet vis fremstår som en enhet. Det fremgår av høringsnotatet at i vurderingen av hvordan publikasjonen fremstår skal det blant annet legges vekt på publikasjonens kjennemerke, utseende, layout og navn. Videre skal det også legges vekt på om publikasjonens innhold har en selvstendig verdi for mediet eller om innholdet snarere bærer preg av å være en utvidelse eller et tillegg til saker publisert av et annet medium i eller utenfor eget medieselskap.⁸⁹ Her kan det også sees hen til om publikasjonen har ekstra elementer som gir denne en annen funksjon for brukeren enn det andre mediet.

I lys av de ovennevnte utviklingstrekkene knyttet til digitaliseringens betydning for innholdsproduksjon og økt konsolidering i avismarkedet med stoffdeling og deling av redaksjonelle og driftstekniske ressurser, er det etter Medietilsynets vurdering behov for å innføre noen objektive kriterier som tydelig reflekterer hensynene bak bestemmelsene om redaksjonell selvstendighet. I tillegg til de nevnte hensynene som følger av forarbeidene, vil dette etter Medietilsynets vurdering også bidra til å avgrense mot medier som i betydelig grad videreformidler journalistikk andre har produsert, og fremme publikasjoner som produserer og publiserer uavhengig journalistikk av høy kvalitet i tråd med ordningens formål.

3.10.1 Redaksjonelle ressurser hos dagens støttemottakere

I søknadsskjemaet til produksjonstilskuddet må søkerne oppgi om publikasjonen har en ansvarlig redaktør og antallet redaksjonelle årsverk. Med utgangspunkt i at det er stor variasjon mellom mediene som får støtte og de ulike avismarkedene, nasjonalt og lokalt, var det ikke overraskende også relativt stor spredning i antall redaksjonelle årsverk blant tilskuddsmottakerne i 2024. Basert på opplysninger fra søknadsskjemaene oppga en stor majoritet av tilskuddsmottakerne (vel 100 av 162) at de hadde mellom tre og ni årsverk i 2024. Et titalls tilskuddsmottakere oppga at de hadde mellom 10 og 19 redaksjonelle årsverk, og et titalls mottakere oppga fra 20 redaksjonelle årsverk og langt høyere. Den siste gruppen med det høyeste antallet redaksjonelle årsverk består av de største nasjonale avisene i kategorien nasjonale nummertommedier og et antall lokale nummertommedier i større byer. I underkant av 20 tilskuddsmottakere oppga i 2024 at de hadde færre enn tre redaksjonelle årsverk. Samtlige av disse var lokale medier, som i all hovedsak oppga å ha to redaksjonelle årsverk. Halvparten i mediene gruppen med færre enn tre redaksjonelle årsverk utgis i kommuner med sentralitet 5 eller 6 i SSBs indeks. I den andre halvparten er det noen by- eller kommunedelsaviser.

3.10.2 Forslag om å forskriftsfeste minstekrav til størrelsen på den redaksjonelle virksomheten og momenter til vurderingen av redaksjonell selvstendighet

Medietilsynet vurderer at det i enkelttilfeller vil være nødvendig å gjøre en samlet vurdering for å ta stilling til om et nyhets- og aktualitetsmedium er redaksjonelt selvstendig. På denne bakgrunn bør noen av de meste sentrale momentene som det ifølge forarbeidene skal legges vekt på i vurderingen av om kravet til redaksjonell selvstendighet er oppfylt, inntas som et tillegg i § 5 d i forskriften. Som

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Ibid.

et minimum bør dette etter Medietilsynets vurdering være at mediet har en selvstendig redaksjon, at mediets innhold har en selvstendig verdi for mediet, at mediet har et eget kjennemerke, utseende, layout og navn. Medietilsynet vurderer i tillegg at andre relevante momenter i en slik selvstendighetsvurdering kan være at det abonneres særskilt på nyhetsmediet og at det fremgår tydelig at det beregnes et selvstendig abonnementstall/opplag for mediet. Det kan etter Medietilsynets vurdering også være relevant å legge til et vilkår om at den ansvarlige redaktøren som minimum må ha majoriteten av sin stilling i redaksjonen i det nyhets- og aktualitetsmediet det søkes om tilskudd for.

Det fremgår av forarbeidene at redaksjonell selvstendighet innebærer at nyhets- og aktualitetsmediet må ha tilstrekkelige egne redaksjonelle ressurser til å kunne utgi en selvstendig publikasjon, og at vurderingen av kravet beror på om mediet har tilstrekkelig antall fast tilknyttede redaksjonelle ressurser til dette. Både Sverige og Danmark har tilsvarende krav knyttet til redaksjonell selvstendighet, men har i regelverket for mediestøtten i tillegg inntatt bestemmelser som angir et minstekrav til størrelsen på den redaksjonelle virksomheten. Videre har både det svenske og det danske regelverket nærmere bestemmelser om hvordan redaksjonelle årsverk skal beregnes. I den svenske mediestøtteloven stilles det krav om minst to redaksjonelle årsverk og en støtteberettiget kostnad på minst 750 000 SEK. I den danske bekjentgjørelsen om mediestøtte fremgår det at nyhetsmediet må ha minimum tre redaksjonelle årsverk. Antall årsverk kan inkludere sjefredaktøren. Det vises ellers til punkt 3.3 og 3.4 for en nærmere beskrivelse av de svenske og danske mediestøtteordningene.

Medietilsynet vurderer at det er formålstjenlig å innføre et minstekrav i forskriften om produksjonstilskudd om at nyhets- og aktualitetsmediet som søker tilskudd må ha en selvstendig redaksjon med minimum tre redaksjonelle årsverk, der antall årsverk kan inkludere ansvarlig redaktør. Medietilsynet foreslår at dette minstekravet innføres ved å legge til en ny bokstav i § 5. Forslaget har ingen betydning for angivelsen av antall årsverk i den gjeldende definisjonen av nasjonalt nummertomedium i forskriftens § 3 j siste komma: «og som har minst 20 redaksjonelle årsverk». Formålet med den nye bestemmelsen er å gi tydeligere og mer objektive kriterier for hva som anses for å være et minimum av egne redaksjonelle ressurser som er tilstrekkelige for å utgi en selvstendig publikasjon. Medietilsynet vurderer at tre redaksjonelle årsverk er et godt minstemål på at mediet har tilstrekkelig antall fast tilknyttede redaksjonelle ressurser for å kunne produsere og publisere uavhengig journalistikk i tråd med formålet med produksjonstilskuddet. Dersom mediet oppfyller dette minstekravet om antall redaksjonelle årsverk, vil det trekke i retning av at kravet i § 5 d om redaksjonell selvstendighet er oppfylt. Som nevnt må mediet i tillegg utad fremstå som redaksjonelt uavhengig.

Medietilsynet foreslår at lokale medier som utgis i kommuner med sentralitet 5 og 6 kan få unntak fra minstekravet til redaksjonelle medarbeidere. Unntaksbestemmelsen gjør det mulig for små medier i folkefattige utkantkommuner å få tilskudd med en mindre redaksjon enn det foreslåtte minstekravet til antall redaksjonelle årsverk, og kan være et tiltak for å motvirke journalistiske blindsoner og manglende redaksjonell dekning av disse kommunene. Det kan også vurderes om små by- og kommunedelsmedier bør omfattes av et slikt unntak. Ut fra variasjonen i størrelsen på markedene for slike medier bør det gjøres en nærmere vurdering av hvilke kriterier som er best egnet for å identifisere de små mediene som eventuelt skal unntas fra minstekravet til antall redaksjonelle årsverk. Medietilsynet foreslår at virkeområdet for en slik unntaksbestemmelse fastsettes nærmere etter høring.

Medietilsynet viser til § 3 bokstav m i forskriften som definerer at redaksjonelle årsverk beregnes som antall lønnede faste og midlertidig ansatte som har innholdsproduksjon og det redaksjonelle sluttproduktet som hovedoppgave. Medietilsynet foreslår at det legges til en ny siste setning i denne gjeldende bestemmelsen der det fremgår at frilansere ikke inngår i beregningen av redaksjonelle årsverk.

Videre foreslår Medietilsynet at det innføres ytterligere et kriterium for å beregne redaksjonelle årsverk som reflekterer at journalistisk produksjon og publisering i tråd med produksjonstilskuddets formål representerer en kostnad som begrunner støttebehovet. I den svenske ordningen er det satt et fast kronebeløp som den årlige lønnskostnaden for å ivareta minstekravet til antall redaksjonelle årsverk i det minste skal beløpe seg til. Reguleringen reflekterer at støttebehovet er knyttet til de redaksjonelle årsverkene som har som oppgave å drive den journalistiske virksomheten og kostnadene som er forbundet med dette.

Medietilsynet har i vurderingen kommet til at et vilkår som i større grad enn et fast kronebeløp kan følge relevant lønnsutvikling vil være mer treffsikkert. På medieområdet er det en kollektiv avtale med regulering av blant annet lønnsvilkårene i det som kalles journalistavtalen for aviser, som inngås mellom på arbeidsgiversiden, Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Mediebedriftenes Landsforening (MBL) og på arbeidstakersiden, Norsk Journalistlag.⁹⁰ Denne tariffavtalen er lovbestemt, og den juridiske forankringen i lovs form gjør at eventuelle brudd på avtalen kan få rettslige konsekvenser. Avtalen gjelder for selskaper som er medlemmer av MBL og omfatter en betydelig andel av nyhets- og aktualitetsmediene som mottar produksjonstilskudd.⁹¹ I tillegg til den kollektive avtalen kan det forhandles om direkteavtaler mellom enkelte medieselskaper og fagforeninger som Norsk Journalistlag.

Medietilsynet legger til grunn at tariffavtalen for avisjournalister representerer et lovfestet nivå for minstelønn innenfor den delen av nyhets- og aktualitetsmarkedet som produksjonstilskuddet er ment å stimulere til en velfungerende konkurranse innenfor, og som det er relevant å anvende som et minstenivå på lønn for et redaksjonelt årsverk som kan inngå i beregningen av antall årsverk. Medietilsynet foreslår at det tas inn en bestemmelse som angir et minstenivå på lønn for redaksjonelle årsverk for at dette skal kunne tas med i beregningen av antall redaksjonelle årsverk. Det vil være naturlig at en slik bestemmelse også tilføyes i § 3 bokstav k om beregning av redaksjonelle årsverk. Medietilsynet foreslår at utformingen av bestemmelsen fastsettes endelig etter en høring av forslaget. Reglene for å fastsette antall redaksjonelle årsverk vil gjelde for det nye minstekravet til antall redaksjonelle medarbeidere på minimum tre for å kunne motta tilskudd og for definisjonen av nasjonale nummer-to-medium med minimum 20 redaksjonelle årsverk.

3.10.3 Konklusjon og anbefaling

Vilkåret om redaksjonell selvstendighet skal sikre at nyhets- og aktualitetsmedier som får produksjonstilskudd har egne redaksjonelle ressurser som er tilstrekkelige for å utgi en selvstendig publisering, og ellers utad fremstå som en selvstendig enhet. Hensikten med kravet er både å sikre mot at redaksjonelle biprodukter av ledende medier kommer i posisjon for å kvalifisere for produksjonstilskudd, og således forhindre at støttemidler kanaliseres inn i andre medier som enten ikke er støtteberettigede eller som allerede mottar produksjonsstøtte, samt å hindre at det gis til de samme redaksjonelle ressursene to ganger.

Medietilsynet vurderer at det er behov for å innføre noen objektive kriterier som tydelig reflekterer hensynene bak bestemmelsene om redaksjonell selvstendighet. I tillegg til de nevnte hensynene som følger av forarbeidene, vil dette etter Medietilsynets vurdering også bidra til å avgrense mot medier som i betydelig grad videreformidler journalistikk andre har produsert og fremme publikasjoner som produserer og publiserer uavhengig journalistikk av høy kvalitet i tråd med ordningens formål.

90 Den gjeldende journalistavtalen for aviser er gyldig fra 1. april 2024 til 31. mars 2026, og ble oppdatert gjennom mellomoppgjøret i 2025.

91 MBL forhandler lønn på vegne av de medlemmene som har journalistavtale, inkludert eventuelle lokalaviser som har medlemskap både i MBL og LLA. LLA forhandler ikke lønn på vegne av sine medlemmer.

Selvstendig journalistisk produksjon bidrar til en bredde i nyhetsdekningen, og et mangfold av selvstendige nyhets- og aktualitetsmedier bidrar til konkurranse i markedet og stimulerer til økt avsender- og innholdsmangfold.

3.10.3.1 Forslag om tydeliggjøring av momenter til vurdering av kravet til redaksjonell selvstendighet

Medietilsynet foreslår at noen av de meste sentrale momentene som det fremgår av forarbeidene at skal legges vekt på i vurderingen av om kravet til redaksjonell selvstendighet er oppfylt, bør inntas som et tillegg i § 5 d i forskriften. Som et minimum bør dette etter Medietilsynets vurdering være om mediet har en selvstendig redaksjon, at mediets innhold har en selvstendig verdi for mediet, at mediet har et eget kjennemerke, utseende, layout og navn. Andre relevante momenter i en slik selvstendighetsvurdering kan etter Medietilsynets vurdering være at det abonneres særskilt på nyhetsmediet og at det fremgår tydelig at det beregnes et selvstendig abonnementsstall/opplag for mediet. Det kan etter Medietilsynets vurdering også være relevant å legge til et vilkår om at den ansvarlige redaktøren som minimum må ha majoriteten av sin stilling ved redaksjonen i det nyhets- og aktualitetsmediet det søkes om tilskudd for.

3.10.3.2 Forslag om å innføre et generelt minstekrav til antall redaksjonelle årsverk

Medietilsynet vurderer at det er formålstjenlig å innføre et minstekrav i forskriften om at nyhets- og aktualitetsmediet som søker tilskudd må ha en selvstendig redaksjon med minimum tre redaksjonelle årsverk, der antall årsverk kan inkludere ansvarlig redaktør. Medietilsynet foreslår at dette minstekravet innføres ved å legge til en ny bokstav i § 5. Formålet med den nye bestemmelsen er å gi tydeligere og mer objektive kriterier for hva som anses for å være et minimum av egne redaksjonelle ressurser som er tilstrekkelige for å utgi en selvstendig publikasjon. Medietilsynet vurderer at tre redaksjonelle årsverk er et godt minstemål på at mediet har tilstrekkelig antall fast tilknyttede redaksjonelle ressurser for å kunne produsere og publisere uavhengig journalistikk i tråd med formålet med produksjonstilskuddet.

3.10.3.3 Små medier i utkantkommuner kan få unntak fra minstekravet til antall redaksjonelle årsverk

Medietilsynet vil foreslå at lokale medier som utgis i kommuner med sentralitet 5 og 6 kan få unntak fra minstekravet til redaksjonelle medarbeidere. Unntaksbestemmelsen gjør det mulig for små medier i folkefattige utkantkommuner å få tilskudd med en mindre redaksjon enn det foreslåtte minstekravet til antall redaksjonelle årsverk, og er et tiltak for å motvirke journalistiske blindsoner og manglende redaksjonell dekning av disse kommunene. Det kan også vurderes om små by- og kommunedelsmedier bør omfattes av et slikt unntak. Ut fra variasjonen i størrelsen på markedene for slike medier bør det gjøres en nærmere vurdering av hvilke kriterier som er best egnet for å identifisere de små mediene som eventuelt skal unntas fra minstekravet til antall redaksjonelle årsverk. Medietilsynet foreslår at virkeområdet for en slik unntaksbestemmelse fastsettes nærmere etter høring.

3.10.3.4 Forslag om nærmere regler for beregning av antall redaksjonelle årsverk

Medietilsynet har også kommet til at det bør angis et ytterligere kriterium for beregning av redaksjonelle årsverk som reflekterer at journalistisk produksjon og publisering i tråd med produksjonstilskuddets formål representerer en kostnad som begrunner støttebehovet. Medietilsynet foreslår at det tas inn en bestemmelse som angir et minstenivå på lønn for redaksjonelle årsverk for at dette skal kunne tas med i beregningen av antall redaksjonelle årsverk. Det vil være naturlig at en slik bestemmelse legges til § 3 bokstav m i forskriften om beregning av årsverk. Bestemmelsen definerer at redaksjonelle årsverk beregnes som antall lønnede faste og midlertidig ansatte som har innholdsproduksjon og det redaksjonelle sluttproduktet som hovedoppgave. I vurderingen av hvordan et slikt minstenivå kan fastsettes, har Medietilsynet sett på tariffavtalen for avisjournalister. Den kollektive avtalen representerer et lovfestet nivå for minstelønn innenfor den delen av nyhets- og aktualitets-

markedet som produksjonstilskuddet er ment å stimulere til en velfungerende konkurranse innenfor, og som det etter Medietilsynets vurdering er relevant å anvende som et minstenivå på lønn for et redaksjonelt årsverk som kan inngå i beregningen av antall årsverk. Medietilsynet foreslår at regelen for å beregne antall årsverk utformes nærmere etter høring.

Medietilsynet foreslår i tillegg at det legges til en ny siste setning i den gjeldende bestemmelsen i § 3 bokstav m om beregning av redaksjonelle årsverk, der det fremgår at frilansere ikke inngår i beregningen av redaksjonelle årsverk.

3.11 Hensiktsmessigheten av det gjeldende regelverket for nasjonale nisjemedier

I mediestøtteutredningen 2021 foreslo Medietilsynet å opprette en egen tilskuddsordning for nasjonale nisjemedier som inneholder et bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff om politikk eller samfunnsliv, herunder økonomi og kultur.⁹² Begrunnelsen for forslaget var at dekningen av nyheter, aktualiteter og debatt innenfor politikk, økonomi eller samfunnsliv anses som særlig viktig for å gi befolkningen informasjon og kunnskap som er nødvendig for demokratisk deltakelse.

Forslaget var i tillegg begrunnet med at Medietilsynet, gjennom langvarig forvaltningspraksis, hadde tildelt tilskudd til nasjonale publikasjoner med en smalere tematisk innholdsprofil på grunnlag av en innskrenkende fortolkning av det generelle kravet til bredde i dekningen i den tidligere forskriftens § 3 første ledd nummer 2. Disse mediene har en viktig funksjon for mediemangfoldet og samfunnsdebatten innenfor det aktuelle samfunnsområdet som dekkes.

Kultur- og likestillingsdepartementet sluttet seg til tilsynets vurdering om at det var lite tilfredsstillende å tildele produksjonstilskudd til de nasjonale nisjemediene basert på en innskrenkende fortolkning av regelverket, og foreslo å opprette en egen tilskuddskategori for disse publikasjonene i forskriften. I forarbeidene vises det til at analyser av innholdet i nasjonale nisjemedier hadde avdekket at disse bidrar til innholdsmangfoldet ved å løfte temaer, vinklinger og perspektiver som de mer allment orienterte nasjonale mediene i mindre grad dekker.⁹³ Å innta en tydelig definisjon av nasjonale nisjemedier i forskriften, ville ifølge departementet i stor grad ivareta ordningens treffsikkerhet, i tillegg til å gi et bedre rettsgrunnlag for tilskuddet som tildeles disse publikasjonene.⁹⁴

3.11.1 Notifiseringen av ordningen for produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier

Da ordningen for produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier ble notifisert til Efta Surveillance Authority (ESA) for perioden 2023 til 2029, ble det understreket at også det særskilte breddekravet for nasjonale nisjemedier bygger på det grunnleggende formålet med ordningen, som er å fremme formidlingen av et bredt redaksjonelt innhold rettet mot allmennheten.⁹⁵ ESA viste til at norske myndigheter mente at støttetiltaket først og fremst har en effekt på de nasjonale og regionale eller lokale mediemarkedene i Norge, og at det er tre kategorier nummer to-medier som omfattes av ordningen:

92 Medietilsynet (2021) Utredning om de direkte mediestøtteordningene

93 Kultur- og likestillingsdepartementet (2022) Høringsnotat – forslag til ny forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier av 7. april 2022

94 Ibid., side 16.

95 ESA Decision No 220/22/Col of 7 December 2022, side 7: «The criterion of broad range underlines that the objective of the scheme is to promote the dissemination of a broad editorial content targeted to the general public. Broad range refers to both different journalistic genres and to content from different areas of society or different areas within politics, economics or society.»

de lokale og nasjonale nummer to-mediene, og de nasjonale nisjemediene.⁹⁶ ESA viste videre til at norske myndigheter vurderte at støttetiltaket ville medføre positive effekter ved å bidra til å opprettholde et mangfold av tekstbaserte nyheter og aktualiteter i hele Norge, med et bredt redaksjonelt innhold rettet mot allmennheten (vår understrekning).⁹⁷ Videre ble det lagt til grunn at nyhetsmediene spiller en avgjørende rolle med hensyn til å sikre demokratisk debatt, granske politiske prosesser og produsere innhold som reflekterer nasjonalt språk, kultur og identitet. ESA viste videre til at mediemangfold er et område av felles/allmenn interesse, og at mediene som er omfattet av ordningen spiller en viktig rolle for å sikre et avsender- og innholdsmangfold. Mediene har dermed en viktig rolle for å sikre et velfungerende demokrati på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, noe som ikke kan understrekes nok.⁹⁸

ESA vurderte at tilskuddsordningen har begrensede potensielle negative effekter på konkurransen. Følgende beskrivelse ble lagt til grunn med hensyn til funksjonen mediene i de to nasjonale tilskuddskategoriene har i markedet:

(115) The daily nationwide secondary media companies operate in the same geographical market as nationwide broadcasters (such as NRK and TV 2) and nationwide newspapers that do not qualify for the production grant (such as Aftenposten and VG). Even though it is not a requirement under the scheme, the nationwide media companies covered by the scheme provide news and current affairs content with distinct ideological, social or religious perspectives, and hence are alternatives to the leading national media. Because of the distinct perspectives of the content that these recipients provide, they have few substitutes within their product markets.

(116) The national niche media compete on the national market. These types of media publish less frequently than the daily nationwide secondary media. As they have specialised editorial contents, this may indicate that they operate in separate product segments and are not close competitors. In addition, the beneficiaries in this group are per definition not leaders in their respective markets and the measure could therefore contribute to a healthy competitive environment.

ESA viser altså til at de nasjonale nummertø-mediene er daglige publikasjoner som er alternativer til de ledende nasjonale mediene NRK, TV 2, Aftenposten og VG. Dette gjelder avisene Klassekampen, Nationen, Vårt Land og Dagsavisen, tidligere omtalt som de riksspredte meningsbærende nasjonale avisene. Disse mediene tilbyr nyheter- og aktualitetsinnhold med distinkte ideologiske, sosiale eller religiøse perspektiver.

De nasjonale nisjemediene konkurrerer i det nasjonale markedet og har en lavere utgivelsesfrekvens enn de nasjonale nummertø-mediene. Den smalere redaksjonelle innholdsprofilen nasjonale nisjemedier har,⁹⁹ kan ifølge ESA indikere at de opererer i ulike produktsegmenter og ikke er nære konkurrenter. I tillegg har nasjonale nisjemedier ikke en ledende markedsposisjon, og ordningen kan dermed stimulere til velfungerende konkurranse i det nasjonale mediemarkedet.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Ibid., punkt 6.3.3 Positive effects of the aid

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Vår oversettelse av «specialised editorial content».

ESA konkluderte med at tilskuddsordningen er forenlig med EØS-avtalens statsstøtteregele, jf. artikkel 61 (1) og 61 (3)(c). Begrunnelsen var at ordningen bidrar til å legge til rette for utviklingen av en bestemt økonomisk aktivitet og at de positive effektene veier opp for de potensielle negative effektene tilskuddsordningen har på konkurransen i markedet (balansetesten).

Den øvre grensen for tilskudd til nasjonale nisjemedier, reflekterer også at disse mediene vurderes å ha en annen funksjon og stilling i mediemarkedet sammenlignet med medier i de øvrige støtteberettigede kategoriene. Det maksimale tilskuddsbeløpet til et medieselskap som eier et nasjonalt nisjemedium er 17 millioner kroner årlig, mot 45 millioner kroner til medieselskap som eier medier i de øvrige kategoriene, jf. § 14 annet ledd.

3.11.2 Nærmere om det rettslige grunnlaget for tilskuddskategorien nasjonale nisjemedier

Fra 1. januar 2023 ble det innført en egen tilskuddskategori for nasjonale nisjemedier i forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, blant annet ved at det ble inntatt en definisjon av disse mediene i § 3 bokstav k. Denne bestemmelsen lyder:

Nasjonalt nisjemedium: nummertomedium som har minst 200 av abonnementstallet fordelt på minimum fem av landets fylker og minst 25 prosent av abonnementstallet utenfor utgiverfylket. Nasjonale nisjemedier har et bredt innhold om politikk, økonomi eller samfunnsliv, men er smalere i sin innholdsprofil enn øvrige nyhets- og aktualitetsmedier.

Bestemmelsen fastsetter et eget krav til innholdet for nasjonale nisjemedier, og er en forskriftsfesting av Medietilsynets ovennevnte praksis.

Et av formålene med å innføre en separat tilskuddskategori for nasjonale nisjemedier i tillegg til den daværende tilskuddskategorien nasjonale nummertomedier var også å øke ordningens treffsikkerhet ved at fordelingen av tilskuddsrammen mellom kategoriene gjøres ut fra de respektive mediegruppens markeds- og driftsforhold. Etter den nye inndelingen skal nasjonale medier som får tilskudd enten kategoriseres som nasjonale nummertomedier eller nasjonale nisjemedier, jf. § 11 nummer 3 og 4.

Det er ikke et krav om antall redaksjonelle årsverk for å bli ansett som et nasjonalt nisjemedium. Nasjonale nummertomedier må derimot ha minst 20 redaksjonelle årsverk, jf. § 3 første ledd bokstav j. Tidligere var det et vilkår om at mediet måtte komme ut minst seks dager ukentlig for at mediet skulle bli kategorisert som et nasjonalt nummertomedium og få tilskudd etter høyeste sats.

Minstekravet til 700 i abonnementstall gjelder også for nasjonale nisjemedier. Disse mediene har imidlertid et lempeligere krav til fordeling av abonnementstallet sammenlignet med publikasjoner i kategorien nasjonale nummertomedier, ved at henholdsvis 200 og 500 av abonnementstallet må være solgt utenfor utgiverfylket. Spredningskravet for nasjonale nisjemedier er en videreføring av det tidligere vilkåret for nasjonale ukemedier, tilpasset nye fylkesinndelinger.

Videre gjelder også kravene til publikasjonens hovedformål og innhold i § 5 første ledd bokstav a og b for nasjonale nisjemedier. Vurderingen av om hovedformålsvilkåret er oppfylt beror på en samlet vurdering av flere momenter. Det at mediet følger Vær Varsom-plakaten og er underlagt pressens selvdømmeordning Pressens Faglige Utvalg (PFU) trekker normalt i retning av at vilkåret er oppfylt. Videre åpner vilkåret opp for at det skal foretas en vurdering av omfanget originaljournalistikk som er publisert i det aktuelle mediet. Mediets kildebruk er også et relevant moment som inngår i vurderingen. Det skal også legges vekt på om publikasjonen har en tilstrekkelig andel dagsaktuelt og samfunnsrelevant innhold.

Med samfunnsrelevant innhold menes innhold med demokratiske eller politiske relevante temaer, som er egnet til å holde den generelle borger kontinuerlig og bredt orientert om saker innenfor politikk og samfunn, herunder næringsliv og kultur. I tillegg omfattes innhold av vesentlighet som angår samfunnet som et fellesskap, jf. nyhetsverdiene i journalistikken. Dette er innhold som omhandler naturhendelser og ulykker, forbrytelser og folkeliv og planlagte begivenheter av allmenn interesse.

Samfunnsrelevant innhold og debatt skal avgrenses mot underholdnings-, livsstils- og forbrukerstoff som er rettet mot leseren som privatperson, jf. § 5 annet ledd annen setning. Denne avgrensningen gjelder også nasjonale nisjemedier.

Ifølge kravet til mediets hovedinnhold i § 5 første ledd bokstav b må mediet ha nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt som utgjør majoriteten av mediets samlede redaksjonelle innhold gjennom et kalenderår. Med majoriteten menes en andel på minst 50 prosent.

Det vises til at forskriftsendringen i 2023 innebar at to av de tidligere negative avgrensningene i forskriften ble fjernet som følge av innføringen av kategorien «nasjonale nisjemedier». Dette gjaldt avgrensningen mot medier som i all hovedsak inneholder stoff om ett eller noen få samfunnsområder og medier som i hovedsak inneholder stoff vinklet ut fra en spesiell faglig, politisk, ideologisk, religiøs eller etnisk bakgrunn», jf. tidligere § 3 første ledd nummer to første og andre punktum.

Årsaken til at den første avgrensningen knyttet til medier som i hovedsak inneholder stoff om ett eller noen få samfunnsområder ble fjernet, var den nye kategorien nasjonale nisjemedier som fikk unntak fra det generelle breddekravet om at mediet har en bred sammensetning av ulike sjangrer og tematisk innhold fra ulike samfunnsområder. Det følger derfor av § 5 fjerde ledd at det alminnelige breddekravet i § 5 første ledd bokstav c, ikke gjelder for nasjonale nisjemedier.

Det å fjerne formuleringen om at tilskudd ikke gis til medier som i hovedsak inneholder stoff vinklet ut fra en spesiell faglig, politisk, ideologisk, religiøs eller etnisk bakgrunn, var ifølge forarbeidene ikke ment å endre hvilke medier som omfattes av ordningen. Hensikten med denne avgrensningen var ikke å diskvalifisere brede nyhetsmedier med en bestemt politisk eller annen profil, men å sikre at produksjonstilskuddet fremmer den brede og allmenne samfunnsdebatten.¹⁰⁰ Det fremgår av forarbeidene at innholdskriteriet ikke skulle utelukke nyhetsmedier med et religiøst eller politisk syn, så lenge mediet ga et bredt spekter av nyheter, aktualitetsstoff og debatt rettet mot allmennheten. Det ble videre vist til at bestemmelsen i § 2 første ledd bokstav b om at forskriften ikke gjelder for medier som hovedsakelig er rettet mot medlemmer i bestemte organisasjoner, foreninger eller selskap skulle videreføres.

3.11.2.1 Hovedskillene mellom de to tilskuddskategoriene for nasjonale medier i gjeldende regelverk
I forskriften av 1. januar 2023 er kravene til støtteberettigede medier presisert. Dette gjelder blant annet i hovedformålsvilkåret, i kravet til mediets hovedinnhold, og i kravet til bredde i innholdet. For nasjonale nisjemedier ble det som nevnt innført et eget breddekrav. I tillegg ble det vist til at kravet til at innholdet skal være rettet mot allmennheten og ikke mot medlemmer eller ansatte i bestemte organisasjoner, foreninger eller selskap ble videreført. I forskriftsrevisjonen vurderte departementet at kravene i tilstrekkelig grad avgrenser produksjonstilskuddet mot medier som ikke inneholder et bredt spekter av nyheter, aktualitetsstoff- og samfunnsdebatt rettet mot allmennheten.¹⁰¹

¹⁰⁰ Ibid., side 9.

¹⁰¹ Høringsnotatet side 13.

Medietilsynet viser til departementets uttalelser i forbindelse med vilkåret om hovedinnhold. Ifølge departementet er det et mål at tilskuddsordningen i størst mulig grad skal ha objektive og tydelige vilkår for å sikre forutsigbarhet for publikasjoner som enten er i ordningen eller ønsker å søke på den.¹⁰²

Det som skiller de to kategoriene nasjonale publikasjoner er dermed at kravet til fordelingen av antall solgte abonnementer i andre fylker enn utgiverfylket er lavere for nisjemedier enn for øvrige nummerto-medier, og at nasjonale nisjemedier kan ha en smalere innholdsprofil enn de nasjonale nummerto-mediene. For å få tilskudd som et nasjonalt nummerto-medium må publikasjonen ha minst 20 redaksjonelle ansatte.

Departementet vurderte at disse kravene i tilstrekkelig grad avgrenser produksjonstilskuddet mot medier som ikke inneholder et bredt spekter av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt rettet mot allmennheten, i tråd med ordningens formål.¹⁰³ De nasjonale nisjemediene må oppfylle alle øvrige krav i forskriften for å kunne få tilskudd.

3.11.3 Uttalelser fra Medieklagenemnda som er av betydning for tolkningen av breddekravet for nasjonale nisjemedier

I sak 2024/2029 behandlet Medieklagenemnda klage fra Samtiden AS på Medietilsynets vedtak av 15. oktober 2024 om avslag på søknad om produksjonstilskudd. Avslaget var begrunnet med at den tematiske dekningen i publikasjonen Samtiden var for smal til at den kunne anses som et nasjonalt nisjemedium, jf. produksjonstilskuddsforskriften § 3 bokstav k andre setning, jf. § 5 fjerde ledd. Det ble lagt avgjørende vekt på funnene i en innholdsanalyse av publikasjonen som var gjennomført av Høgskulen i Volda. Analysen viste at Samtiden hadde en svært sterk konsentrasjon rundt verdiene «populærkultur, underholdningsstoff» og «kunst, kultur», som til sammen utgjorde hovedtema i 73 prosent av artiklene i utvalget. Hele 91 prosent av «kunst, kultur»-stoffet i Samtiden var videre i temakategorien «kunst, kultur og litteratur». Medieklagenemnda tok klagen til følge ved å oppheve tilsynets vedtak og sende den tilbake til ny behandling.

I saken gir nemnda uttalelser knyttet til forståelsen av breddekravet for nasjonale nisjemedier og analysemetodene som skal benyttes for å vurdere om en publikasjon oppfyller dette kravet. Ifølge nemnda gir formuleringen i ordlyden i seg selv svært begrenset veiledning ettersom den bare sier det helt åpenbare. Dersom nisjemedier først skal kunne være omfattet av støtteordningen, kan det ikke kreves at de har den samme tematiske spredning som kreves for de allmenne nyhets- og aktualitetsmediene.

Det fremgår av avgjørelsen at nemnda forstår forarbeidene til bestemmelsen slik at breddekravet er grunnleggende annerledes for nasjonale nisjemedier enn for de allmenne nyhets- og aktualitetsmediene, og det synes i første rekke å være knyttet til bredde i sjangerspredning. Det kommer også til uttrykk at breddekravet kan være oppfylt selv om mediet skriver om og for en smal nisje/bransje. Det sentrale vurderingstemaet – slik departementet formulerer det – er om innholdet er forståelig for den allmenne borger og om det har offentlig interesse utenfor den smale nisjen/bransjen, med andre ord om innholdet er demokratisk relevant. Det vises til at nisjemediene demokratiske funksjon ikke ligger i bred dekning av flere tematiske områder, men at de går i dybden innenfor sin nisje og på den måten supplerer de allmenne nyhets- og aktualitetsmedienes dekning. Nemnda er derfor ikke enig med tilsynet i at den fremgangsmåten som benyttes for å kartlegge bredden i de allmenne nyhets- og aktualitetsmediene – å analysere

102 Høringsnotatet side 14.

103 Ibid.

det publiserte stoffet med utgangspunkt i elleve temakategorier – kan brukes for å kartlegge om vilkårene i § 3 bokstav k er oppfylt. Medieklagenemnda viser til forarbeidene der det fremgår at bakgrunnen for å innlemme nasjonale nisjemedier i tilskuddsordningen var begrunnet i «funksjonen slike medier har for å bidra til mediemangfoldet og samfunnsdebatten innenfor sitt samfunnsområde. Analyser av innholdet i nasjonale nisjemedier viser at disse mediene bidrar til innholdsmangfold ved å løfte temaer, vinklinger og perspektiver som de mer allment orienterte nasjonale mediene i mindre grad dekker».

Medieklagenemnda viser til at det også ligger i nisjemedienes natur at de vil være svært forskjellige fra hverandre, og vil dekke ulike samfunnsområder. Denne variasjonen i seg selv tilsier at analysemetoder som er utviklet med tanke på å kartlegge vesentlige sider ved innholdet i de allmenne nyhets- og aktualitetsmediene – som tross alt har betydelige fellestrekk – ikke vil være særlig egnet til å bringe på det rene om nasjonale nisjemedier oppfyller vilkårene i § 3 bokstav k.

Deretter slår nemnda fast at metoden for innholdsanalysen for nisjemedier slik den er beskrevet, ikke får frem hvordan en nisjepublikasjon som skriver om kunstuttrykk belyser samfunnsrelevante temaer, og dermed ikke om innholdet er demokratisk relevant – som er det overordnede spørsmålet. Medieklagenemnda anerkjenner at det er svakhet ved kvantitative innholdsanalyser at det ikke er rom for en vekting av artikler etter andre kriterier fordi det gir et skjevert bilde av innsatsen i et nisjemedium med tidsskriftskarakter.

3.11.4 Nærmere om det egne breddekravet for nasjonale nisjemedier

Nasjonale nisjemedier må, som nevnt, inneholde «et bredt innhold om politikk, økonomi eller samfunnsliv, men er smalere i sin innholdsprofil enn øvrige nyhets- og aktualitetsmedier». Det ble presisert i forarbeidene at nasjonale nisjemedier må inneholde et bredt tilbud til allmennheten av nyhets-, aktualitetsdebattstoff om politikk, økonomi eller samfunnsliv. Etter Medietilsynets vurdering må dette forstås slik at gjelder et krav til sjangerspredning også for de nasjonale nisjemediene. I forarbeidene legges det videre til grunn at dekningen av nyheter, aktualiteter og debatt innenfor disse områdene anses som særlige viktige for å gi befolkningen informasjon og kunnskap som er nødvendig for demokratisk deltakelse.

I forarbeidene fremgår det videre at ordlyden omfatter publikasjoner som dekker en næring eller en bransje, forutsatt at publikasjonens journalistiske dekning er innrettet på et allment publikum, og ikke mot et snevrere interessefellesskap, som for eksempel fag- eller bransjefellesskap.¹⁰⁴ Med dette menes ikke at innholdet må være rettet mot eller være relevant for alle og enhver, men at innholdet må være forståelig for den allmenne borger og ha offentlig interesse utenfor den smale nisjen/bransjen publikasjonen skriver om og for.

Begrepet samfunnsliv etter sin ordlyd er vidt, men i forskriftens forstand gjelder begrepet den journalistiske dekningen av ulike samfunnsområder som offentlig anliggende, det vil si at sakene angår samfunnet som et fellesskap.¹⁰⁵

Forarbeidene åpner likevel for at det i prinsippet ikke er begrensninger med hensyn til hvilken type bransje og/eller næring publikasjonen kan dekke. Medietilsynet mener likevel forarbeidene må forstås slik at omfanget av «klientalisme» i den journalistiske dekningen ikke kan være for omfattende, jf. uttalelsen om at samfunnsområdet skal dekkes som et offentlig anliggende, henvende seg til leseren som borger, og være innrettet mot et allment publikum, i motsetning til et snevrere fellesskap.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Ibid.

3.11.5 Vurdering av hensiktsmessigheten av kategorien nasjonale nisjemedier

Vurderingen av hensiktsmessigheten med den relativt nye tilskuddskategorien nasjonale nisjemedier må ta utgangspunkt i hva som var målet med å innføre en slik kategori i produksjonstilskuddet. Et klart mål med dette var å ivareta ordningens treffsikkerhet gjennom en tydelig definisjon og plassering i en separat tilskuddskategori for beregning av støtte. Medietilsynet viser til at det i forarbeidene ble pekt på at ordningens treffsikkerhet i stor grad ville bli ivaretatt ved at de nasjonale nisjemediene fikk en tydelig definisjon i forskriften, se nærmere om dette i punkt 3.11.1 og 3.11.2. Disse mediene fikk samtidig et unntak fra det alminnelige breddekravet og kan få tilskudd ved å dekke kun ett eller noen samfunnsområder, og de kan dermed være smalere i sin innholdsprofil enn de andre tilskuddsmottakerne i ordningen.

Etter at reglene trådte i kraft fra 1. januar 2023 ser Medietilsynet at det er behov for ytterligere endringer som både tydeliggjør hvilke typer medier som er omfattet av formålet med tilskuddskategorien nasjonale nisjemedier og som gir en mer treffsikker identifisering av de mediene som mottar tilskudd som nasjonale nisjemedier. Medietilsynet foreslår at tilskuddskategorien nasjonale nisjemedier i større grad rendyrkes for nasjonale medier som faktisk har en smalere innholdsprofil og at det innføres en separat tilskuddskategori for mindre, nasjonale breddemedier. Tiltakene vil styrke både tilskuddsordningens treffsikkerhet ved at tildelingen av støtte når frem til riktig gruppe mottakere og muligheten for en treffsikker fordeling av tilskuddsmidler og beregning av støtte gjennom ordningens tilskuddskategorier.

Videre vurderer Medietilsynet at tilskuddskategorien nasjonale nisjemedier blir mer hensiktsmessig ved at det gjøres visse endringer i forskriftens virkeområde og at det bør angis i forarbeidene hvilke vurderingsmomenter som er relevante å legge vekt på ved vurderingen av om en publikasjon er omfattet av ordningens saklige virkeområde. Medietilsynet foreslår videre at tolkningen av det egne breddekravet for nasjonale nisjemedier som er klarlagt i forvaltningspraksis tas inn i forarbeidene.

3.11.5.1 Tilskuddsmottakerne i kategorien nasjonale nisjemedier er en sammensatt gruppe

Gruppen medier som per i dag mottar produksjonstilskudd i kategorien nasjonale medier utgjør en sammensatt gruppe publikasjoner, som har ulike egenskaper når det gjelder utgivelsesfrekvens, bredde i innholdet og grunnlag for innholdsprofilen. Noen publikasjoner i gruppen er høyfrekvente med en bred stoffmiks, og enkelte av betegnes ofte som perspektivmedier.¹⁰⁶ Andre er lavfrekvente kultur- og kommentarpublikasjoner, og enkelte kan anses som bransje- og fagpublikasjoner. Gruppen omfatter både publikasjoner med dagspressekarakter, som driver løpende journalistikk og dekker i prinsippet alle samfunnsområder, og publikasjoner som i større grad er nyhetskommenterende.

I 2025 mottok 13 medier tilskudd som nasjonale nisjemedier, og tre av disse fikk produksjonstilskudd for første gang. Tabell 9 viser tilskuddsmottakerne i kategorien nasjonale nisjemedier i 2025, et utvalg dokumenterte opplysninger fra søknadene som abonnementstall, antall redaksjonelle årsverk, driftsinntekter- og kostnader samt beregnet produksjonstilskudd.

¹⁰⁶ Halvorsen, Lars J., Bjerke, Paul og Aker, Tone Kristin: *Innholdsanalyse av 12 riksdekkende nyhets- og aktualitetsmedier, utgivelsesåret 2022*, Rapport nr. 121/2023, Høgskulen i Volda

Tabell 9 – tilskuddsmottakerne i kategorien nasjonale nisjemedier i 2025

Nasjonale nisje-medier 2025	Abonnements-tall	Antall redaksjonelle årsverk	Drifts-inntekter	Drifts-kostnader	Beregnet produksjons-tilskudd
Kyst og Fjord	2576	5	8 816 976	11 119 486	2 604 091
Norge IDAG	8566	7	12 967 682	18 728 460	3 371 822
Fiskeribladet	5990	11	28 214 233	39 606 239	5 795 020
Dag og Tid	14079	11	39 788 297	47 024 820	8 033 050
Dagens Per-spektiv	1866	5	4 950 489	6 562 833	2 625 133
Minerva	3255	6	3 607 567	6 381 803	2 552 721
Medier 24	7076	7	15 895 824	21 003 896	3 227 456
Subjekt	2360	8	9 493 261	11 944 099	2 639 384
Document.no	3546	8	14 582 436	17 058 338	2 725 057
Filter Nyheter	2815	4	3 819 013	8 577 022	2 574 344
Samtiden	1083	3	1 568 490	3 394 375	851 673
iNyheter	1565	3	2 852 919	3 476 832	1 390 732
Verdinytt	1170	2	1 558 814	1 717 245	686 897

Kilde: Medietilsynet

Tilskuddsmottakerne i kategorien nasjonale nisjemedier er en heterogen gruppe, også med hensyn til innholdsprofil. Ordlyden i definisjonen av nasjonale nisjemedier i forskriftens § 3 bokstav k angir at medier som har valgt seg ut ett eller noen få samfunnsområder for sin journalistiske dekning kan få støtte. Som nevnt i punkt 3.11.4 var bakgrunnen for innføringen av kategorien nasjonale nisjemedier funksjonen slike medier har for å bidra til mediemangfoldet og samfunnsdebatten innenfor sitt samfunnsområde. I forarbeidene ble det vist til at nasjonale nisjemedier bidrar til innholdsmangfold «ved å løfte temaer, vinklinger og perspektiver som de mer allment orienterte nasjonale mediene i mindre grad dekker». Medier som er omfattet av kategorien nasjonale nisjemedier vil dermed ha en smalere innholdsprofil enn øvrige nyhets- og aktualitetsmedier innenfor ordningen.

I praksis kjennetegnes likevel flere av publikasjonene som nå mottar tilskudd som nasjonale nisjemedier av at de dekker flere ulike samfunnsområder, og dermed i realiteten oppfyller kravet om at mediet må ha en bred dekning av ulike sjangrer og tematisk innhold fra ulike samfunnsområder, jf. § 5 første ledd bokstav c. Disse publikasjonene har derfor ikke den smalere innholdsprofilen som medier innenfor tilskuddskategorien nasjonale nisjemedier er forutsatt å ha. Brede nasjonale medier fyller en annen funksjon i det samlede mediemangfoldet enn nasjonale medier med en journalistisk innholdsprofil som er mer tematisk avgrenset. Formålet med produksjonstilskuddet er å støtte de mediene som holder befolkningen bredt og generelt orientert om ulike samfunnsspørsmål, noe som også kommer til uttrykk i det alminnelige breddekravet.

3.11.5.2 Forslag om å innføre en separat tilskuddskategori for mindre, nasjonale breddemedier

Medietilsynet legger til grunn at denne gruppen mindre, nasjonale breddemedier også bidrar til å øke det samlede mediemangfoldet og skal være omfattet av ordningen. Enkelte av disse publikasjonene dekker nyhets- og aktualitetsbildet med ulike verdibaserte utgangspunkter og perspektiver, som for eksempel kristenkonservert, borgerlig eller liberalt. I denne gruppen av mindre, nasjonale breddemedier er det både høy- og lavfrekvente nyhetsrapporterende og nyhetskommenterende medier. Selv om denne gruppen nasjonale breddemedier oppfyller det alminnelige breddekravet, faller de ikke innenfor definisjonen av nasjonale nummertilskuddsmedier i § 3 bokstav j, først og fremst som følge av

størrelsen på den redaksjonelle virksomheten. For å bli definert som et nasjonalt nummertomedium må mediet ha minst 20 redaksjonelle årsverk og minst 500 av abonnementstallet fordelt på minimum fem av landets fylker og minst 25 prosent av abonnementstallet utenfor utgiverfylket. Kravet til redaksjonelle årsverk skal sikre at medier som mottar tilskudd som nasjonale nummertomedier har tilstrekkelig størrelse til å rapportere bredt om ulike samfunnsområder, minimum seks dager i uken. Kravet erstatter tidligere vilkår om at mediet måtte komme ut minst seks ganger ukentlig for å bli definert som riksmedium.

På denne bakgrunnen er det Medietilsynets vurdering at gruppen mindre, nasjonale breddemedier bør få en egen definisjon som på en mer treffsikker måte skiller dem fra nasjonale nummertomedier og nasjonale nisjemedier, slik disse er definert i den gjeldende forskriften. Medietilsynet foreslår i tillegg at det bør opprettes en egen tilskuddskategori for beregning av støtte til de mindre, nasjonale breddemediene. En tydelig definisjon og plassering i en separat tilskuddskategori for beregning av støtte til mindre, nasjonale breddemedier, vil gi et riktigere rettslig grunnlag for tildeling av støtte til denne gruppen.

Samtidig kan en slik endring bidra til å styrke hensiktsmessigheten av tilskuddskategorien nasjonale nisjemedier ved at den vil omfatte kun de mediene som går i dybden innenfor bestemte samfunnsområder og på den måten supplerer de allmenne nyhets- og aktualitetsmedienes dekning. Medier som faller innenfor kategorien nasjonale nisjemedier og innenfor den nye kategorien mindre, nasjonale breddemedier vil dermed ha en innholdsprofil som er i tråd med en alminnelig språklig forståelse av ordlyden i bestemmelsene. At utgangspunktet for inndelingen i tilskuddskategorier er i samsvar med de støtteberettigede gruppenes ulike egenskaper, styrker etter Medietilsynets vurdering ordningens treffsikkerhet. Å dele opp den sammensatte gruppen medier som etter dagens forskrift får tilskudd som nasjonale nisjemedier, vil bedre synliggjøre det avsendermangfoldet som produksjonstilskuddet fremmer og mediene bidrag i det samlede innholdsmangfoldet gjennom sine ulike funksjoner.

Ved å innføre tre separate tilskuddskategorier for nasjonale medier har Medietilsynet også kommet til at det bør være noen flere vilkår knyttet til hver enkelt definisjon som samsvarer med den funksjonen mediet tar sikte på å fylle, og som bedre reflekterer markeds- og driftsforholdene til ulike grupper medier. Medietilsynet vurderer ordningens opplagsgrenser i punkt 3.6, og foreslår der både å heve minstekravet for abonnementstall for de nasjonale mediene og at minstekravets størrelse differensieres mellom de tre tilskuddskategoriene for nasjonale medier. Videre foreslår Medietilsynet endringer i kravene knyttet til fordeling av abonnementstallet utenfor utgiverfylket, som i tråd med hevingen av abonnementstallet bidrar til å tydeliggjøre definisjonen av de tre ulike tilskuddskategoriene for nasjonale medier, se punkt 3.7. Endelig vurderer Medietilsynet treffsikkerheten av terskelen for omfanget egenproduserte saker i punkt 3.9, og foreslår der både å heve minstekravet til antall egenproduserte saker for de nasjonale mediene og at minstekravets størrelse differensieres mellom de tre tilskuddskategoriene nasjonale medier.

3.11.5.3 Forslag til endringer for å tydeligere avgrense kategorien nasjonale nisjemedier og ordningens virkeområde

Det er et grunnleggende mål at produksjonstilskuddsordningen i størst mulig grad skal ha objektive og tydelige vilkår for å sikre forutsigbarhet. Av hensyn til ordningens treffsikkerhet, herunder forutsigbarheten for aktørene og ressursbruken i forvaltningen av ordningen, foreslår Medietilsynet å endre bestemmelsen i § 2 som angir hvilke medier forskriften ikke gjelder for. Formålet med endringen er at det skal bli tydeligere hvilke medier som omfattes av kategorien nasjonale nisjemedier.

Ettersom formålet med tilskuddsordningen om å stimulere til et bredt journalistisk innhold rettet mot allmennheten også gjelder for reguleringen av nasjonale nisjemedier, må unntaksbestemmelsen for disse mediene tolkes i lys av dette. Det innebærer at dersom fag- og bransjepublikasjoner skal få tilskudd som nasjonale nisjemedier, må de fylle funksjonen om å holde allmennheten løpende oppdatert om saker som er nødvendig for demokratisk deltakelse.

Forskriften angir tre samfunnsområder en støtteberettiget nisjepublikasjon må innrette sin journalistiske dekning innenfor, noe som i forarbeidene er begrunnet med at dette er områder som er særlig viktige for å gi befolkningen informasjon og kunnskap som er nødvendig for demokratisk deltakelse. Det vises videre til at begrepet samfunnsliv etter sin ordlyd er vidt, men at det i forskriftens forstand skal tolkes innskrenkende. Når begrepet skal tolkes innskrenkende gir forarbeidene en veiledning om at den journalistiske dekningen av samfunnsområdet må være slik at sakene angår samfunnet som et fellesskap. Vurderingen forutsetter at publikasjonen er innrettet på et allment publikum og behandler samfunnsområdet som et offentlig anliggende.

Fagpublikasjoner har ofte en mer dyptgående dekning av nyhets- og aktualitetsstoff innenfor sitt fagfelt enn det breddemediene har. I et mediemangfoldsperspektiv er fagpublikasjonene en heterogen gruppe som i sum dekker et bredt spekter av fag og tema. De bidrar til å styrke det samlede mediemangfoldet gjennom å produsere dybdejournalistikk innenfor ulike fagfelt og dekke temaområder som breddemediene ikke dekker i like stort omfang.¹⁰⁷ Fagmediene har i hovedsak tre ulike typer eierskap: interesseorganisasjon, fagforening eller kommersiell virksomhet. Fordelingen mellom de tre hovedformene for eierskap er ganske jevn.¹⁰⁸ Eierstrukturen blant medlemmene i Fagpressen er mer mangfoldig enn for avismarkedet ellers. Eierne spenner fra profesjonelle mediekonsern til mindre interesseorganisasjoner eller fagforeninger. En stor andel av eierne av fagpressepublikasjoner er ikke bare medieeiere, men har for eksempel som en del av sitt formål å fremme bestemte medlemsinteresser, eksempelvis på vegne av profesjonsutøvere og arbeidstakere, eller å fremme bestemte livsstiler eller fritidsinteresser eller bransjeinteresser.¹⁰⁹

I fagpressen henger eierform ofte sammen med finansiering av publikasjonen. Publikasjoner med en kommersiell eierform er i hovedsak finansiert av betalte abonnementer, og publikasjoner eid av fagforeninger i all hovedsak gjennom fagforeningsabonnementer. For interesseorganisasjonseide publikasjoner er også en majoritet finansiert av foreningsabonnementer.¹¹⁰

Typiske fag- og bransjepublikasjoner vil som et utgangspunkt være innrettet mot et snevrere fag- eller interessefellesskap, og dermed ikke være omfattet av tilskuddsordningen. Tilskuddskategorien nasjonale nisjemedier omfatter, som nevnt, etter sin ordlyd også publikasjoner som dekker en næring eller en bransje, under forutsetning av at mediet dekker sine saker journalistisk på en måte som gjør at innholdet i publikasjonen i det store og det hele angår samfunnet som et fellesskap. Vurderingstemaet er om innholdet er forståelig for den allmenne borger og har offentlig interesse utenfor den smale nisjen/bransjen publikasjonen skriver om og for. Dette betyr at innholdet må være demokratisk relevant. Medietilsynet viser til at nisjemedienes demokratiske funksjon er at de går i dybden innenfor sin nisje og på den måten supplerer de allmenne nyhets- og aktualitetsmedienes dekning.

107 Medietilsynet (2024) *Mediemangfoldsregnskapet 2024 – mediemangfold i et avsenderperspektiv*

108 Ibid.

109 Aker, Tone Kristin og Bjerke, Paul (red.) (2023) *Fagpressen 125 år*, side 278.

110 Medietilsynet (2024) *Mediemangfoldsregnskapet 2024 – mediemangfold i et avsenderperspektiv*

Medietilsynet vurderer at en endring i form av et tillegg i virkeområdet vil bidra til å øke treffsikkerheten av reguleringen med hensyn til å oppnå ordningens formål. Videre er det grunn til å anta at effektiviteten i forvaltningen av ordningen vil øke, både med tanke på å redusere ressursbruken i vurderingen av rekkevidden av unntaksbestemmelsen for nasjonale nisjemedier og forutsigbarheten for aktørene. Medietilsynet foreslår å utvide hvilke målgrupper som angis i § 2 andre ledd bokstav b til å omfatte medier som hovedsakelig retter seg mot bestemte yrkes- og faggrupper, uavhengig av medlemskap eller ansettelsesforhold. Medietilsynet vurderer også at det i likhet med slik det er i den danske bekjentgjørelsen om mediestøtte er hensiktsmessig å angi at medier som hovedsakelig retter seg mot medlemmer eller ansatte i politiske partier eller offentlige institusjoner, heller ikke er omfattet av forskriftens virkeområde. Medietilsynet foreslår videre at bestemmelsen ikke skal være uttømmende med hensyn til hvilke smalere målgrupper som mediet hovedsakelig henvender seg til.

På denne bakgrunn foreslår Medietilsynet følgende forslag til ny ordlyd i § 2 andre ledd bokstav b:

hovedsakelig er rettet mot bestemte yrkes- og faggrupper, eller medlemmer eller ansatte i bestemte organisasjoner, politiske partier, foreninger, offentlige institusjoner eller selskap mv.

Medietilsynet ser at det i enkelttilfeller vil være nødvendig å gjøre en samlet vurdering for å ta stilling til om et medium hovedsakelig er rettet mot en av de smalere målgruppene angitt i § 2 bokstav b, og dermed ikke er omfattet av forskriften. På denne bakgrunn vurderer Medietilsynet det bør fremgå hvilke momenter det vil være relevant å legge vekt på i denne vurderingen. Dette kan enten tas inn i forarbeidene eller i ordlyden i forskriften. Relevante momenter er etter Medietilsynets vurdering eierskap, mediets egen beskrivelse av formålet med sin publisistiske virksomhet, angitt målgruppe, abonnementsmodell og grunnlag for finansiering av publikasjonen og eventuelle faktiske egenskaper ved abonnementsmassen som indikerer et snevrere interessefellesskap. Det kan også være et relevant moment om det kan abonneres særskilt på publikasjonen. Dette er grunnleggende egenskaper ved organiseringen, finansieringen og innretningen av publikasjonen som kan være avgjørende for å fastslå at det er et snevrere i interessefellesskap som er utgangspunktet for formålet med den journalistiske virksomheten.

Medietilsynet vurderer at det kan bidra til å tydeliggjøre hvilke medier som ikke er innenfor ordningens formål at det settes en grense for hvor stor eierandel arbeidsgiver-, arbeidstaker eller bransjeorganisasjoner kan ha. Medietilsynet foreslår at en slik begrensning tas inn som et nytt ledd i § 6 annet ledd, der det allerede er et vilkår knyttet til eierskap for offentlige institusjoner eller myndigheter. § 6 første ledd angir at offentlige institusjoner ikke kan inneha mer enn 49 prosent av eierandelene. På denne bakgrunn foreslår Medietilsynet følgende forslag til nytt annet ledd i produksjonstilskuddsforskriften § 6:

Et nyhets- og aktualitetsmedium kan ikke være eid med mer enn 49 prosent av en arbeidsgiver-, arbeidstaker- eller bransjeorganisasjon.

3.11.5.4 Nærmere om kravet til tematisk og sjangermessig spredning i nasjonale nisjemedier

Medietilsynet viser til unntaket kategorien nasjonale nisjemedier har fra det generelle breddekravet i produksjonstilskuddsforskriften § 5 første ledd bokstav c om at mediet må ha en bred sammensetning av ulike sjangre og tematisk innhold fra ulike samfunnsområder, jf. § 5 fjerde ledd. Det generelle breddekravet har to dimensjoner. For det første er det et vilkår at mediet må ha en bred sammensetning av ulike sjangre og for det andre et bredt tematisk innhold fra ulike samfunnsområder.

Det opprinnelige forslaget til formulering av breddekravet for nasjonale nisjemedier lød slik: «..., og som inneholder et bredt tilbud til allmennheten av nyhets-, aktualitets- og debattstoff om økonomi, politikk eller samfunnsliv». I den endelige formuleringen av kravet ble de tre sjangrene ikke uttrykkelig nevnt. Kravet til sjangerspredning kommer i motsetning til i § første ledd bokstav c dermed ikke eksplisitt til uttrykk i breddekravet for nasjonale nisjemedier i § 3 bokstav k. Medieklagenemnda har likevel kommet til at det også for nasjonale nisjemedier må gjelde et visst krav sjangerspredning, alle fall i den forstand at et nasjonalt nisjemedium som bare formidler stoff innenfor én av sjangrene nyheter, aktualitetsstoff eller samfunnsdebatt, ikke oppfyller kravet. Det vises til at en slik tolkning vil samsvare best, både med den tidligere forvaltningspraksisen til Medietilsynet og tilskuddsordningens formål. På lik linje med det generelle breddekravet består dermed breddekravet for nasjonale nisjemedier av et krav til tematisk bredde og sjangermessig spredning.

Medietilsynet foreslår det bør angis i forarbeidene at det er et krav til sjangerspredning også for nasjonale nisjemedier og hva som er det nærmere innholdet i dette kravet. Dette kan alternativt gjøres ved en presisering av ordlyden i § 3 bokstav k. Medietilsynet foreslår at også uttalelsene fra Medieklagenemnda knyttet til forståelsen av breddekravet for nasjonale nisjemedier bør komme til uttrykk i regelverket. Med utgangspunkt av at det i forarbeidene fremgår at det sentrale vurderingstemaet er om innholdet er forståelig for den allmenne borger og om det har offentlig interesse utenfor den smale nisjen/bransjen, mener nemnda det avgjørende i vurderingen vil være om innholdet er demokratisk relevant. Nemnda viser videre til at bakgrunnen for å innlemme nasjonale nisjemedier i tilskuddsordningen var begrunnet i «funksjonen slike medier har for å bidra til mediemangfoldet og samfunnsdebatten innenfor sitt samfunnsområde. Nemnda mener dette innebærer at nisjemedienes demokratiske funksjon ikke ligger i bred dekning av flere tematiske områder, men at de går i dybden innenfor sin nisje og på den måten supplerer de allmenne nyhets- og aktualitetsmedienes dekning. Medieklagenemnda viser til at det også ligger i nisjemedienes natur at de vil være svært forskjellige fra hverandre, og vil dekke ulike samfunnsområder.

Medietilsynet er enig i nemndas forståelse av nisjemedienes funksjon i det samlede mediemangfoldet, som også var den sentrale begrunnelsen for innføringen av den separate tilskuddskategorien for nasjonale nisjemedier. Etter Medietilsynets vurdering bør det derfor i forbindelse med beskrivelsen av innholdskravet for nasjonale nisjemedier utdypes at den journalistiske dekningen av den nisjen som mediet fokuserer på dermed ikke kan være ensidig eller ha for få perspektiver, slik at det hovedsakelig er relevant for leseren i egenskap av å være tilknyttet et snevrere interessefellesskap. Hvordan mediet belyser samfunnsrelevante temaer innenfor sitt samfunnsområde gir svar på om innholdet har offentlig interesse utenfor nisjen. Det bør videre presiseres at nisjemedienes demokratiske funksjon ligger i at de går i dybden innenfor sin nisje, og på den måten supplerer de allmenne nyhets- og aktualitetsmedienes dekning. I vurderingen kan det også sees hen til bruk av sjangere i den journalistiske dekningen av samfunnsområdet til det nasjonale nisjemedit.

Medietilsynet har også sett hen til definisjonen av «ett bredt emneområde» i den redaksjonelle produksjonsstøtten i Danmark, som er nærmere presentert i punkt 3.4. Det fremgår her at et bredt emneområde også omfatter dekningen av ett emne, dersom dette emnet behandles generelt og belyses fra flere og brede synsvinkler. Et eksempel som nevnes forarbeidene er dersom landbruksstoff behandles ut fra politiske, samfunnsrelaterte, miljømessige, sunnhetsmessige og kulturelle synsvinkler. Medietilsynet vurderer at dette gir uttrykk for de gjeldende uttalelsene i forarbeidene og fra Medieklagenemnda om kategorien nasjonale nisjemedier og at det kan være hensiktsmessig med en presisering i form av et tillegg i § 3 bokstav k i produksjonstilskuddsforskriften. Medietilsynet foreslår at det legges inn en ny siste setning med følgende formulering:

Med et bredt innhold forstås at tema- eller samfunnsområdet blir behandlet generelt og belyst fra flere og brede synsvinkler, og med ulike perspektiver.

Ellers må de nasjonale nisjemediene, i likhet med de støtteberettigede mediene, oppfylle alle de øvrige vilkårene med hensyn til publikasjonens formål og innhold i forskriften. Dette gjelder blant annet vilkåret om mediets hovedformål i § 5 første ledd bokstav a og vilkåret om hovedinnhold § 5 første ledd bokstav b.¹¹¹ I likhet med de støtteberettigede mediene som oppfyller det generelle breddekravet i forskriften må nasjonale nisjemedier som nevnt være rettet mot allmennheten og oppfylle kravet til tematisk bredde og sjangerspredning, jf. § 5 første ledd bokstav c.

3.11.6 Konklusjon og anbefaling

3.11.6.1 Innføring av en separat tilskuddskategori for mindre, nasjonale breddemedier for å bedre avgrense kategorien nasjonale nisjemedier

Medietilsynet ser at det er behov for ytterligere endringer som både tydeliggjør hvilke typer medier som er omfattet av formålet med tilskuddskategorien nasjonale nisjemedier og som gir en mer treffsikker identifisering av de mediene som mottar tilskudd som nasjonale nisjemedier. Medietilsynet foreslår derfor at tilskuddskategorien nasjonale nisjemedier i større grad rendyrkes for nasjonale medier som faktisk har en smalere innholdsprofil og at det innføres en separat tilskuddskategori for mindre, nasjonale breddemedier. Tiltakene vil styrke både tilskuddsordningens treffsikkerhet ved at tildelingen av støtte når frem til riktig gruppe mottakere og muligheten for en treffsikker fordeling av tilskuddsmidler og beregning av støtte gjennom ordningens tilskuddskategorier.

Å dele opp den sammensatte gruppen medier som etter dagens forskrift får tilskudd som nasjonale nisjemedier, vil bedre synliggjøre det avsendermangfoldet som produksjonstilskuddet fremmer og mediene bidrag i det samlede innholdsmangfoldet gjennom sine ulike funksjoner. Medietilsynet vurderer at en tydelig definisjon og plassering i en separat tilskuddskategori for beregning av støtte til mindre, nasjonale breddemedier, vil gi et riktigere rettslig grunnlag for tildeling av støtte til denne gruppen. Samtidig kan en slik endring bidra til å styrke hensiktsmessigheten av tilskuddskategorien nasjonale nisjemedier ved at den vil omfatte kun de mediene som går i dybden innenfor bestemte samfunnsområder og på den måten supplerer de allmenne nyhets- og aktualitetsmedienes dekning.

Ved å innføre tre separate tilskuddskategorier for nasjonale medier har Medietilsynet også kommet til at det bør være noen flere vilkår knyttet til hver enkelt definisjon som samsvarer med den funksjonen mediet tar sikte på å fylle, og som bedre reflekterer markeds- og driftsforholdene til ulike grupper medier. Medietilsynet foreslår både å heve minstekravet for abonnementsstall og kravet til fordeling av abonnementsstallet utenfor utgiverfylket for alle nasjonale medier, og at kravene differensieres mellom de tre tilskuddskategoriene for nasjonale medier. Endelig foreslår Medietilsynet både å heve minstekravet til antall egenproduserte saker for de nasjonale mediene og at minstekravets størrelse differensieres mellom de tre tilskuddskategoriene nasjonale medier.

3.11.6.2 Utvidelse av den negative avgrensningen i produksjonstilskuddsforskriften § 2

Av hensyn til ordningens treffsikkerhet, herunder forutsigbarheten for aktørene og ressursbruken i forvaltningen av ordningen, foreslår Medietilsynet å endre bestemmelsen i § 2 som angir hvilke medier forskriften ikke gjelder for. Formålet med endringen er at det skal bli tydeligere hvilke medier som omfattes av kategorien nasjonale nisjemedier.

¹¹¹ Nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt må utgjøre majoriteten av mediets samlede redaksjonelle innhold i løpet av et kalenderår, jf. forskriften § 5 første ledd bokstav b.

Medietilsynet foreslår å utvide hvilke målgrupper som angis i § 2 andre ledd bokstav b til å omfatte medier som hovedsakelig retter seg mot bestemte yrkes- og faggrupper, politiske partier og offentlige institusjoner, uavhengig av medlemskap eller ansettelsesforhold. Medietilsynet foreslår videre at bestemmelsen ikke skal være uttømmende med hensyn til hvilke smalere målgrupper som mediet hovedsakelig henvender seg til. På denne bakgrunn foreslår Medietilsynet følgende forslag til ny ordlyd i § 2 andre ledd bokstav b:

hovedsakelig er rettet mot bestemte yrkes- og faggrupper, eller medlemmer eller ansatte i bestemte organisasjoner, politiske partier, foreninger, offentlige institusjoner eller selskap mv.

Medietilsynet vurderer at det bør fremgå av ordlyden i forskriften eller av forarbeidene hvilke momenter som det vil være relevant å legge vekt på i vurderingen av om et medium hovedsakelig er rettet mot en av de smalere målgruppene angitt i § 2 bokstav b, og dermed ikke er omfattet av forskriften. Grunnleggende egenskaper ved organiseringen, finansieringen og innretningen av publikasjonen vil være relevante for å fastslå at det er et snevrere i interessefellesskap som er utgangspunktet for formålet med den journalistiske virksomheten.

Medietilsynet vurderer at tas inn en grense i forskriften for hvor stor eierandel arbeidsgiver-, arbeidstaker eller bransjeorganisasjoner kan ha. Hensikten er å tydeliggjøre hvilke medier som ikke er innenfor ordningens formål. Medietilsynet foreslår et nytt annet ledd i § 6 i forskriften med følgende ordlyd:

Et nyhets- og aktualitetsmedium kan ikke være eid med meir enn 49 prosent av en arbeidsgiver-, arbeidstaker- eller bransjeorganisasjon.

3.11.6.3 Presisering av krav til sjangerspredning og tolkning av breddekravet

Medietilsynet vurderer at nasjonale nisjemedier har et krav til sjangerspredning, og foreslår at dette presiseres i forarbeidene eller ved en presisering av ordlyden i § 3 bokstav k.

Medietilsynet foreslår videre at tolkningen av breddekravet for nasjonale nisjemedier bør komme tydeligere til uttrykk i regelverket. I forbindelse med beskrivelsen av innholdskravet for nasjonale nisjemedier bør det utdypes at den journalistiske dekningen av den nisjen som mediet fokuserer på ikke kan være ensidig eller ha for få perspektiver, slik at det hovedsakelig er relevant for leseren i egen- skap av å være tilknyttet et snevrere interessefellesskap. Nisjemedienes demokratiske funksjon ligger i at de går i dybden innenfor sin nisje, og på den måten supplerer de allmenne nyhets- og aktualitets- medienes dekning. Hvordan mediet belyser samfunnsrelevante temaer innenfor sitt samfunnsområde gir svar på om innholdet har offentlig interesse utenfor nisjen. Bruk av sjangere i den journalistiske dekningen av samfunnsområdet kan bidra til bredde og dybde i dekningen.

Medietilsynet foreslår at disse momentene blir reflektert i definisjonen i § 3 bokstav k i produksjons- tilskuddsforskriften ved at det legges til en ny siste setning med følgende formulering:

Med et bredt innhold forstås at tema- eller samfunnsområdet blir behandlet generelt og belyst fra flere og brede synsvinkler, og med ulike perspektiver.

3.12 Markedssituasjonen for nummerto-avisene og behovet for endringer i tilskuddets størrelse

En del av oppdraget av 15. oktober 2024 fra Kultur- og likestillingsdepartementet er å belyse markedssituasjonen for nummerto-avisene og vurdere om denne gir grunnlag for endringer knyttet til denne kategorien.

Et nummerto-medium er et nyhets- og aktualitetsmedium som har en konkurrent med høyere abonnementstall på utgiverstedet, jf. forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier § 3 bokstav i. Konkurrent i denne sammenheng betyr at det er en annen papir eller nettavis som tilbyr nyheter eller aktualiteter til allmennheten på samme utgiversted. Eksempelvis har VG og Aftenposten vekslet på å være nummerén-avis i Oslo kommune. Nyhets- og aktualitetsmedier i ulike geografiske områder kan være nummerto-medier, både i det nasjonale og lokale markedet.

For dette oppdraget har Medietilsynet valgt å avgrense kartleggingen av markedssituasjonen til nummerto-mediene til de lokale markedene. Nasjonale nummerto-medier utgjør en sammensatt gruppe publikasjoner som har ulike egenskaper både når det gjelder utgivelsesfrekvens, bredde i innholdet og grunnlag for innholdsprofilen. Noen er meningsbærende dagsaviser med alternative perspektiver i dekningen, andre er lavfrekvente kultur- og kommentarpublikasjoner, mens enkelte anses som bransje- og fagpublikasjoner. Disse ulikhetene tilsier at publikasjonene opererer i ulike produktsegmenter og ikke er nære konkurrenter. I det nasjonale markedet er dermed markedsposisjonene mellom de ledende og nummerto-mediene ikke like relevant. Avgrensningen er i tillegg begrunnet i at en del av oppdraget i tilknytning til de kommende fireårige styringssignalene er å gjøre en vurdering av innretningen av ordningen for nasjonale nummerto-medier, spesifikt hensiktsmessigheten av tilskuddskategorien nasjonale nisjemedier. Avhengig av utfallet av denne vurderingen, kan det være relevant å belyse om den underliggende dynamikken om at nummerto-medier har en særlig konkurranseutsatt markedsposisjon gjør seg gjeldende på tvers av de ulike typene nasjonale nummerto-medier.

3.12.1 Nærmere om analysen BDO har utført om utviklingen i mediemarkedet som lokale nummer én- og nummerto-medier

Medietilsynet har fått ekstern bistand fra BDO til å gjennomføre en empirisk analyse av hvilke faktorer som påvirker markedsposisjonen til nyhets- og aktualitetsmedier som konkurrerer i de lokale avis-markedene.¹¹² Oppdraget skulle gjennomføres med bruk av anerkjente samfunnsøkonomiske metoder for vurdering av konkurransemessige virkninger av markedsposisjoner, og ta hensyn til særtrekk ved mediemarkedet. Regelverket for beregning av tilskuddets størrelse bygger på en forutsetning om at dynamikken i mediemarkedet er slik at nummerto-medier står i en særlig utfordrende konkurranse-situasjon. Utredningen fra BDO skulle belyse følgende forhold:

- *Hvilke faktorer påvirker konkurranseforholdene for norske lokalaviser, herunder en oppdatert beskrivelse av de ulike markeds- og driftsforholdene til nummerén- og nummerto-medier. Det kan være aktuelt å se på både inntekts- og kostnadssiden.*
- *Om det er indikasjoner på at forholdet mellom markedsposisjonen til nummerén- og nummerto-avisene har endret seg i de lokale avis-markedene, herunder om begrunnelsen for at nummerto avisene får ekstra høyt tilskudd fortsatt gjelder.*

¹¹² Oppdraget ble levert til Medietilsynet i en egen rapport av 29. september 2025, jf. BDO (2025) *Rapport – Markedssituasjonen for lokale nummer to-aviser*.

- *Gir den oppdaterte markedsbeskrivelsen og betydningen av markedsposisjonen til de ulike lokale avisene grunnlag for å endre kriteriene for å beregne støtte til nummert-to-medier som er mer treffsikre?*
- *Vurdere betydningen det ekstra tilskuddet eventuelt har hatt for etableringen av nummer-to-medier i større avismarkeder de senere årene.*

Den empiriske analysen omfatter et datagrunnlag for lokale avismarkeder med og uten konkurranse. Populasjonen reflekterer at markedene er ulike når det gjelder drifts- og markedsgrunnlag samt eierforhold, inkludert konserntilhørighet og andre relevante forhold. BDO har i gjennomføringen av oppdraget supplert de deskriptive analysene basert på datagrunnlaget fra Medietilsynet med regresjonsanalyser. Metoden gjør det mulig å avdekke hvordan ulike endringer har påvirket markedet og kvantifisere endringene av disse endringene.¹¹³ BDO har også gjennomført semistrukturerte én-til-én-intervjuer og gruppeintervjuer med redaktører i både nummerén og nummert-to-aviser, samt med sentrale personer i mediekonsernene Polaris og Amedia.¹¹⁴ BDO viser til at intervjuene bidro til å belyse årsakssammenhenger knyttet til de utviklingstrekkene som kommer frem i det kvantitative materialet, og videre til dybdeforståelse og perspektiver på problemstillingene knyttet til mediestøtteordningen.¹¹⁵

Analysen BDO har gjennomført av utviklingen i mediemarkedet for lokale nummerén og nummer-to-medier bygger på et omfattende datagrunnlag for perioden 2008–2023 fra Medietilsynet, som omfatter regnskapsdata, abonnementstall, konserntilknytning samt øvrig segmenteringsinformasjon. Medietilsynets datagrunnlag har en segmentering som baserer seg på ulike kategorier innenfor produksjonstilskuddet, som bydelsmedium, kommunedelsmedium, alenemedium, nummerén-medium, nummertomedium, nasjonalt nummertomedium, nasjonalt medium og lokalt medium, jf. produksjonstilskuddsforskriften § 3 bokstav e–l. BDOs analyser tar utgangspunkt i Medietilsynets segmentering, men lokale nummerén-aviser i storbyene, som typisk fungerer som bydelsaviser, er skilt ut i en egen kategori og ikke tatt med videre i presentasjonen av den kvantitative analysen. BDO viser til at bakgrunnen for dette er at intervjuer og analyser indikerer at disse avisene befinner seg i en særskilt situasjon, som ikke kan anses som representativ for resten av populasjonen.¹¹⁶

3.12.2 Beregning av tilskudd til nummert-to-medier

Nummert-to-medier kan få tilskudd når de har under 50 000 i abonnementstall, jf. § 8 første ledd. Lokale nummerén- eller alenemedier som har under 5 700 i abonnementstall kan også få tilskudd, jf. § 8 første ledd. Som følge av begrensningene i antall abonnenter for nummerén- og alenemedier vil det i praksis være kun nummert-to-medier som kan få støtte i det nasjonale markedet, enten som alminnelige breddemedier eller som nasjonale nisjemedier, jf. produksjonstilskuddsforskriften § 11 nummer 1-4.

I lokale markeder er det to tilskuddskategorier: nummerén- og alenemedier (1) og lokale nummer-to-medier (2). Forskriften har bestemmelser som skal sikre at produksjonstilskuddet ikke virker konkurransevridende når flere tilskuddsberettigede medier kommer ut på samme utgiversted, og sikre at medier som er omtrent like store får samme tilskudd. For at tilskuddet til nummert-to-medier ikke skal virke konkurransevridende på utgiversteder med små nummerén-medier, skal tilskuddsberettigede

¹¹³ Ibid., se nærmere om metoden BDO har benyttet i rapportens kapittel 1.3.

¹¹⁴ BDO gjennomførte intervjuer med til sammen 15 personer, fordelt på 13 sentrale aktører i mediemarkedet.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Ibid., side 9–10.

medier på samme utgiversted som er omtrent like store, få samme tilskuddsbeløp. Videre er det slik at dersom samtlige tilskuddsberettigede medier på et utgiversted har færre enn 5700 i abonnementstall, skal alle mediene få beregnet tilskudd som nummerén- og alenemedier, § 12 annet ledd nummer 7.

Videre er det noen lokale nummerto-medier som har redaksjonell dekning i en begrenset del av kommunen, og disse får tilskudd som kommunedelsmedier (utgis i kommuner med mindre enn 75 000 innbyggere) og som bydelsmedier (utgis i kommuner med mer enn 75 000 innbyggere). Disse nummerto-mediene får beregnet støtte som nummerén- og alenemedier.

Det er ulike satser for beregning av tilskudd til nummerto-medier avhengig av utgiversted, målform, eventuell sammenfallende konserntilhørighet med nummerén-mediet på utgiverstedet og betydningen av størrelsen på tilskuddet til nummerén-mediet, jf. §12 i produksjonstilskuddsforskriften.

I 2024 var det 47 lokale nummerto-medier som fikk tilskudd. På flere av utgiverstedene/i kommunene utgis det flere enn én nummerto-avis som får produksjonstilskudd, og antallet lokale markeder er 34. 11 av de 47 lokale nummerto-mediene fikk et ekstra høyt tilskudd som nummerto-medium. De kommunene der det i 2024 var nummerto-medier som fikk beregnet tilskudd som nummerto-medium var Bergen, Harstad, Oslo, Porsgrunn/Skien, Røros, Sandnes/Stavanger, Sortland, Steinkjer, Tromsø og Trondheim. De øvrige 36 nummerto-mediene fikk beregnet tilskudd som nummerén- og aleneavis. Blant disse er det en rekke ulike typer medier, herunder flere bydelsmedier i eksempelvis Oslo og Bergen.

3.12.3 Forutsetningen om at nummerto-medier har en særlig konkurranseutsatt posisjon

Produksjonstilskuddet er den største direkte mediestøtteordningen, og utformingen av ordningen har stor betydning for nyhetstilbudet og mediemangfoldet både lokalt og nasjonalt. Historisk har man i produksjonstilskuddssammenheng lagt til grunn at aviser som er størst på utgiverstedet har kunnet ta en premiumpris i annonsemarkedet, mens aviser som ikke er størst på utgiverstedet måtte ta til takke med lavere annonseinntekter enn disse avisenes utbredelse skulle tilsi. Avisenes driftsregnskaper bekrefter at dette var tilfelle. Regnskapstall viser at i 2012 fikk lokale nummerénaviser dobbelt så høye annonseinntekter per solgte opplagsenhet som nummertoavisene, mens nummerén-avisene i det nasjonale markedet fikk fire ganger så høye annonseinntekter per solgte aviseksemplar. Denne betydelige konkurranseulempen for nummerto-medier begrunnet at det i ordningen ble gitt et ekstra høyt tilskudd til både lokale og nasjonale nummertoaviser. Tidligere fikk både lokale og nasjonale nummerto-medier som kom ut på samme utgiversted beregnet tilskudd etter samme sats.

I produksjonstilskuddsforskriftens forstand har konkurranseposisjonen til det enkelte medium blitt bestemt av opplagsstørrelsen på utgiverstedet. Hovedgrunnen til at det opereres med et hovedskille mellom lokale nummerén- og alenemedier og konkurranseutsatte nummerto-medier har vært at nummerto-medier står i en vanskelig og utfordrende konkurranseposisjon. I forarbeidene til forskriften som trådte i kraft 1. januar 2023 la departementet til grunn at den underliggende dynamikken i mediemarkedet, der nummerto-medier står i en særlig utfordrende konkurranseposisjon fortsatt gjør seg gjeldende. Det nevnte hovedskillet i forskriften ble derfor videreført. Videre er det slik at avisene i kategorien nummerto-medier har så ulike markeds- og driftsforhold at det i gjeldende forskrift ble gjort endringer som skulle hensynta dette, og bidra til økt treffsikkerhet for tilskuddsordningen. Nummerto-mediene ble på denne bakgrunn inndelt i tre nye tilskuddskategorier (lokale nummerto-medier, nasjonale nummerto-medier og nasjonale nisjemedier). Beregningen av tilskuddet til lokale og nasjonale nummerto-medier skal gjøres separat, slik at tilskuddet blir bedre tilpasset mediens ulike økonomiske driftsvilkår.

En rekke utviklingstrekk i mediemarkedet reiser spørsmål om de ulike markeds- og driftsforholdene til avisene har endret seg i en slik grad at det også endrer de relative markedsposisjonene mellom de ledende mediene og de konkurranseutsatte nummertomediene. I det tosidige avismarkedet har brukerinntekter blitt en stadig viktigere inntektskilde, sammenlignet med tidligere der annonseinntektene utgjorde en større del – og for mange den viktigste delen – av inntektsgrunnlaget. Videre er det økt konkurranse om annonsører, særlig som følge av nye globale plattformer som Google og sosiale medier, noe som påvirker hvor stor andel av de digitale annonseinntektene som norske avisaktører kan hente. Globale plattformer konkurrerer med norske redaktørstyrte medier om befolkningens tid og oppmerksomhet. Det er imidlertid vanskelig å konkretisere faktiske økonomiske effekter dette har for norske medier. Medietilsynets økonomirapporter viser at avisene på få år har opplevd et betydelig fall i annonseinntekter, samtidig som markedsandelene til globale aktører har økt markant i det norske annonsemarkedet.

Konsolidering og samarbeid er et vedvarende trekk i det norske avismarkedet, der de tre store aviseierne styrker sine posisjoner gjennom oppkjøp og partnerskap. Et utviklingstrekk som har blitt tydeligere de senere årene, er økende grad av samarbeid mellom ulike redaksjonelle merkevarer innad i samme konsern. Denne type samarbeid foregår også på tvers av eierskap, og det har blitt færre aviser som er helt uavhengig av de store aviseierne, enten som følge av eierskap eller avtale om partnerskap/strategisk samarbeid. Avisaktørene har utviklet sammensatte abonnementsprodukter som +Alt, Full tilgang og Mer, som har gitt nye inntektsstrømmer i form av økte brukerinntekter til de involverte avisene uavhengig av deres opprinnelige markedsposisjon.

I tilskuddssammenheng er spørsmålet om lokale nummertomaviser og nasjonale nisjemedier fortsatt har så store ulemper som følge av konkurranseposisjonen at det forsvares å tildele et ekstra høyt tilskudd til disse avisene. Medietilsynet følger den økonomiske utviklingen i avismarkedet på årlig basis. Utviklingen i regnskapstallene den siste tiårsperioden indikerer at konkurransefordelen for nummerén-avisene i lokale avismarkeder forvitrer. I 2023 fikk nummerén-avisene kun 40 prosent høyere annonseinntekter per solgte opplagsenhet enn nummertomaviser. I det nasjonale avismarkedet har avisenes rolle i annonsemarkedet endret seg, som følge av de digitale markedsplassenes fremvekst (Finn.no). Dette reiser spørsmål om de største nasjonale abonnementsavisene fremdeles har et konkurransefortrinn i annonsemarkedet. I 2012 var annonseinntekten per opplagsenhet fire ganger så høy for disse avisene som for de mindre, nasjonale abonnementsavisene. I 2024 var annonseinntektene per opplagsenhet omtrent lik for alle nasjonale abonnementsaviser.

Ettersom annonseinntekter utgjør en stadig mindre andel av avisenes driftsinntekter, vil det forutsatte konkurransefortrinnet nummerén-avisene har i markedet bli redusert. Avisene blir derimot stadig mer avhengige av brukerinntekter, og for denne inntektskilden er det etter Medietilsynets erfaring ikke like tydelige indikasjoner på at nummerén- og nummertomaviser har vesentlig ulike konkurransevilkår med hensyn til å hente brukerinntekter fra sine lesere. Samtidig påvirker den økte konkurransen fra globale plattformer og sosiale medier om digitale annonseinntekter avisenes driftsforhold. Dette kan blant annet reise spørsmål om lokale nummerén-aviser i konkurransen med sosiale medier har like stort støttebehov som nummertomaviser for å kunne konkurrere i markedet. Videre har konserntilknytning betydning for muligheten avisen har til å hente inntekter i den stadig voksende digitale økonomien. Det er derfor behov for å kartlegge hvilke faktorer som har betydning for markedsposisjonen til nummerén- og nummertomaviser i avismarkedene.

3.12.4 Analyse av utviklingen i mediemarkedet for lokale nummerén- og nummertomaviser

I analysen BDO har gjennomført for Medietilsynet er hovedkonklusjonen at rammebetingelsene for god drift i de lokale avismarkedene har endret seg. I perioden fra 2008 til 2023 har norske lokalaviser stått overfor et digitalt skifte, der leserne har flyttet sitt nyhetskonsument fra papir til nett og annonsørene

følger denne trenden. Selv om lokalavisene har klart å skape inntektsstrømmer digitalt, veier disse ikke opp for bortfallet av annonseinntekter. Videre har konsolideringen i markedet har ført til at flere lokalaviser nå er en del av større mediekonsern, noe som har gitt tilgang til teknologi og stordriftsfordeler. Analysen viser at nummerén-avisene ikke lenger har samme fordel som tidligere i annonsemarkedet, men at de fortsatt har en fordel med hensyn til brukerinntekter. BDO viser til at ettersom brukerinntekter er viktigere enn tidligere, er dette fortsatt en fordel av vesentlig betydning for nummerén-avisene.

3.12.4.1 Tilspisset konkurranse og økt konsolidering

BDO viser til at antall kommuner med konkurranse har økt fra 24 i 2009 til 32 i 2023.¹¹⁷ Intervjuene BDO har gjennomført med sentrale aktører indikerer at konkurransen har tilspisset seg og at konserntilknytning har fått økt betydning for mediehusenes evne til å hevde seg i markedet. Tabell 10 viser at antallet lokalaviser økt fra 209 i 2011 til 217 i 2023, og at langt flere av lokalavisene er i de to mediekonsernene Amedia og Polaris Media & Schibsted i 2023 enn i 2011.¹¹⁸ Antallet lokalaviser i konsern økte fra 130 til 165 i perioden 2011–2023.

Tabell 10 – utvikling i konserntilknytning for norske lokalaviser

Konsern	2011	2023
Amedia	66	89
Polaris Media & Schibsted*	43	57
Øvrige små	21	19
Ikke i konsern	79	52
Totalt	209	217

Kilde: BDO Analyse / Medietilsynet *inkludert Agderposten

I intervjuene med BDO pekte flere nummertto-aviser på at konserntilknytningen har gitt tilgang til teknologi, analyseverktøy og stordriftsfordeler. Redaktører i mindre aviser fremhevet samtidig at konsolideringen har ført til økte kostnader og redusert fleksibilitet, fordi konsernet fatter beslutninger på konsernnivå som ikke alltid oppleves som tilpasset de lokale forholdene. Aktører som står utenfor konsern, beskrev et behov for å kompensere for manglende stordriftsfordeler gjennom sterk lokal forankring og ved å samarbeid med konsernene på enkeltområder. BDO viser til at antall uavhengige nummertto aviser i dag er svært begrenset, og at flere pekte på at de fleste selvstendige lokalaviser enten er blitt kjøpt opp eller har søkt partnerskap. Dette samsvarer med kjennetegnene ved eierstruktur og aktører i avismarkedet slik Medietilsynet beskrev dem senest i avsendermangfoldsrapporten i desember 2024.¹¹⁹

Det norske avismarkedet kjennetegnes av et mangfold av publikasjoner og en desentralisert avisstruktur hvor de ulike redaksjonene er spredt over hele landet. Samtidig er eierkonsentrasjonen høy i avismarkedet, og de tre største aviskonsernene har fortsatt å vokse gjennom oppkjøp og oppstart av nye lokalaviser. I 2023 var det samlede opplaget for lokale og regionale aviser 1,55 millioner. De største konsernene i lokal- og regionsavismarkedet er Amedia, Polaris Media og Schibsted.¹²⁰ I 2023 var Amedia største eieren og kontrollerte 45,8 prosent av det samlede opplaget.

¹¹⁷ BDO har tatt utgangspunkt i kommunekartet fra 1. januar 2024, slik at kommunesammenslåinger elimineres i sammenstillingen. Når bydelsaviser er tatt ut av analysen er utvalget i den videre analysen 18 nummerén, 20 nummertto og 156 aleneaviser i 2009 og 37 nummerén, 36 nummertto- og 132 aleneaviser i 2023.

¹¹⁸ Grunnet disse mediekonsernernes dominans inkluderer BDOs statistiske analyser kun disse to i konsernvariabelen.

¹¹⁹ Medietilsynet (2024) *Mediemangfoldets regnskapet – mediemangfold i et avsenderperspektiv*

¹²⁰ Ibid.

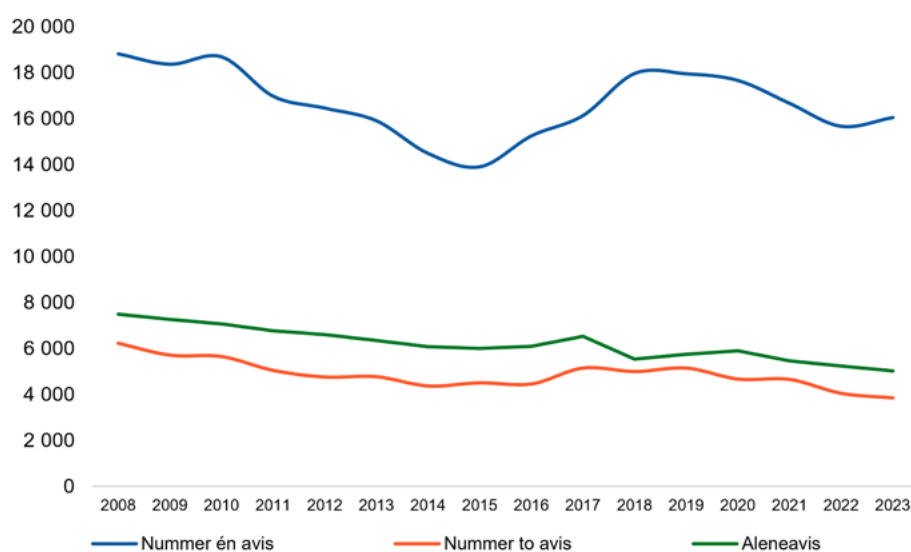
Polaris Media kontrollerte 26,8 prosent av opplaget blant lokale og regionale aviser, mens Schibsted kontrollerte 9,9 prosent av opplaget. Konserneide aviser genererte i 2023 nær 90 prosent av driftsinntektene i avismarkedet, mens om lag 10 prosent blir skapt av avisene som har eierskap utenfor et av de seks største konsernene. Denne fordelingen har vært stabil siden 2018.¹²¹

BDOs analyse av perioden 2008 til 2023 viser at totalmarkedet, målt i antall abonnementer, har hatt en nedgang på 14 prosent, fra 1,64 millioner abonnementer i 2008 til 1,42 millioner i 2023. I de enkelte kategoriene har nummerén-avisene hatt en vekst på 75 prosent, fra 338 000 til 593 000 abonnementer. Nummertø har økt med cirka 17 prosent, fra 145 000 til 164 000 abonnementer. Aleneavisene har derimot hatt en betydelig nedgang på 43 prosent, fra 1,2 millioner til 661 000 abonnementer.

BDO påpeker imidlertid at akkumulerte abonnementsdata er sensitive for endringer i kategoriseringer av enkeltaviser i datagrunnlaget. Økningen i antall abonnementer i kategorien nummerén-aviser er en følge av at flere store aviser som tidligere var alene har fått konkurranse i løpet av perioden, og regnes som nummerén-avis. Eksempler er Adressavisen, Avisa Nordland, Rana Blad og Budstikka¹²². BDO har derfor i analysene som er gjort basert beregningene på gjennomsnittsberegninger fremfor akkumulerte tall. Figur 4 er basert på gjennomsnittsberegninger og viser en mer moderat, men likevel nedadgående trend i antall abonnementer i perioden 2008–2023.

Nummerén-avisene har hatt en nedgang på 15 prosent i perioden. BDO forklarer at avisene har klart å snu den enda mer negative trenden som preget perioden 2008–2015, og viser til at dette ifølge intervjuene har vært et strategisk fokusområde. Nummertø-avisene og aleneavisene har hatt en nedgang i gjennomsnittlig abonnementstall på henholdsvis 38 og 33 prosent. BDO beskriver at gjennomsnittsavisen har hatt en nedgang i alle kategoriene, men at nedgangen i gjennomsnitt har vært dobbelt så stor i prosent for nummertø i forhold til nummerén avisene. I intervjuene BDO har gjennomført ble det pekt på at nedgangen særlig henger sammen med det kraftige fallet i papirabonnementer, som kun delvis har blitt erstattet av digitale abonnementer. Flere understreker at selv om det har vært en viss vekst digitalt, har denne ikke vært stor nok til å oppveie frafallet på papir, og den samlede abonnementsmassen derfor har gått betydelig tilbake.

Figur 4 – gjennomsnitt antall abonnementer per aviskategori



Kilde: BDO Analyse / Medietilsynet

¹²¹ Ibid.

¹²² Sistnevnte omkategorisering fra aleneavis til nummertø-avis følger av kommunesammenslåing.

BDO konkluderer med at utviklingen samlet sett, peker mot at den gjennomsnittlige avisen uavhengig av kategori har blitt mindre målt i abonnementstall. I løpet av den siste 10 – 15-års-perioden viser tallene at nedgangen har vært mest markant blant aviser kategorisert som nummertø- og aleneaviser.

3.12.4.2 Endringer i nettverkseffekter i avismarkedet

BDO forklarer hvordan tosidige markeder kjennetegnes av nettverkseksternalitet i form av gjensidige avhengige komponenter. Avismarkedet opererer innenfor rammene av et tosidig marked, der mediehusene balanserer behovene til to grupper: lesere/brukere og annonsører. Annonsørene kjøper reklameplass eller eksponering rettet mot brukergruppen.¹²³ BDO forklarer hvordan en økning i antall brukere styrker inntektene fra annonsører og gjør en kryssfinansiert prisstruktur for brukerne, mens lavere priser bidrar til økt brukermasse og forsterker annonsør-inntektene ytterligere.

BDO fremhever at intervjuene beskrev betydelige endringer i denne nettverkseffekten de siste 10–15 årene ved at inntektsgrunnlaget har forskjøvet seg fra et tyngdepunkt i annonsør-til brukerinntekter. Blant flere faktorer, oppfattes den vesentligste faktoren å være den gradvise avviklingen av papiravisen og overgangen til digitale produkter fordi den utsetter annonsesiden for sterk internasjonal konkurranse fra nettsøkemotorer og sosiale medier. Tapte annonseinntekter søkes kompensert gjennom brukerbetaling, men flere bransjeaktører har i intervjuene med BDO fremhevet at selv om digitale abonnementer øker, kan disse ikke prises på samme nivå som papir-abonnement. Følgen er at inntektsbortfallet forsterkes, samtidig som gjenværende annonseinntekter oppleves som ustabilt og utilstrekkelig til å veie opp for tapene på papir. BDO oppsummerer at aktører med lang historikk innen papiravis fremhever at dette fortsatt er en vesentlig inntektskilde, men at høye distribusjonskostnader sannsynligvis vil utkonkurrere papirformatet raskere enn brukerne forsvinner.

3.12.4.3 Utvikling i annonseinntekter

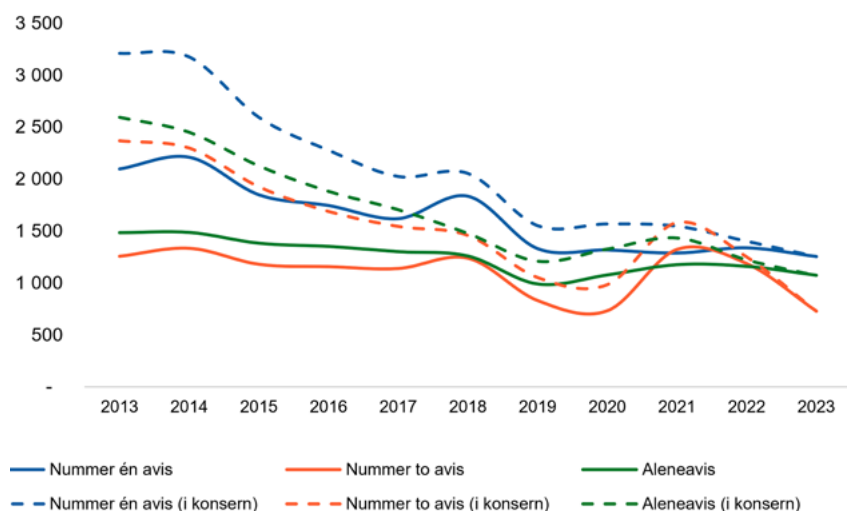
Regnskapsdataene for perioden 2013 til 2023 viser en negativ trend i annonseinntekter per abonnement for alle kategorier i nesten hele perioden, og underbygger innspillene BDO fikk i intervjuene med bransjeaktørene. Figur 5 viser endringen i gjennomsnittlige annonseinntekter per abonnement for de tre avisgruppene i perioden 2013–2023.

BDO forklarer at konserntilhørighet har hatt en positiv effekt på annonseinntektene, men at denne effekten har avtatt betydelig fra cirka 1 000 kroner per abonnement i 2013 til tilnærmet null i 2023. For nummerén-avisene utgjør det totale tapet cirka 800 kroner per abonnement, mens nummertø- og aleneavisene har hatt et tap på henholdsvis 500 og 400 kroner. BDO viser til differansen mellom kategoriene dermed har blitt betydelig redusert, og forskjellen i annonseinntekter per abonnement mellom nummerén- og nummertø-aviser har minket kraftig uavhengig av konserntilhørighet. BDO viser videre til at tilsvarende utvikling også gjelder for forskjellen mellom nummerén- og alene-aviser, men at utviklingen for disse per bruker har vært tilnærmet konstant fra 2019 til 2023.

BDO erfarte at dette bildet ble bekreftet i intervjuene, og at flere understreket at forskjellene mellom aktørene er blitt mindre fordi både nummerén- og nummertø-aviser har mistet store deler av annonsegrunnlaget, særlig på papir, samtidig som de digitale annonseinntektene ikke har kompensert fullt ut.

123 BDO (2025) *Rapport – Markedssituasjonen for lokale nummer to-aviser*, side 12.

Figur 5 – utvikling i annonseinntekter for kategoriene i perioden 2013-2023



Kilde: BDO Analyse / Medietilsynet

For å undersøke skalafordeler og nettverkseffekter har BDO kontrollert for størrelse, målt i antall abonnementer over tid. Analysen viser at abonnementsvolum har hatt en avtakende effekt på annonseinntektene i perioden 2013–2023.

Tabell 11 viser at ett ekstra abonnement i 2013 i snitt ga 74 øre mer i annonseinntekter per bruker, mens denne effekten i 2023 er redusert til 14 øre. BDO vurderer at disse funnene indikerer at både nettverkseffekten og skalafordelen i annonsemarkedet er svekket, og i de senere år nærmest fraværende. Nummerén-avisene, som per definisjon har større abonnementsvolum enn nummertto-avisene, har etter BDOs vurdering dermed mistet en tidligere konkurransefordel.

Tabell 11 – gjennomsnittlig størrelse effekt per bruker for annonseinntekter målt i abonnementstall

År	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Abonnementstall	0,074	0,069	0,054	0,044	0,030	0,024	0,019	0,018	0,010	0,012	0,014

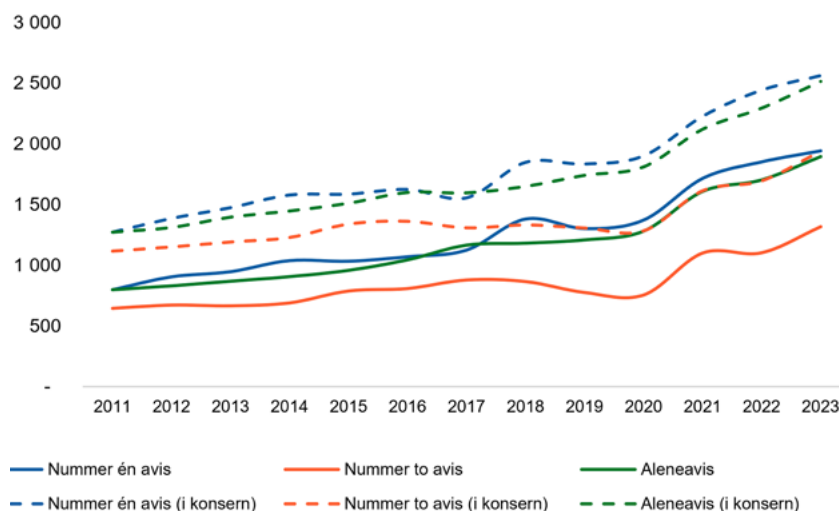
Kilde: BDO Analyse / Medietilsynet

3.12.4.4 Utvikling i brukerinntekter

Regnskapsdataene for perioden 2011–2023 viser, motsetning til utviklingen for annonseinntekter, en tydelig vekst i brukerinntekter per abonnement. og bekrefter bildet BDO fikk gjennom intervjuene om endringer i avisenes forretningsmodeller mot økt brukerbetaling. Figur 6 viser utviklingen i brukerinntekter per abonnement i perioden 2011–2023.

BDO forklarer at nummerén-avisene har økt gjennomsnittsinntekten per bruker med cirka 1 000 kroner fra 2011 til 2023, og at aleneavisene også har hatt en tilsvarende økning. Videre forklarer BDO at nummertto-avisene også har hatt vekst i samme periode, men i noe mindre grad med en økning på cirka 700 kroner. BDO finner at konserntilknytning har hatt en isolert, positiv og tiltakende effekt i perioden, ved å gi en tilleggsøkning på 149 kroner.

Figur 6 – utvikling i brukerinntekter per abonnement i perioden 2011–2023



Kilde: BDO Analyse / Medietilsynet

Analysen BDO har gjort av abonnementsvolum og gjennomsnittlig brukerinntekt viser en sammenheng som har vært stabil i hele perioden fra 2011–2023. Tabell 12 viser at i 2011 ga ett ekstra abonnement i snitt 37 øre mer i brukerinntekter per bruker, og i 2023 var effekten fortsatt 34 øre. BDO vurderer at disse funnene indikerer at i hele perioden har større aviser ikke bare har flere betalende brukere, men også evnet å hente ut høyere inntekter per abonnement. Dette samsvarer med effekten av størrelse som er beskrevet i flere av intervjuene BDO har gjennomført, om at nummerén-avisene kan ta høyere priser fordi de har sterkere merkevarer og bredere lesergrupper med høyere betalingsvilje, mens nummertto-avisene i større grad må være prisdiskriminerende og får lavere digitale inntekter per abonnement. BDO viser også til at flere intervjuobjekter fremhevet at konserntilknytning gir avisene mulighet til å utvikle produkter og betalingsmodeller som øker inntektene per bruker, noe de selvstendige avisene i mindre grad har ressurser til.

Tabell 12 – gjennomsnittlig størrelse effekt per bruker for brukerinntekter målt i abonnementstall i perioden 2011–2023

År	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Abonnementstall	0,037	0,040	0,043	0,047	0,051	0,051	0,043	0,040	0,040	0,039	0,037	0,038	0,034

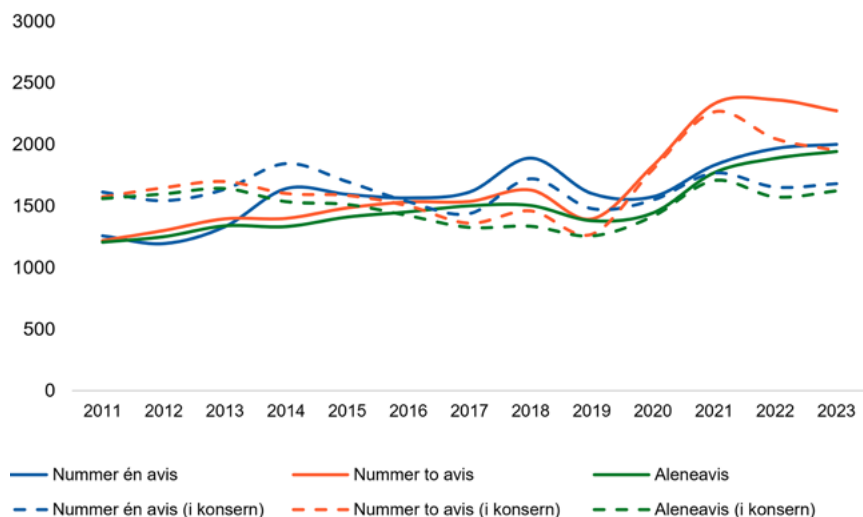
Kilde: BDO Analyse / Medietilsynet

3.12.4.5 Utvikling i lønnskostnader

Lønnskostnader utgjør den største driveren for avisenes driftskostnader, særlig redaksjonelle årsverk og årsverk knyttet til administrasjon og støttefunksjoner, noe som også kom frem i intervjuene BDO gjennomførte med bransjeaktørene. BDO viser til at for konserntilknyttede aviser kommer disse kostnadene i stor grad frem gjennom konserninterne betalinger for administrative felleskostnader. Figur 7 viser utviklingen i lønnskostnader for ulike aviskategorier. I 2016 viser figuren et skifte ved at konserntilknytning reduserer de totale lønnskostnadene. BDO forklarer at dette indikerer at det å være i konsern, alt annet likt, påvirker kostnadssiden for lønn til å være lavere om man er i konsern eller ikke fra dette året. BDO viser til at forskjellen i lønnskostnader mellom aviskategorier er relativt små i første del av perioden, men at de øker med cirka 900 kroner per abonnement for nummertto-aviser fra 2019 til 2023. Videre viser BDO til at økningen for nummerén- og aleneaviser var begrenset til henholdsvis 550 og 400 kroner i samme periode.

I intervjuene som BDO har gjennomført har den markante økningen i lønnskostnader både blitt forklart med et behov for å styrke redaksjonell bemanning for å kunne være til stede på flere plattformer og dekke et bredere spekter av saker, for å opprettholde tilstrekkelig lokal tilstedeværelse og bemanning for å dekke saker lokalt, og at økt satsing på digital journalistikk har krevd ny kompetanse. Enkelte representanter for nummertto-aviser har i intervjuer med BDO nevnt behovet for å opprettholde redaksjonell konkurransekraft mot nummerén-aviser.

Figur 7 – utvikling i lønnskostnader for kategoriene i perioden 2011–2023



Kilde: BDO Analyse / Medietilsynet

BDOs analyse viser videre at forskjellen i lønnskostnader per bruker mellom store og små aviser var større i 2011 enn i 2023, og forklarer dette delvis med økt konsolidering i bransjen, der flere støttefunksjoner blir levert gjennom konsernstrukturen. Tabell 13 viser en avtakende sammenheng mellom lønnskostnader per abonnement og avisens størrelse, målt i antall abonnenter.

Tabell 13 – gjennomsnittlig størrelse effekt per bruker for lønnskostnader målt i abonnementstall i perioden 2011–2023

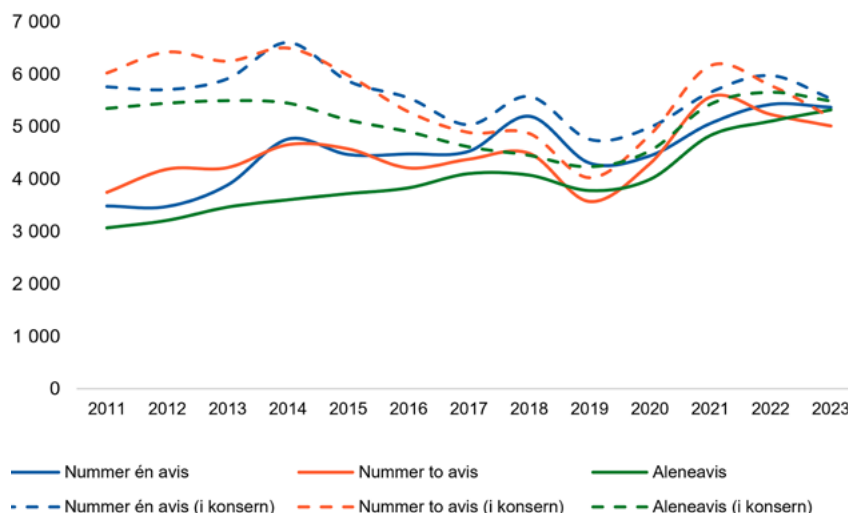
År	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Abonnementstall	0,042	0,039	0,037	0,034	0,024	0,017	0,014	0,009	0,009	0,008	0,007	0,006	0,006

Kilde: BDO Analyse / Medietilsynet

3.12.4.6 Utvikling i driftskostnader (eks lønn)

BDO har også sett på utviklingen i driftskostnader som distribusjonskostnader, operasjonelle utviklingskostnader og kostnader til konsern for fellesfunksjoner, med henvisning til at disse kostnadsartene er fremhevet som sentrale av bransjeaktørene som er intervjuet. Figur 8 viser at det er begrensede forskjeller i driftskostnader per abonnement mellom de ulike aviskategoriene, men at konserntilknytning ser ut til å gi ekstrakostnader for alle kategorier. BDO forklarer at effekten av konserntilknytning reduseres per abonnement over tid, ved at den har gått fra cirka 2 300 kroner i 2011 til 170 kroner i 2023. Fra 2017 stabiliseres denne effekten, noe som også sammenfaller med skiftet i lønnskostnader og konserntilknytning som illustrert i figur 7. BDO vurderer at dette er en indikasjon på at flere fellesfunksjoner, med unntak av redaksjonelt innhold er flyttet opp på konsernnivå.

Figur 8 – utvikling i driftskostnader (ekskl. lønn) for kategoriene i perioden 2011–2023



Kilde: BDO Analyse / Medietilsynet

BDOs analyse viser at avisens størrelse historisk har hatt betydelig innvirkning på de operasjonelle kostnadene, men at effektene er avtakende over tid. Tabell 14 viser at i 2011 medførte ett ekstra abonnement i snitt 20 øre i økte driftskostnader, mens den i 2023 er redusert til 0,56 øre.

Intervjuene BDO har gjennomført har gitt et bilde av at stordriftsfordeler med å være i konsern gir mindre effekt per abonnement nå enn tidligere, både fordi digitalisering har jevnet ut forskjellene mellom små og store aviser og at konserntilhørighet også påfører avisene kostnader knyttet til felles avtaler og tjenester.

Tabell 14 – gjennomsnittlig størrelse effekt per bruker for driftskostnader (eks. lønn) målt i abonnements-tall i perioden 2011–2023

År	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Abonnementstall	0,197	0,188	0,189	0,172	0,164	0,139	0,110	0,095	0,086	0,075	0,065	0,064	0,056

Kilde: BDO Analyse / Medietilsynet

3.12.4.7 Oppsummerende vurderinger

Begrunnelsen for at nummertto-avisene får ekstra tilskudd har vært at det tradisjonelt har vært en nettverkseffekt i annonsemarkedet som gjør at nummerén-avisen i det lokale markedet har kunnet hente vesentlig høyere annonseinntekter per abonnement. Analysene BDO har gjennomført finner at denne nettverkseffekten for de lokale nummerén-avisene har forvitret gjennom det digitale skiftet, blant annet som følge av at annonseinntekter er mindre viktig for norske lokalaviser enn de var tidligere. Analysen viser at nummerén-avisene fortsatt har en fordel, men den er mindre enn den var.

Nummerén-avisene har samtidig en fordel i brukermarkedet ved at jo flere abonnementer en avis har, jo høyere inntekt klarer den å skape fra hvert abonnement. BDO forklarer at sammenhengen er lik den sammenhengen som er forventet i et marked hvor det foreligger nettverkseffekter. Analysene BDO har gjennomført viser at flere brukere ser ut til å gi høyere betalingsvilje per bruker. BDO har ikke funnet åpenbare opphav til denne effekten, men gir noen eksempler på at den kan følge av å kunne sette en lokal agenda og at flere lesere gir høyere inntekter som kan brukes til å skape et journalistisk produkt med høyere verdi for leseren, som dermed utløser høyere betalingsvilje.

Denne effekten på abonnementsinntektene bidrar i alle tilfelle til å redusere betydningen av at nettverksfordelen på annonseinntekter har forvitret gjennom det digitale skiftet. Når betydningen av annonseinntekter er mindre, blir ikke begrunnelsen for at nummertto-avisene skal få ekstra støtte den samme. Analysene viser at det fortsatt er en ulempe å være nummer to, både sammenlignet med nummerén-avisen i det aktuelle markedet og sammenlignet med aleneaviser av samme størrelse. Men forskjellen mellom nummerén- og nummertto-posisjonene har blitt noe mindre med årene. Nummerén-avisene har ikke lenger like store fordeler i annonsemarkedet, men har samtidig en fordel i brukermarkedet ved at jo flere abonnenter en avis har, jo høyere inntekt klarer den å skape fra hvert abonnement.

BDO viser til at antall abonnenter fortsatt er en viktig driver for merinntekter. Videre viser BDO det til at nummertto-avisene per definisjon er mindre enn sine lokale konkurrenter og har ulempe gjennom det på inntektssiden. Samtidig vil ikke kostnadssiden være tilsvarende lavere for nummer-to-avisene, da det vil være nødvendig med en «grunnbemanning» for å skape godt journalistisk innhold lokalt. Der analysen sammenligner aviser på samme størrelse, kommer nummertto-avisene dårligere ut enn aviser som er nummerén eller alene i mindre lokalkunder. BDO konkluderer med at selv om forskjellen mellom nummer har blitt noe mindre med årene, men det foreligger det fortsatt er en vesentlig forskjell og dermed gode grunner for at nummertto-avisene skal få høyere tilskudd enn nummerén- og aleneavisene.

BDO peker på at utviklingen kan tyde på at ulempen blir mindre over tid, og at tilsvarende analyser bør gjennomføres med jevne mellomrom fremover. En faktor BDO mener det kan være særlig viktig å følge med på er betydningen konserntilknytning har med hensyn til å redusere redaksjonelle lønnskostnader fremover gjennom mer effektive driftsmodeller, samtidig de opprettholder den lokale tilknytningen det redaksjonelle stoffet.

Kriteriene for beregning av støtte til lokal nummertto-medier er i hovedsak basert på antall abonnenter og totale brukerinntekter. BDO har vurdert at den oppdaterte markedsbeskrivelsen og betydningen av markedsposisjonen til de ulike lokale avisene gir lite grunnlag for å si at det er andre kriterier som er mer treffsikre. Analysene viser at det fortsatt er antall abonnenter som er den fremste inntektsdriveren, både for annonseinntekter og brukerinntekter. BDO viser til at det fortsatt er en fordel å ha et høyt antall abonnenter. Nummertto-avisene har fortsatt en ulempe av å være nummer to, selv om brukerinntekter nå er viktigere enn annonseinntekter og begrunnelsen for ekstra støtte til nummertto-aviser med det har endret seg.

BDO har i rapporten vist til at det kan være et alternativ å gi en mer målrettet støtte til redaksjonelle kostnader, f.eks. en minimumsbemanning, dersom det er et særlig politisk ønske om å sikre den lokale forankringen.

BDO trekker frem tre faktorer som kan ha vært med på å legge til rette for etableringene i lokalavismarkedet de siste fem årene:

- 1) at det digitale skiftet gjør at leserne ikke forventer papirutgave, men at det er tilstrekkelig å publisere på nett. Dette gir lavere etableringshindre ved at nyetableringer slipper å investere i trykk og distribusjon av papiraviser.
- 2) at samtlige etableringer skjer innenfor et konsern som allerede har en digital publiseringsløsning oppe, i tillegg til andre sentrale fellesfunksjoner, som gir en lavere marginalkostnad enn om nyetableringen skulle anskaffe eller utvikle sin egen. Videre gir utstrakt stoffdeling innenfor

konsernet et mulig bidrag til å fylle den digitale flaten raskere og mer ressurseffektivt enn om man skulle gjort det alene, og konsernet har investert i sportsrettigheter og et +Altprodukt som kan gi en drahjelp til å komme i gang med abonnementssalget.

- 3) at tilskuddet til nummertto-aviser reduserer risikoen ved å starte opp en ny avis. Analysene viser at antall abonnementer er en driver for både annonse- og abonnementsinntekter, og at margina-leffekten av flere abonnementer er høyere enn bare å multiplisere antall nye abonnementer med gammel inntekt per abonnement. En nummertto-avis har per definisjon færre abonnementer enn sin lokale konkurrent, og det er fortsatt en ulempe i seg selv å være nummer to i markedet. Støtten til lokale nummertto-medier gir et ekstra inntektsgrunnlag til å bygge opp en kritisk masse av abon-nementer, og reduserer med det risikoen for ikke å klare det innen rimelig tid etter en nyetablering.

Eksempler på nyetableringer i nummertto-markedet er Amedia-eide: Nidaros (heldigital nettavis i Trondheim) ble lansert 31. desember 2019 med første publisering i januar 2020, Avisa Oslo (heldigital nettavis i Oslo) ble lansert 30. november 2020, og KRS (heldigital nettavis i Kristiansand) med første publisering 1. august 2023. Alle disse publikasjonene får tilskudd som nummertto-aviser i sine marke-der (KRS for første gang i 2025). VårtOslo ble opprinnelig lansert som gratisavis i Oslo 2017, og fikk produksjonstilskudd fra 2021 etter at de lanserte abonnementsløsning året før. I tillegg er det etable-ring av nummertto-medier i mindre avismarkeder som Kongsvinger, Askøy, Stord og Randaberg.

BDO peker på at de tre etableringene i større avismarkeder har til felles at det er nye Amedia-aviser og at de er rene digitale satsinger, dvs. at det ikke utgis noen papirutgave til løssalg eller til abon-ne-menter. BDO påpeker at det ikke foreligger tilstrekkelig grunnlag for å si at det ekstra tilskuddet har hatt avgjørende betydning for etableringen av nummertto-medier i større avismarkeder de seneste årene. Selv om det ikke er unaturlig å anta at produksjonstilskuddet bidrar, er det flere faktorer som sammen trekker i retning av lavere etableringshindre enn det har vært tidligere.

3.12.5 Konklusjon og anbefaling

Medietilsynet viser til at analysen som er gjennomført viser at reduserte annonseinntekter og lavere brukerinntekter enn nummerén-avisene, medfører at nummertto-avisene fortsatt har en vesentlig ulempe i konkurransen. Videre viser analysen at konsolideringen ikke har skapt stordriftsfordeler som medfører mulighet til å drifte med tilsvarende lavere kostnader.

På denne bakgrunn er det etter Medietilsynets vurdering fortsatt behov for ekstra støtte til nummer-to-avisene. Analysene som er gjennomført gir lite grunnlag for å si at andre kriterier for beregning av støtte vil være mer treffsikre enn dagens innretning. Det er fortsatt antall abonnementer som er den fremste inntektsdriveren, både for annonseinntekter og brukerinntekter.

Analysen støtter opp om at det ekstra tilskuddet har redusert risikoen ved å starte opp nye nummer-to-aviser, og dette bidrar til at nummertto-mediene har nødvendig redaksjonell kapasitet til å konkur-rere og overleve i markedet.

Analysene viser at det fortsatt er en fordel å ha et høyt antall abonnementer, og nummertto-avisene har fortsatt en ulempe av å være nummer to, selv om brukerinntekter nå er viktigere enn annonseinntekter og begrunnelsen for ekstra støtte til nummertto-aviser med det har endret seg. Medietilsynet anbefaler derfor at det ekstra tilskuddet til nummertto-avisene videreføres, med den endrede begrunnelsen som analysene har avdekket. Men siden analysen viser at utviklingen tyder på at konkurranseulempen som lokale nummertto-medier opplever blir mindre over tid, anbefaler Medietilsynet derfor at det gjennom-føres tilsvarende analyser i forkant av utformingen av de fireårige styringssignalene for 2031–2034.

I den forbindelse vil det etter Medietilsynets vurdering også være relevant å belyse om det at nummerto-medier har en særlig konkurranseutsatt markedsposisjon gjelder på tvers av de ulike typene nasjonale nummerto-medier. Som nevnt er det ikke gjort en tilsvarende analyse som er gjort for lokale nummerto-medier når det gjelder markedsposisjonen for nasjonale nummerto-medier i forbindelse med denne utredningen, blant annet på grunnlag av at det er gjort en nærmere vurdering av hensiktsmessigheten av kategorien nasjonale nisjemedier. Nasjonale nummerto-medier utgjør en sammensatt gruppe publikasjoner som har ulike egenskaper både når det gjelder utgivelsesfrekvens, bredde i innholdet og grunnlag for innholdsprofilen. Noen er meningsbærende dagsaviser med alternative perspektiver i dekningen, andre er lavfrekvente kultur- og kommentarpublikasjoner, mens enkelte anses som bransje- og fagpublikasjoner. Disse ulikhetene tilsier at publikasjonene opererer i ulike produktsegmenter og ikke er nære konkurrenter. Medietilsynet foreslår i denne rapporten å innføre tre separate tilskuddskategorier for nasjonale medier, i tillegg til noen flere og differensierte vilkår knyttet til hver enkelt kategori. definisjon som samsvarer med den funksjonen mediet tar sikte på å fylle, og som bedre reflekterer markeds- og driftsforholdene til de ulike nasjonale mediene. Se nærmere om dette i punkt 3.6 om abonnementstall, 3.7 om krav til fordeling av abonnementstallet i ulike fylker, 3.9 om krav til egenproduksjon og 3.11 om en deling av kategorien nasjonale nisjemedier ved å etablere en ny tilskuddskategori for mindre, nasjonale breddemedier.

4. Tilskudd til lokale lyd- og bildemedier



4. Tilskudd til lokale lyd- og bildemedier

Medietilsynet er bedt om å vurdere om den eksisterende innretningen av tilskuddsformer i den lokale lyd- og bildemedieordningen er hensiktsmessig, herunder om sammensetningen av driftstilskudd og prosjekttilskudd bør endres og om tilskudd til digitalisering av lokalradio er tilpasset det faktiske behovet. Medietilsynet er også bedt om å vurdere muligheten for å begrense antall søknader per stasjon.

Det overordnede formålet med tilskuddsordningen er å fremme mediemangfold og ytringsfrihet og styrke de lokale lyd- og bildemedienes demokratiske funksjon i samfunnet. Tilskuddet skal mer konkret styrke digitaliseringen av lokalradioer, bidra til lokal programproduksjon av høy teknisk og innholdsmessig kvalitet, videreutvikle det enkelte lokalmediets egenart og føre til kompetanseutvikling og samarbeid mellom ulike lokalmedier. Det er en del av formålet at ordningen skal stimulere til et kvalitetsorientert og økonomisk livskraftig miljø for lokale medier som når et stort publikum.

Tilskudd til lokale lyd- og bildemedier er i utgangspunktet en prosjektbasert støtteordning, men det tildeles også drifts- og investeringstilskudd til visse formål gjennom ordningen. Den økonomiske rammen som bevilges til denne tilskuddsordningen har ligget stabilt på rundt 20 millioner kroner den siste tiårsperioden, med en årlig indeksregulering for pris- og lønnsvekst. De ulike målgruppene konkurrerer om den samme økonomiske rammen ved tildelingen, med unntak av tilskudd til digitaliseringsformål, som er øremerkede midler. Siden 2016 har digitalisering av lokalradio vært særskilt prioritert i ordningen og det har bidratt til at lokalradioene kan søke om flere typer støtte og får langt mer av den samlede bevilgningen enn andre lokale lyd- og bildemedier. Denne prioriteringen av støtte har vært begrunnet i et behov for å stimulere til utbygging av DAB-nett i alle regioner av Lokalradio-blokka og gi et insentiv til digitalisering for lokalradioene.

Medietilsynet har følgende anbefalinger:

- De særskilte midlene til digitaliseringsstøtte bør på sikt vris mot tiltak som styrker lokalmedienes demokratiske funksjon, særlig gjennom tilskudd til lokal programproduksjon.
- Tilskudd til digitalisering bør fram mot 2030 særlig prioritere områder som ikke er utbygd og områder med lav dekningsgrad og krevende topografisk terreng.
- Det bør prioriteres å gi tilskudd til etablering av multipleksere i hver region for å sikre regionvis drift og tilgang til DAB-nett som fremmer lokalradiovirksomhet med lokal forankring
- For å oppnå en mer balansert fordeling av digitaliseringsstøtten bør det innføres et støttetak på driftsstøtte til digitalisering på 400 000 kroner per foretak
- Tilskudd til digitalisering i form av nettradio bør prioriteres for de minste FM-virksomhetene.
- Forskriften bør endres slik at prosjekttilskudd til programproduksjoner med lokal forankring og relevans prioriteres eksplisitt. Tilsvarende gjelder programproduksjoner som fremmer lokale artister og musikkliv.
- Når den særskilte digitaliseringsstøtten skal omfordeles bør tilskudd til utviklingstiltak få økt prioritet.
- Det bør ikke innføres en begrensning på antall søknader per virksomhet.
- Det bør iverksettes flere forvaltningsmessige tiltak for å sikre bedre ressursutnyttelse av midlene til denne tilskuddsordningen. Det gjelder særlig skjerping av kravene til dokumentasjon i søknads- og rapporteringsprosessen.

4.1 Tilskuddsordningens formål og målgruppe

Formålet med tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier går frem av forskrift om tilskudd til lokale lyd og bildemedier § 1, som lyder slik:

Tilskuddsordningen har som hovedmål å bidra til mediemangfold, ytringsfrihet og styrking av de lokale lyd- og bildemedienes demokratiske funksjon i samfunnet. Tilskuddsordningen skal stimulere til et kvalitetsorientert og økonomisk livskraftig miljø for lokale medier som når et stort publikum ved å bidra til:

- a) digitalisering av lokalradio,*
- b) produksjon av program med høy teknisk og innholdsmessig kvalitet,*
- c) videreutvikling av det enkelte lokalmediets egenart, og*
- d) kompetanseutvikling og samarbeid mellom ulike lokalmedier.*

Formålet om å bidra til å digitalisere lokalradio ble inntatt ved forskriftsendring av 19. februar 2016¹²⁴, samtidig som hovedmålene om å bidra til mediemangfold, ytringsfrihet og å styrke lokalmedienes demokratiske funksjon i samfunnet ble presisert. Formålet til lyd- og bildemedieordningen er også tatt inn i mediestøtteleven § 8,¹²⁵ som lyder slik:

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.

Målgruppen for tilskuddsordningen er avgrenset og definert. Målgruppen for ordningen er lokal-kringkastingskonsesjonærer, registrerte kringkastere, nasjonale sammenslutninger for lokale lyd- og bildemedier, anleggskonsesjonærer i digitale lokalradionett, tilbydere av audiovisuelle bestillings-tjenester og tilbydere av podkasttjenester.¹²⁶ Forskriftens § 2 angir at følgende aktører kan søke tilskudd etter ordningen:

- lokalkringkastingskonsesjonærer
- registrerte kringkastere som hovedsakelig tilbyr innhold rettet mot et lokalt publikum
- nasjonale sammenslutninger for lokale lyd- og bildemedier
- anleggskonsesjonærer i digitale lokalradionett
- tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester som hovedsakelig tilbyr bildeprogrammer rettet mot et lokalt publikum
- tilbydere av podkasttjenester som hovedsakelig består av lydprogrammer rettet mot et lokalt publikum

4.1.1 Nærmere om tilskuddsordningens virkeområde og utvikling

Det er lang praksis for å gi statlig tilskudd til lokale lyd- og bildemedier, som fra 2001 ble forvaltet av Statens medieforvaltning (nå Medietilsynet) gjennom tilskuddsordningen til lokalkringkastingsformål.¹²⁷ Formålet med ordningen var å stimulere til «et kvalitetsorientert og økonomisk livskraftig

¹²⁴ Jf. Kulturdepartementets vurderinger i Meld. St. 24 (2014–2015) *Rammevilkår for lokalradio i samband med digitaliseringa av radiomediet*

¹²⁵ Det fremgår av forarbeidene til mediestøtteleven at utformingen av formålsbestemmelsen i mediestøtteleven § 8 ikke var ment å innebære noen materielle endringer av formålet slik det er beskrevet i forskriften § 1, jf. Prop. 138 L (2019–2020) *Lov om økonomisk støtte til mediene (mediestøtteleven)*, punkt 13.2.

¹²⁶ Se nærmere om hvem som kan motta tilskudd i § 2 første ledd bokstav a–f i Forskrift om tilskudd til lokale lyd- og bildemedier.

¹²⁷ Frem til 2021 forvaltet det statlige organet Audiovisuelt produksjonsfond en tilsvarende tilskuddsordning for lokalkringkastere.

lokalkringkastingsmiljø som når et stort publikum», og målene med tilskuddet var å bidra til produksjon av programmer med høy teknisk og innholdsmessig kvalitet, videreutvikling av egenarten til den enkelte stasjon, samt kompetanseutvikling og samarbeid mellom de ulike stasjonene.¹²⁸ Målgruppen for ordningen var lokalkringkastingskonsesjonærer og registrerte lokalkringkastere, og i tillegg kunne frittstående programprodusenter søke via de nevnte aktørene. Tilskudd ble gitt til programproduksjoner, kompetansehevende tiltak, utviklingsprosjekter og drifts- og investeringsformål i lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper, i tillegg ble driftstilskudd gitt til bransjeorganisasjonene Norsk Lokalradioforbund (NLR) og lokal-tv-grupperingen i Mediebedriftenes Landsforening (MBL).

I 2016 ble en ny forskrift om tilskudd til lokale lyd- og bildemedier fastsatt, og den tidligere forskriften om tilskudd til lokalkringkastingsformål ble opphevet. Den nye forskriften endret målgruppen for tilskuddsordningen ved at frittstående produsenter hadde mistet muligheten for å søke, mens anleggs-konsesjonærer i digitale lokalradionett ble inkludert. At frittstående produsenter ikke lenger kunne søke om tilskudd via lokalkringkastere, ble begrunnet med at det hadde vært få søknader og at produsenter i alle tilfeller kan benyttes til programproduksjoner. Utvidelsen av målgruppen til å omfatte konsesjonærer for lokale DAB-anlegg var begrunnet i at ordningens formål ble utvidet til å stimulere digitalisering av lokalradio og at en del av totalrammen skulle øremerkes digitaliseringsformål.¹²⁹

Tilskuddet til anleggs-konsesjonærer skulle stimulere til utbygging av DAB-nett for lokalradio over hele landet, og det ble innrettet for å åpne for forskjellige former for konstellasjoner og samarbeid. I Meld. St. 24 (2014–2015), lokalradiomeldingen, pekte Kulturdepartementet på at digitalisering av lokalradio skal prioriteres inntil digitaliseringen har nådd et tilfredsstillende nivå. Tilskudd til digitaliseringsformål kan gis i form av både drifts- og investeringstilskudd. Driftstilskuddet er begrunnet med at større investerings- og driftskostnader og færre aktører å dele kostnadene med, generelt sett gir høyere driftskostnader for DAB enn for FM, og at en slik støtte til drift kan være et insentiv til digitalisering for lokalradioene.¹³⁰

Alle med konsesjon til lokalkringkasting er innenfor tilskuddsordningens virkeområde. Fra 14. mai 2024 ble virkeområdet utvidet til at også registrerte kringkastere og tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester (bildeprogrammer) og podkasttjenester (lydprogrammer) som hovedsakelig tilbyr innhold rettet mot et lokalt publikum kan få tilskudd. Formålet med utvidelsen var å gjøre tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier plattformnøytralt. Registreringspliktige web-tv-aktører og audiovisuelle bestillingstjenester må ha enten 10 000 seere eller 10 000 avspillinger per måned for å kunne søke tilskudd, og det er en forutsetning at hovedformålet med tjenesten er å tilby lokale bildeprogrammer, henholdsvis lineært eller «on demand» (når seeren selv kan velge tidspunkt for avspilling). Videre må disse tjenestene ha et regelmessig og oppdatert tilbud. For web-tv er dette spesifisert som minimum daglige sendinger og for audiovisuelle bestillingstjenester er kravet minimum nye programmer i katalogen hver uke, regnet som et gjennomsnitt over de siste seks månedene.¹³¹ For å kunne søke tilskudd som podkasttjeneste er det også et krav om at hovedformålet med tjenesten

128 §1 i forskrift av 7. september 2001 nr. 1108 (opphevet).

129 Se mer i Meld. St. nr. 24 (2014–2015) *Rammevilkår for lokalradio i samband med digitaliseringa av radiomediet*, der anslaget var at omkring halvparten av daværende totalramme på 13,5 millioner kroner skulle prioriteres til digitalisering. Stortingsflertallet sluttet seg til forslaget, jf. Innst. 370 S (2014–2015).

130 Driftstilskudd til digitalisering av lokalradio ble tatt inn i forskriftsendring av 6. november 2020 etter forslag fra Medietilsynet (2019) FM etter 2021, tilgjengelig 1. august 2025 på https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/utredninger-pa-oppdrag-fra-andre/190508_fm_etter_2021_rapport.pdf

131 Jf. veilederen til tilskuddsordningen på Medietilsynets nettsted, <https://www.medietilsynet.no/mediestotte/stotte-til-lokal-kringkasting/veileder-tilskudd-lyd-bilde/>

er å tilby lokale lydprogrammer der lytteren selv kan velge tidspunktet for avspilling, og det må som et minimum publiseres nye programmer hver uke. Videre må podkasttjenesten ha minst 2000 avspillinger i uken.¹³²

4.2 Nøkkeltall

4.2.1 Samlet bevilgning

Den økonomiske rammen som bevilges til denne tilskuddsordningen har vært stabil den siste tiår-perioden, se Tabell 15. I tråd med de fireårige styringssignalene for 2023–2026 har det vært en årlig justering i bevilgningen for pris- og lønnvekst. I 2024 og 2025 ble det bevilget respektive 23 og 23,85 millioner kroner til ordningen. Regjeringen har foreslått 24,7 millioner kroner til ordningen for 2026.

Tabell 15 – Samlet bevilgning 2020–2025 (tall i kroner)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bevilgning	20 400 000	21 053 000	21 600 000	22 240 000	23 000 000	23 850 000

Kilde: Medietilsynet

4.2.2 Antall søknader og tildeling

Tabell 16 viser at det totalt sett har vært en relativt stabil søknadsmasse siden 2022, med en svak nedgang mot 2025, men fremdeles med høyere søknadstall enn i 2021. Antallet innvilgede søknader økte noe fra 2022 til 2023 og har deretter vært relativt stabilt.

Ordningen har flere tilskuddskategorier. Blant annet kan det søkes om tilskudd til digitalisering i form av investeringsstøtte og driftsstøtte, det kan søkes om støtte til programprosjekter, til kompetanseheving og til utviklingsprosjekter. Samtidig er det slik at én søker kan søke om flere programprosjekter og søke om driftstilskudd for flere av sine aktive konsesjonsforhold. I lokalradiomarkedet er det slik at flere av virksomhetene har mange innholdskonsesjoner til lokalradiodrift, og noen av disse virksomhetene drifter både senderanleggene for lokalradio og driver flere innholdskonsesjoner i flere regioner. Aktørstrukturen i lokalradiomarkedet er nærmere beskrevet i punkt 4.4. Det er på den måten flere faktorer som medvirker til at mange av søkerne til ordningen sender inn et betydelig antall søknader. Tabell 16 viser at det har vært flere søkere de to siste årene har vært noe høyere enn de foregående årene, med 132 søkere i 2024 og 126 søkere i 2025.

Tabell 16 – Antall søknader og innvilgede søknader 2021–2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Antall søknader	395	462	470	441	427
Innvilgede søknader	207	209	263	287	258
Antall søkere	100	112	111	132	126

Kilde: Medietilsynet

Det høyeste antallet søknader Medietilsynet har mottatt fra én aktør i løpet av den siste femårs-perioden, fra 2021–2025 er 35 søknader, fordelt på 15 søknader om støtte til programprosjekter og 12 søknader til digitalisering, og de 8 resterende er fordelt mellom søknader om kompetanse- og utviklingsstøtte. Dette samsvarer med at prosjekttilskudd til programproduksjon og driftstilskudd til digitalisering av lokalradio er de to tilskuddskategoriene som Medietilsynet mottar flest søknader fra én og samme aktør til.

¹³² Ibid.

Tabell 17 viser utviklingen i antall søknader per tilskuddskategori. I 2025 fikk Medietilsynet flest søknader om prosjekttilskudd til programproduksjon, hele 140 søknader. Antallet har vært stabilt høyt de siste fem årene. Det nest høyeste antall søknader i 2025 var om tilskudd til kompetanseheving, med 123 søknader, og antallet søknader i denne tilskuddskategorien har mer enn doblet seg fra 2021 og 2022 da antallet søknader lå rundt 50. Omtrent like mange søknader i 2025 var om driftstilskudd til digitalisering av lokalradio, med 120 søknader, og for denne tilskuddskategorien har antallet søknader gått noe tilbake siden 2022 og 2023, da tallet lå over 170. Antallet søknader om tilskudd til investering i digitalisering av lokalradio har gått ned fra 27 og 34 søknader i 2021 og 2022, til 10 i 2024. Antallet søknader om utviklingstilskudd har gått tilbake, fra 24 og 32 i 2021 og 2022 til 15 i 2025. Antallet søknader om driftstilskudd til minoritetsradioer har vært relativt stabilt i 2021–2025. Antallet søknader om driftstilskudd til nasjonale sammenslutninger har også ligget stabilt i lokalradioer den siste femårsperioden.

Tabell 17 – Antall søknader per tilskuddskategori 2021–2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Driftstilskudd til digitalisering av lokalradio	130	179	172	142	120
Investeringstilskudd til digitalisering av lokalradio	27	34	20	15	10
Driftstilskudd til nasjonale sammenslutninger	4	7	4	5	4
Driftstilskudd til lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper	15	18	11	14	15
Prosjekttilskudd til lokale programproduksjoner	144	139	134	135	140
Tilskudd til kompetansehevede tiltak	51	53	109	114	123
Tilskudd til utviklingsprosjekter	24	32	20	16	15

Kilde: Medietilsynet

Ordningen er innrettet slik at det søkes om et bestemt beløp til et konkret prosjekt eller det søkes om et driftstilskudd. Tabell 18 viser at det totale beløpet det har vært søkt om, har vært høyere enn midlene som er tilgjengelige i ordningen hvert år i perioden 2021 til 2025. Beløpene inkluderer alle søknadene, også fra dem som ikke kvalifiserer for ordningen. Dette innebærer at beløpene ikke helt presist representerer den reelle etterspørselen etter støtte innenfor målgruppen for tilskuddsordningen. Det bemerkes at Medietilsynet generelt mottar svært få søknader fra aktører som ikke er omfattet av målgruppen for ordningen.¹³³

Tabell 18 - omsøkte beløp 2021–2025 (tall i kroner)

	2021	2022	2023	2024	2025
Beløp	61 378 475	62 891 032	69 373 101	60 027 437	53 938 550

Kilde: Medietilsynet

Tabell 18 viser en svak nedgang etter 2023 i det totale støttebeløpet det har vært søkt om, og 2023 var også et toppår i omsøkte midler for den siste tiårsperioden. De senere årene har det særlig vært en nedgang i søknader om utbygging og investering i utbygging av lokale DAB-nett i de ulike regionene, noe som er naturlig ut fra at det nå er operative DAB-nett i 36 av 37 regioner i Lokalradioblokka. Se mer om utbyggingsgrad i de ulike regionene i punkt 4.6.2.

¹³³ Etter Medietilsynets erfaring er det under et titalls søknader som årlig avvises på grunnlag av at aktøren ikke er innenfor målgruppen.

4.2.3 Tilskuddskategorier og fordeling mellom de ulike støtteformålene

Det kan tildeles ulike former for tilskudd etter ordningen, totalt sju ulike kategorier for støtte. Det gis tre ulike typer driftstilskudd: til digitalisering av lokalradiostasjoner, til lokalradiostasjoner for etniske og språklige minoritetsgrupper og til bransjeorganisasjoner for lokale lyd- og bildemedier. Det er fire kategorier for prosjekttilskudd: til produksjon av lokale programmer, til kompetansehevende tiltak (inkludert tilskudd til deltakelse på nasjonale arrangementer for lokalradio- og lokal-tv-virksomheter, for eksempel Norsk Lokalradioforbunds landskonferanse, Lyddager etc.), og til utviklingstiltak. Til sist gis det prosjekttilskudd i form av investeringstilskudd til utbygging av digitale lokalradionett i Lokalradioblokka.¹³⁴

Søknadene blir vurdert ut fra faglige og økonomiske kriterier og blir gitt som et rundsumtilskudd, som er et tilskudd som fastsettes etter en skjønnsmessig vurdering av hva som er et rimelig tilskudd fra statens side. Som vist i Tabell 18 er beløpene det blir søkt om langt over det det er midler til i ordningen. Det innebærer at prosjekter som det blir vurdert at oppfyller vilkårene for ordningen både kan få avslag eller få lavere støtte enn det ble søkt om. Etter Medietilsynets erfaring blir tildelingssummen lavere enn omsøkt, og årsaken til reduksjonen er i mange tilfeller basert på en vurdering av at kostnadsanslaget som ligger til grunn for tilskuddsbeløpet det ble søkt om, er for høyt.¹³⁵

En søker kan tildeles ulike former for tilskudd etter ordningen. Det enkelte foretaket kan maksimalt motta 1,5 millioner kroner i samlet tilskudd per år, jf. § 3 andre ledd bokstav a i forskrift om tilskudd til lyd- og bildemedier. Med unntak for støtte til digitalisering av lokalradio, setter forskriftsbestemmelsen konkrete støttetak for hver tilskuddsform.¹³⁶ Etter forskriften er det følgende tilskuddsformer og beløpsgrenser som gjelder:

- drifts- og investeringstilskudd til digitalisering av lokalradio
- driftstilskudd til nasjonale sammenslutninger for lokale lyd- og bildemedier, med en beløpsgrense på 1,5 millioner kroner per nasjonale sammenslutning per år
- driftstilskudd til lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper, med en beløpsgrense på 200 000 kroner per år per lokalradio
- prosjekttilskudd til lokale programproduksjoner, med en beløpsgrense på 250 000 kroner per prosjekt per tilskuddsår
- tilskudd til enkeltstående kompetansehevende tiltak, med en beløpsgrense på 100 000 kroner per tiltak per år
- tilskudd til utviklingsprosjekter med tiltak som stimulerer til aktivitet som øker lokal programmessig kvalitet og bredde, med en beløpsgrense på 100 000 kroner per utviklingsprosjekt per år

Anleggskonsesjonærer i digitale lokalradionett, kan få tilskudd i form av både drifts- og investerings-tilskudd. Investeringsstilskudd er tildelt gjennom tilskuddsordningen siden 2016 der formålet er å stimulere til utbygging av lokale digitale nett i Lokalradioblokka og å lette lokalradioenes overgang til digitale sendinger (DAB og internett). Tilskudd til anleggskonsesjonærer er begrunnet med den svake økonomien i lokalradiomarkedet og at prinsippet om aktørstyrt utbygging av Lokalradioblokka gjør både at det vil ta noe tid før DAB-nettene bygd ut i de forskjellige delene av landet, og at det ikke er

134 Det gis ikke investeringstilskudd til utbygging av Riksblokk II, som ikke representerer en ressurs som er avsatt til lokalradio-formål.

135 Medietilsynet fatter vedtak om tilskudd etter innstilling fra Fagutvalget for tilskudd til lokale lyd- og bildemedier, som vurderer ulike sider ved søknadene, blant annet kostnadsanslagene fra søkere. Det blir stilt krav om minimum 20 prosent egenandel. Se veileder for behandling av søknader om tilskudd til lokale lyd og bildemedier for 2025 <https://www.medietilsynet.no/mediestotte/stotte-til-lokalkringkasting/veileder-tilskudd-lyd-bilde/>

136 Medietilsynet har i forvaltningen av ordningen for det enkelte tilskuddsåret fastsatt et maksimalt beløp for driftstilskudd til innholdskonsesjonærer per lokale region.

noen garanti for at et DAB-nett for lokalradio blir utbygd i alle regioner. Tilskuddsformen er ment å stimulere til utbygging og den skal åpne for forskjellige former for konstellasjoner og samarbeid. Dette innebærer at det også kan tildeles tilskudd til anleggskonsesjonærer som ikke har innholdskonsesjon. Støtte til utbygging av lokale og digitale radionett gis til anleggskonsesjonærer i Lokalradioblokka, og til lokalradiokonsesjonærer som kan dokumentere at de har avtale med anleggskonsesjonær om utbygging av lokalradionett i Lokalradioblokka. Riksblokk II er ikke definert som et digitalt lokalradionett, og anleggskonsesjonær for Riksblokk II kan følgelig ikke få utbyggingsstøtte.

Fra 2020¹³⁷ har det også blitt tildelt rent driftstilskudd til digitalisering av lokalradio med begrunnelsen at driftskostnadene på DAB er høyere enn på FM, blant annet fordi det følger store investerings- og driftskostnader med DAB-anleggene, samt at det i mange DAB-regioner er færre aktører å dele kostnadene på enn det er på FM. Støtten til digitalisering av lokalradio er teknologinøytral. Selv om det er høyest kostnader knyttet til sendinger på DAB-nettet, kan aktørene også søke om driftstilskudd for å dekke kostnader knyttet til sendinger via andre digitale flater, for eksempel internett. Tilskudd til digitalisering av lokalradioer er ment å stimulere til at lokalradioer kan leie kapasitet hos en anleggskonsesjonær i de deler av landet der det er begrenset kommersielt grunnlag for å bygge ut slike nett i Lokalradioblokka. Slike midler kan blant annet gå til:

- betaling av oppstartsavgift eller lignende til en anleggskonsesjonær / lokal utbygger i Lokalradioblokka
- forskuddsbetaling av leieutgifter for distribusjon i Lokalradioblokka til anleggskonsesjonær
- eventuelle andre oppstartsutgifter knyttet til digital distribusjon av lokalradio.

Ved tildeling av driftsmidler til digitalisering skal Medietilsynet dermed prioritere lokalradioer i områder med et svakt kommersielt grunnlag og nisjeradioer i slukkeområdene. Det har vært forutsatt at driftsstøtte til digitalisering av lokalradio skulle gjelde i en begrenset periode til og med utgangen av ny forlengelsesperiode for FM, og ifølge Familie- og kulturkomiteens innstilling til statsbudsjettet 2023, er det forutsatt at perioden skulle forlenges til ut 2031.

Tabell 19 viser fordelingen av tilskuddsrammen mellom de ulike støtteformålene for årene 2022–2025. I tabellen er driftstilskuddet til digitalisering og investeringstilskuddet til utbygging av lokalradionett i Lokalradioblokka slått sammen i kategorien «Digitalisering av lokalradio». Tilskudd til digitalisering har den siste tiårsperioden vært en viktig del av formålet med ordningen, og hvert år øremerkes om lag halvparten av midlene i tilskuddsordningen digitaliseringsformål.

137 Forskriftsendring av 6. november 2020 etter forslag fra Medietilsynet i rapporten *FM etter 2021* av 8. mai 2019, se https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/utredninger-pa-oppdrag-fra-andre/190508_fm_etter_2021_rapport.pdf

Tabell 19 – Fordeling mellom de ulike støtteformålene 2022–2025 (tilskudd i millioner kroner)

	2022		2023		2024		2025	
	Tilskudd	Innvilgede søknader	Tilskudd	Innvilgede søknader	Tilskudd	Innvilgede søknader	Tilskudd	Innvilgede søknader
Digitalisering av lokalradio	11,1	90	11,2	78	11,9	101	11,8	93
Lokale programproduksjoner	7,0	68	5,2	61	5,9	62	6,7	58
Utviklingsprosjekter	0,55	9	0,4	6	0,25	3	0,4	6
Kompetansehevende tiltak	0,4	25	1,7	103	1,6	104	1,6	87
Etniske og språklige minoritetsradioer	0,6	13	0,65	11	1	13	1,2	11
Nasjonale sammenlutninger for lyd- og bildemedier	2,2	4	2,3	4	2,3	4	2,1	4
Sum	21,9	209	21,45	263	23	287	23,8	258

Kilde: Medietilsynet

Digitalisering av lokalradio er den største tilskuddskategorien både målt i tildelte midler og målt i antall innvilgede søknader. For å kunne få investeringstilskudd til digitalisering av lokalradio må søkeren oppfylle en kombinasjon av skjønnsmessige og mer objektive kriterier. I vurderingen blir det lagt vekt på sannsynligheten for at prosjektet lar seg realisere, prosjektets forventede dekningsområde og det forventede mangfoldet av lokalradioer som deltar i prosjektet. Områder med begrenset kommersielt grunnlag for utbygging av digitale lokalradionett skal prioriteres. I 2025 ble det totalt søkt om 25 millioner kroner i støtte til digitalisering av lokalradio, fordelt på 2,8 millioner kroner til investering i utbygging og 22,3 millioner kroner til driftstilskudd (omfatter både tilskudd til drift av anlegget og tilskudd til leiekostnader for innholdskonsesjonærer). Det ble tildelt 1,65 millioner kroner til investering i utbygging av anlegg i Lokalradioblokka, fordelt på seks anleggskonsesjonærer. Til sammen 10,1 millioner kroner ble gitt til driftsstøtte i 2025, fordelt på totalt 3,3 millioner til 19 anleggskonsesjonærer og totalt 6,8 millioner til 68 innholdskonsesjonærer. Digital driftsstøtte var for 2025 begrenset oppad til 100 000 kroner per aktør per region, og støtten gis både til innholdskonsesjonærer i Lokalradioblokka og til radioer som har til formål å sende lokalradio og som leier kapasitet i Riksblokk II. Det gis også driftstilskudd til nettradioer som sender lokalt innhold til å dekke kostnader til leverandører av nettradiotjenesten.

Lokale programproduksjoner er den nest største tilskuddskategorien målt i midler og den tredje største målt i antall innvilgede søknader. I 2025 ble det totalt søkt om 19,5 millioner kroner i programmidler, fordelt på 140 søknader. Det ble tildelt til sammen i overkant av 6,75 millioner kroner, fordelt på 58 innvilgede søknader. Av de tildelte midlene til lokale programproduksjoner gikk 2,9 millioner til lokalradioaktører, fordelt på 37 innvilgede søknader (totalt ble det søkt om 9,5 millioner kroner gjennom 91 søknader). Makssummen som kan bli tildelt til en programproduksjon er 250 000 kroner¹³⁸, og Medietilsynet erfarer at lokalradioprojektene det blir søkt om ligger i størrelsen 16 000 til 150 000 kroner. Audiovisuelle programproduksjoner er generelt mer kostnadskrevende, og lokal-tv-aktører når oftere støttetaket på 250 000 kroner per prosjekt. I 2025 ble det tildelt til sammen 3,7 millioner til lokale programproduksjoner i lokal-tv, fordelt på 20 innvilgede søknader (totalt ble det søkt om 8,9 millioner

138 Prosjekter med en kostnadsramme på over 200 000 kroner krever revidert regnskap. Medietilsynet erfarer at mange søkere legger kostnadsrammen rett under denne terskelverdien.

kroner gjennom 50 søknader). 2025 er det andre året der strømmeaktørene er omfattet av tilskuddsordningen. Medietilsynet fikk fire søknader fra tre audiovisuelle bestillingstjenester og det totale beløpet de søkte om var på 500 000 kroner. Én søknad ble innvilget med støtte på 150 000 kroner. Fire podkastaktører søkte også støtte til lokal programproduksjon, men ingen av søknadene ble innvilget på grunn av at tjenesten ikke oppfylte vilkårene for å kvalifisere til å være en lokal podkasttjeneste (støttebeløpet de søkte om var totalt 600 000 kroner). Kriteriene for å få tilskudd til lokale programproduksjoner er skjønnsmessige, der blant annet prosjekter med nyskapende ideer, programmer som stimulerer til bruk av norsk musikk og programmer med publikumspotensial blir prioriterte.¹³⁹ Tilskudd gis normalt ikke til programproduksjoner som inngår som en del av den løpende programvirksomheten, men det gis til dokumentarer, serier i ulike sjangere, hørespill, underholdning, konkurranser og lignende som er lokalt forankret. Flere søknader blir avslått fordi prosjektene ikke har tilstrekkelig lokal forankring, eller de når ikke opp i konkurransen om midlene fordi de ikke er tilstrekkelig nyskapende. En annen hyppig avslagsgrunn er manglende rapportering om hvordan tidligere tildelte midler fra ordningen ble brukt.

Kompetansehevende tiltak er den nest største tilskuddskategorien målt i antall søknader, med 87 innvilgede søknader. Kriteriene for tilskudd til kompetansehevende tiltak er skjønnsmessige. Ifølge forskriften om tilskudd til lokal lyd- og bildemedier skal søknader om kvalitetsmessige forbedringer innenfor journalistikk, mediekompetanse, teknisk kompetanse og lignende bli prioritert. Tiltak som kan forbedre kvaliteten i mediet skal prioriteres. Denne kategorien har et støttetak per enkelttiltak på 100 000 kroner, men de aller fleste søknadene og tildelingene gjelder mindre summer knyttet til deltakelse på landsmøtene til bransjeorganisasjonene for de lokale lyd- og bildemediene og andre relevante arrangementer for bransjen. I 2025 ble det totalt søkt om cirka 2,98 millioner kroner til kompetanseheving, fordelt på 123 søknader. Det ble tildelt i overkant av 1,58 millioner kroner, fordelt på 87 søknader (82 av de innvilgede søknadene kom fra lokalradioer (både innholdskonsesjonærer i Lokalradioblokka, på FM og radioer med lokalradioformål i Riksblokk II). To lokal-tv-aktører fikk også innvilget støtte til kompetansehevende tiltak i 2025, henholdsvis til konferansedeltakelse og til et eget prosjekt med en størrelse på 75 000 kroner.

2,12 millioner kroner gikk til **driftstilskudd til de nasjonale sammenslutningene for lokale lyd- og bildemedier**, fordelt på fire bransjeorganisasjoner. Kriteriene for tilskudd til slike sammenslutninger er dels objektive, som antall medlemmer og eiermessig mangfold blant medlemmene, og dels mer skjønnsmessige, som organisasjonens aktivitetsnivå basert på budsjett og dokumenterte aktiviteter.¹⁴⁰ Det er et støttetak på 1,5 millioner kroner per nasjonale sammenslutning per år. Norsk Lokalradioforbund får det største tilskuddet, med 1,4 millioner kroner i 2025, mens Tv-gruppen i Mediebedriftenes Landsforening fikk 450 000 kroner, Landslaget for lokalavis fikk 150 000 kroner til arbeidet for lyd- og bildeinnhold i lokalavisene, og Kristent radioforum fikk 120 000 kroner.

Driftstilskudd til lokalradioer som i all hovedsak retter seg mot etniske og språklige minoritetsgrupper ble gitt til ti aktører i 2025, som til sammen fikk 1,2 millioner kroner. Det ble totalt søkt om 2,2 millioner kroner i driftstilskudd i denne kategorien i 2025, fordelt på 15 søknader. I perioden fra 2019 til 2025 har antallet innvilgede søknader om driftstilskudd til etniske og språklige minoritetsradioer vært relativt stabilt, mens det totale støttebeløpet har doblet seg. Dette skyldes i all hovedsak at det tidligere støttetaket på 75 000 kroner for lokalradioer som mottar støtte som etniske og språklige minoritetsradioer ble økt til 200 000 kroner fra 2024. Kriteriene for tildeling er dels skjønnsmessige med

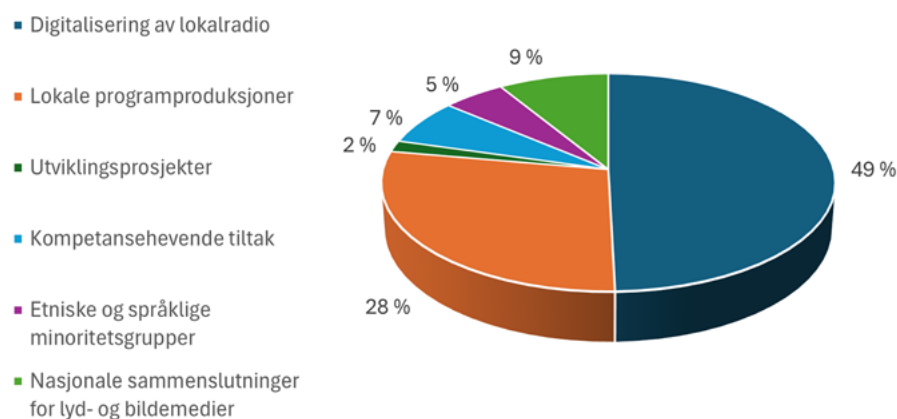
¹³⁹ Vurderingskriteriene og prioriterte områder for tilskudd til lokale programproduksjoner går nærmere frem her <https://www.medietilsynet.no/mediestotte/stotte-til-lokalkringkasting/veileder-tilskudd-lyd-bilde/>

¹⁴⁰ Se <https://www.medietilsynet.no/mediestotte/stotte-til-lokalkringkasting/veileder-tilskudd-lyd-bilde/>

hensyn til at det skal tas stilling til om virksomheten til radioen i all hovedsak retter seg mot etniske og språklige minoriteter. For øvrig får kvalifiserte søkere et minimumstilskudd på 25 000 kroner og de får maksimalt dekket 50 prosent av driftskostnadene for virksomheten basert på regnskapet for året før tilskuddsåret. Det er ikke krav til revidert regnskap. To av fem avslag på søknader i denne kategorien i 2025 var begrunnet med manglende rapportering fra tidligere tilskudd.

Tilskudd til utviklingsprosjekter som øker lokal programmessig kvalitet og bredde kan gis til blant annet organisasjonsutvikling, utvikling av nye lokale programkonsepter, utvikling av nye redaksjoner, ulike samarbeidstiltak (blant annet vil samarbeidsprosjekter mellom ulike stasjoner vurderes positivt), og utviklingstiltak som er med på å styrke økonomien i stasjonen (nye inntektsmodeller mv.). Det går frem av forskriften til tilskuddsordningen at nyskapende ideer og utviklingsprosjekter som stimulerer til bruk av norsk musikk skal prioriteres, og vurderingen av søknadene er i stor grad basert på skjønn. Støttetaket per prosjekt per tilskuddsår er 100 000 kroner, og det legges vekt på at prosjektet på sikt skal kunne driftes uavhengig av støtte fra tilskuddsordningen. Både lokalkringkastingskonsesjonærer, registrerte kringkastere, tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester og tilbydere av podkasttjenester kan søke om støtte til utviklingsprosjekter. Utviklingstilskuddet er den minste tilskuddskategorien målt i totalt tilskuddsbeløp og i antall innvilgede søknader (når tilskuddet til de nasjonale sammenslutningene holdes utenfor). I 2025 ble det totalt søkt om 1,4 millioner kroner til utviklingsprosjekter, fordelt på 15 søknader. 11 av de 15 søkerne var radioaktører (totalbeløpet de søkte om var 900 000 kroner) og fire var tv-aktører (totalbeløpet de søkte om var 543 000 kroner). Det ble i 2025 tildelt 365 000 kroner til utviklingsprosjekter, der 260 000 kroner ble fordelt mellom elleve lokalradioaktører og 105 000 kroner ble fordelt mellom fire lokal-tv-aktører. Figur 9 viser den prosentvise fordelingen mellom de ulike støtteformålene i 2025.

Figur 9 – Prosentvis fordeling mellom de ulike tilskuddsformene i 2025



Kilde: Medietilsynet

4.3 Forvaltningen av tilskuddsordningen

Medietilsynet forvalter tilskuddsordningen til lokale lyd- og bildemedier og gjør vedtak etter innstilling fra fagutvalget for ordningen.

Tilskudd til lokale lyd- og bildemedier tildeles etter søknad. Søknaden vurderes ut fra faglige og økonomiske kriterier, og tilskudd gis som et rundsumstilskudd (tilskudd fastsatt etter en skjønnsmessig vurdering av hva som er rimelig bidrag fra statens side). Det stilles krav om minimum 20 prosent egenandel. Medietilsynet fatter vedtak etter å ha vurdert om vilkårene i forskriften er oppfylt, og

etter å ha undersøkt om søkerne har fått bevilget midler tidligere og om de har rapportert i henhold til plan. I tilfeller der søkeren innvilges tilskudd før rapporteringsfristen for tidligere tildelte tilskuddsmidler er gått ut, ber Medietilsynet om foreløpig rapportering/statusrapport.

Søkeren kan påklage Medietilsynets vedtak til Medieklagenemnda. I forhold til det høye antallet søknader til ordningen har Medietilsynet de siste årene fått få klager på tildelingen av midler.

4.3.1 Krav til etterfølgende rapportering

Tilskuddsmottakerne plikter å melde fra til Medietilsynet straks dersom forutsetningene for tildelingen endres før, eller i løpet av, prosjektperioden.

Videre skal tilskuddsmottakerne så snart som mulig, og senest innen rapporteringsfristen fastsatt i tilsagnsbrevet, sende rapport til Medietilsynet om gjennomføringen av tiltaket de har fått støtte til. Rapporten skal gjøre rede for om tiltaket er gjennomført i tråd med forutsetningen for tilskuddet. Regnskap som viser hvordan tilskuddet er disponert, sammenholdt med budsjett, skal vedlegges rapporten. Regnskapet skal være undertegnet av tilskuddsmottaker. For tilskudd over 200 000 kroner skal regnskapet i tillegg være revidert av statsautorisert eller registrert revisor.

Mottatte rapporter fra tilskuddsmottakerne skal inneholde prosjektrapport om gjennomføring, resultatet av prosjektet og regnskap som dokumenterer hva tilskuddet har blitt brukt til.

Tilskuddsmottakere som ikke overholder rapporteringsfristen, må søke Medietilsynet om å få utsatt frist for gjennomføring av tiltaket. Medietilsynet har sett velvillig på søknader om utsettelse og innvilger i de fleste tilfellene søknaden, noe som blant annet lar seg gjøre som følge av at midlene er overførbare mellom budsjettår.

Enkelte av prosjektene det årlig innvilges støtte til, blir ikke gjennomført. I slike tilfeller må Medietilsynet kreve at tilskuddsmottakeren betaler tilbake midlene. Slik tilbakebetaling har ført til at det over tid er akkumulert ubrukte midler i ordningen i størrelsesorden 18 millioner kroner. Medietilsynet har i dialog med Kultur- og likestillingsdepartementet fått avklart at åtte millioner kroner av disse midlene skal tilbakeføres, mens ti millioner kroner overføres til påfølgende tilskuddsår, øremerket prosjekter som enten er påbegynt, men ennå ikke innrapportert, eller prosjekter som har fått innvilget utsettelse.

4.3.2 Medietilsynets erfaringer med forvaltningen av tilskuddsordningen

Erfaringen fra forvaltningen av tilskuddsordningen viser at kostnadsanslag, særlig i søknader som gjelder digitaliseringsstøtte, ofte synes å være overdimensjonerte. I tillegg inneholder søknadene ofte generelle eller mangelfulle beskrivelser av hva de ulike kostnadselementene består av. Årsakene til dette kan være flere, men det er rimelig å anta at mange lokalradioaktører har begrensede administrative ressurser og at fokuset på drift gjør det vanskelig å etterleve krav knyttet til tilskuddsprosessene.

Dette skaper utfordringer både ved søknadsbehandlingen og i den etterfølgende rapporteringen ved at Medietilsynet bruker uforholdsmessig mye ressurser å bistå søkere med å levere fullstendige søknader og på purringer om innrapportering. Særlig utbyggingsprosjekter være komplekse, består av mange ulike kostnadselementer, og by på uforutsette utfordringer for utbyggerne. I denne støttekategorien er det særlig manglende dokumentasjon som er årsaken til at det kan være utfordrende i søknadsbehandlingen å vurdere kostnadsanslagene og dermed også realismen i budsjettene. Ufullstendig rapportering gjør det også vanskeligere å vurdere hvorvidt midlene er brukt i samsvar med forutsetningene for de tildelte midlene.

Medietilsynet vurderer på den bakgrunn at det bør foretas enkelte endringer innenfor rammen av den eksisterende tilskuddsordningen, både for å bidra til forenklede prosesser for søkerne, og for å sikre at støttebidragene tildeles og benyttes i tråd med ordningens formål og intensjon. Det redegjøres nærmere for de konkrete endringene i punkt 4.9.

4.4 Kjennetegn ved markedsstrukturen og økonomien i lokalradiomarkedet

4.4.1 Digital transformasjonsfase

For digital radio er det til sammen avsatt fire landsdekkende frekvensblokker i DAB: Regionblokk (NRK), Riksblokk I (P4-gruppen og Bauer Media), Riksblokk II og Lokalradioblokka. De nasjonale radioaktørene og de kommersielle lokalradioene i de store byene gikk over fra FM til DAB i 2017, og FM-nettene ble gradvis slukket. Fra 2018 var digitalradioovergangen gjennomført for disse sendernettene. Digitaliseringen og slukkingen av FM-nettet åpnet for et bredere radiotilbud for lyttere over hele landet ved at DAB-nettene nasjonalt og i Lokalradioblokka ga muligheter for langt flere radiokanaler. Allerede i Meld. St. 8 (2010–2011) *Digitalisering av radiomediet* ble det drøftet hvordan det skulle legges til rette for en vellykket overgang til DAB for den sammensatte lokalradiobransjen.

Lokalradiostrukturen i FM-nettet er utbygd over svært lang tid med egne sendernett som deler Norge inn i om lag 140 konsesjonsområder. Mange av de minste FM-områdene består av én eller noen få kommuner. Lokalradioblokka i DAB er inndelt i større regioner, totalt 37 områder, og noen av områdenes geografiske nedslagsfelt sammenfaller med fylkesgrensene.¹⁴¹ Stortingsmeldingen pekte på at større konsesjonsområder ikke nødvendigvis var like attraktivt for lokalradioer med lokal innholdsprofil, og at økonomien i lokalradioene tilsa at utbyggingen av lokalradionettene i DAB ville ta tid. Det ble derfor besluttet at lokalradioene (med unntak av de kommersielle lokalradioene i de store byene) kunne fortsette på FM i en tidsavgrenset periode. Som følge av dette ble konsesjonsperioden for lokalradio på FM, som opprinnelig varte til og med 2016, forlenget ut 2021. Nåværende forlengelse av konsesjonsperioden for lokalradiodrift på FM gjelder fra 2022 til 31. desember 2026, og det er lagt opp til en ytterligere forlengelse til 2031.

Lokalradioene er dermed ennå i en digital transformasjonsfase, der det fremdeles er noen aktører som bare sender på FM. De aller fleste sender på både FM og DAB, og noen sender bare på DAB. Lokalradioblokka i DAB er bygd opp med en regional inndeling, mens FM-nettene i stor grad består av én eller flere kommuner. Avsendermangfoldet har økt noe ved at det har kommet til nye lokalradioaktører, særlig på DAB, men hovedtrenden så langt er at flere lokalradiokonsesjoner samles på færre eiere. Overgangen til DAB er kostbar, og paralleldistribusjon på FM og DAB medfører ekstra kostnader, som er krevende for en bransje med svekket økonomisk lønnsomhet. Innsatsfaktorene som kreves for å lykkes med det digitale skiftet, favoriserer de store eierne med finansiell og driftsøkonomisk soliditet. De største lokalradioeierne har mange innholdskonsesjoner som bindes sammen til større regionale eller seminasjonale radiovirksomheter.

4.4.2 Mer konsolidering i lokalradiomarkedet

Lokalradioene befinner seg fortsatt i en digital transformasjonsfase. Det illustreres ved at det stadig er et fåtall lokalradioaktører som bare sender på DAB, men antallet øker langsomt. Langt flere lokalradioaktører dobbeltdistribuerer på FM og DAB eller sender kun på FM.

Utbyggingen av Lokalradioblokka for DAB er kostnadskrevende, og det er naturlig at de større aktørene i markedet i størst grad driver utviklingen i en oppstartsfase. Et økt antall innholdskonsesjoner innebærer

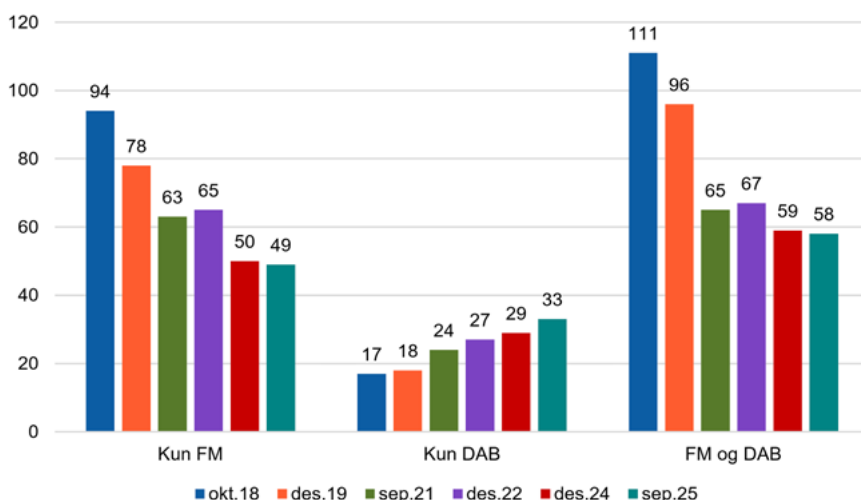
141 Det har i løpet av de senere årene vært flere endringer i fylkesinndelingen, og fra 1. januar 2024 er det 15 fylker i Norge.

derfor ikke nødvendigvis flere avsendere i lokalradiomarkedet samlet sett. Den siste utviklingen i konsesjonsbildet tilsier også at noen tidligere FM-konsesjonærer avvikler virksomheten sin, og at noen blir kjøpt opp av andre lokalradioeiere. Tilveksten i rene DAB-konsesjonærer er foreløpig lav, se Figur 10.

Per 15. september 2025 var det totalt 630 gyldige innholdskonsesjoner til lokalradio fordelt på 179 FM-konsesjoner, 427 DAB-konsesjoner i Lokalradioblokka og 24 DAB-konsesjoner i Riksblokk II. Antallet konsesjoner har økt markant på et knapt år. Per 1. desember 2024 var det totalt 529 gyldige innholdskonsesjoner til lokalradio fordelt på 179 FM-konsesjoner, 328 DAB-konsesjoner i Lokalradioblokka og 22 DAB-konsesjoner i Riksblokk II. Tallene viser dermed at det har kommet til 101 nye innholdskonsesjoner på DAB, mens antallet FM-konsesjoner ligger stabilt.

Antallet innholdskonsesjoner er en dynamisk størrelse gjennom året. Særlig på DAB blir det i løpet av året gitt nye og slettet eksisterende innholdskonsesjoner, slik at tallet endres ofte. Men sett over tid er det en tydelig trend at antallet FM-konsesjoner gradvis reduseres, mens antallet DAB-konsesjoner øker.¹⁴² I september 2025 er de 630 konsesjonene fordelt på 140 radioselskaper/konsesjonærer¹⁴³, mot 529 konsesjoner og 138 radioselskaper/konsesjonærer i desember 2024 og 573 konsesjoner og 159 radioselskaper/konsesjonærer i desember 2023.

Figur 10 – lokalradiokonsesjonærer på FM, DAB eller både FM og DAB, 2018–2025



Kilde: Medietilsynet

Figur 10 viser antall lokalradiokonsesjonærer som sender over FM, DAB eller på begge. Totalt 67 konsesjonærer sendte i 2022 på både FM og DAB, nesten like mange, 65 totalt, sendte bare på FM, mens 27 konsesjonærer sendte bare på DAB. Antallet lokalradiokonsesjonærer som enten dobbeltdistribuerer eller bare sender på FM har gått relativt mye ned fra 2018 til 2025, mens rene DAB-aktører vokser jevnt. I treårsperioden fra desember 2022 til september 2025 har det blitt hele 16 færre lokalradiokonsesjonærer som sender bare på FM. Det betyr at én av fire rene FM-konsesjonærer er borte. Sett i lys av at antallet lokalradioaktører som dobbeltdistribuerer også går relativt mye ned, og at tilveksten i antall rene DAB-konsesjonærer er liten, er det rimelig å konkludere med at ikke alle FM-konsesjonærer blir med på den digitale overgangen. Noen avvikler virksomheten sin, og noen blir kjøpt opp av andre lokalradioeiere.

142 Ved utgangen av 2022 var det totalt 573 gyldige innholdskonsesjoner for lokalradio fordelt på 227 FM-konsesjoner og 346 DAB-konsesjoner i Lokalradioblokka og i Riksblokk II. Til sammenligning var det ved utgangen av 2023 til sammen 528 gyldige innholdskonsesjoner for lokalradio fordelt på 201 FM-konsesjoner og 327 DAB-konsesjoner i Lokalradioblokka og i Riksblokk II.

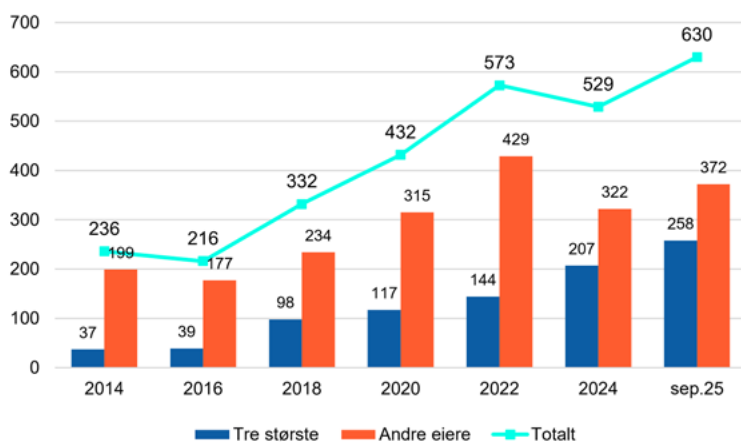
143 Dette antallet er unike foretak, ikke unike eiere. I flere av de øvrige sammenstillingene av aktørbildet i lokalradiomarkedet er antallet virksomheter beskrevet ut fra felles eierskap.

4.4.3 De største eierne i lokalradiomarkedet målt i antall innholdskonsesjoner

Digitaliseringen øker kapasiteten i sendernettene og gir lokalradiovirksomhetene mulighet til å etablere flere stasjoner. Utbyggingen av DAB-sendernett i Lokalradioblokka startet for alvor i 2016 og førte til en kraftig vekst i innholdskonsesjoner. Fra 2017 ble det tildelt ordinære innholdskonsesjoner på DAB på lik linje som på FM. Figur 11 viser at det totale antallet konsesjoner til å drive lokalradio var falt svakt fra 2014 til 2016, og at antallet deretter vokste jevnt fra 2017 til og med 2022. Fra 2022 til 2024 var det en tydelig reduksjon i totalt antall innholdskonsesjoner. En del av årsaken var at en rekke lokalradiokonsesjonærer som bare sendte på FM, avviklet virksomheten sin. I tillegg arbeidet Medietilsynet med å kartlegge innholdsmangfoldet i lokalradio og avdekket i den forbindelse en rekke inaktive konsesjoner, både på FM og DAB.¹⁴⁴ Konsesjoner som av ulike grunner ikke er i drift, og heller ikke har fått godkjent opphold i sendingene, blir slettet fra Medietilsynets register over konsesjonærer. I 2025 har antallet innholdskonsesjoner økt med 101, og over halvparten av disse nye konsesjonene (54) har blitt tildelt de to største lokalradioeierne.

Over tid har lokalradiobransjen blitt konsolidert. Eierspredningen blir mindre og stadig flere av innholdskonsesjonene er samlet hos de tre største lokalradioeierne. Per 15. september 2025 var vel fire av ti innholdskonsesjoner i lokalradiomarkedet eid av de tre største lokalradioeierne, som i 2025 var Lokalradioene i Innlandet AS, JærRadiogruppen AS og Polaris Media ASA. Figur 11 viser at de tre største eierne i lokalradiomarkedet til sammen hadde 258 konsesjoner i september 2025, mot 207 konsesjoner i 2024 og 144 i 2022. De andre eierne hadde til sammen 372 konsesjoner i 2025 mot 322 konsesjoner i 2024 og 429 i 2022.

Figur 11 – totalt antall konsesjoner i lokalradiomarkedet for FM og DAB fra 2015 til 2025



Kilde: Medietilsynet

Utbyggingen av Lokalradioblokka for DAB er kostnadskreven, og det er naturlig at de større aktørene i markedet driver det meste av utviklingen i en oppstartsfase. At det har blitt flere innholdskonsesjoner innebærer derfor ikke nødvendigvis at det har blitt flere avsendere i lokalradiomarkedet samlet sett. De siste bevegelsene i konsesjonsbildet tilsier også at noen tidligere FM-konsesjonærer avvikler virksomheten sin, og noen blir kjøpt opp av andre lokalradioeiere. Tilveksten i rene DAB-konsesjonærer er imidlertid foreløpig lav.

De ti største lokalradioeierne i lokalradiomarkedet har per 15. september 2025 om lag 58 prosent av alle innholdskonsesjonene til lokalradiodrift i Norge, og andelen er økende. De aller fleste av de store

¹⁴⁴ Resultatet av lokalradiokartleggingen er presentert i Medietilsynet (2024) *Mediemangfoldsregnskapet – mediemangfold i et innholdsperspektiv*.

lokalradioeierne har både FM- og DAB-konsesjoner. Unntaket er de to livssynsradioene Radio 3,16 AS og P7 Kristen Riksradio, som bare sender på DAB, og den nye, store lokalradioaktøren Prepro AS som fikk 12 innholdskonsesjoner i Lokalradioblokka i starten av 2025.

Til sammen har de ti største lokalradioeierne 39 prosent av FM-konsesjonene og 66 prosent av DAB-konsesjonene. De største eierne har en svakt synkende prosentandel av FM-konsesjonene, mens prosentandelen deres av DAB-konsesjonene går tydelig oppover. Dette tyder på at de største lokalradioeierne er drivere i lokalradioenes overgang til DAB.

Tabell 20 viser at alle de største lokalradioeierne som dobbeltdistribuerer på FM og DAB, nå har flere DAB-konsesjoner enn FM-konsesjoner, med unntak av én. Unntaket er Johnsen Gruppen AS som har sitt geografiske nedslagsfelt i Nordland og Troms fylker, og som har flere innholdskonsesjoner på FM enn på DAB. Et generelt trekk blant dem som dobbeltdistribuerer er likevel at DAB-konsesjonene deres følger den samme geografiske utbredelsen som de har på FM.¹⁴⁵ Men tilstedeværelsen på DAB utvider det samlede nedslagsfeltet og gir mulighet for flere parallelle innholdstilbud i samme sendernett.

Tabell 20 – antall innholdskonsesjoner for de ti største lokalradioeierne per 15. september 2025

	Antall konsesjoner	FM	DAB (Lokalradio-blokka og Riksblokk II)
Ti største eiere totalt	366	70	296
Lokalradioene i Innlandet AS	190	26	164
Jærradiogruppen AS	36	12	24
Polaris Media ASA	32	9	23
pTro	28	6	22
Johnsen Gruppen AS	13	8	5
P7 Kristen Riksradio	16	0	16
Radio 3,16 AS	15	0	15
Prepro AS	12	0	12
Egil Martin Solberg	11	3	8
Herman Skretting	13	6	7
Totalt antall konsesjoner	630	179	451

Kilde: Medietilsynet

4.4.4 Flere av de største lokalradioeierne eier og driver senderanleggene

Det tildeles bare én senderanleggskonsesjon per region i Lokalradioblokka for DAB. Av de 37 regionene som Lokalradioblokka deler Norge inn i, har 36 regioner i dag en anleggskonsesjonær. Unntaket er region 29 Namdalen, som per 31. oktober stadig er uten DAB-anleggskonsesjon og følgelig også uten innholdskonsesjoner til lokalradiodrift. Status for utbygging av sendernett i Lokalradioblokka er nærmere omtalt i punkt 4.6.2.

¹⁴⁵ Medietilsynet gjennomførte i 2024 en bred kartlegging av lokalradiomarkedet med de største lokalradioeierne, hvilke unike innholdsprofiler de tilbyr og hvilket geografisk nedslagsfelt de har. Resultatet er presentert i kapittel 3.3 i Medietilsynet (2024) *Mediemangfoldrapporten – Mediemangfold i et innholdsperspektiv*.

Tabell 21 viser både at det er en sterk eierkonsentrasjon blant anleggskonsesjonærene i Lokalradioblokka og at det er betydelig overlapp i eierskap mellom anleggskonsesjonærer og innholdskonsesjonærer i samme geografiske område. Morselskapet Lokalradioene i Innlandet AS er den klart største eieren innenfor anleggskonsesjoner i Lokalradioblokka. Per 15. september 2025 hadde selskapet gjennom morselskapet eller datterselskapet Hutchinson AS 11 av totalt 36 operative sendernett i Lokalradioblokka. I tillegg drifter datterselskapet sendernettet i region 13 Aust-Agder gjennom avtale med anleggskonsesjonæren der.¹⁴⁶ Disse nettene utgjør til sammen et betydelig geografisk semi-nasjonalt nedslagsfelt, som strekker seg fra indre Østfold, Follo/Akershus, Innlandet, Buskerud, Agder, Telemark, Rogaland og den sørlige delen av Vestland fylke.

Jærradiogruppen AS og Polaris Media ASA er de nest største eierne av anleggskonsesjoner i Lokalradioblokka, og disse aktørene er jevnstore. Jærradiogruppen AS har fem anleggskonsesjoner med geografisk nedslagsfelt i Ryfylkeområdet i Rogaland, på Sunnmøre, i Grenland og Vestfold. I tillegg har Hermann Skretting gjennom selskapet Kulturbørsen AS anleggskonsesjonen i Oslo, Asker og Bærum. Selskapene som eier og driver disse anleggskonsesjonærene driver også lokalradiovirksomhet i de respektive regionene. Polaris Media ASA er morselskap for flere selskaper som har anleggskonsesjoner og også driver lokalradio. Virksomheten er i hovedsak sentrert i Trøndelag, Vestland, Troms og Finnmark, der mediekonsernet også utgir flere av sine aviser.

Morselskapet Johnsen Gruppen AS er gjennom datterselskapene Radio 3 Bodø AS, Radio Bardufoss AS og Radio Tromsø AS en av de større anleggskonsesjonærene med tre regioner i Nordland og Troms. Selskapene som eier og driver disse anleggskonsesjonene driver også lokalradiovirksomhet i de respektive regionene. Egil Martin Solberg har gjennom A-Media AS anleggskonsesjonene i region 19 Nordhordland i Lokalradioblokka, gjennom Radio Sunnhordland AS i region 20 Hardanger i Lokalradioblokka, og gjennom selskapet Aktuelt Haugalandet AS i region 21 Sogn og driver også med lokalradiovirksomhet i de respektive regionene. I tillegg har A-Media AS anleggskonsesjonen for Riksblokk II.

I den nordlige delen av Nordland har samvirkeforetaket Radio Bø anleggskonsesjonen for region 32 Ofoten og 33 Lofoten og Vesterålen, og foretaket driver også lokalradio i begge disse regionene. I tre regioner eies og drives anleggskonsesjonen av en sammenslutning, i all hovedsak eid med like andeler av lokalradioselskapene i den aktuelle regionen. Dette gjelder for region 12 Vest-Telemark, region 30 Helgeland og region 37 Øst-Finnmark. I region 27 Fosen har samvirkeforetaket Rissa Radio senderanleggskonsesjonen, og driver også lokalradiodrift i området.

Tabell 21 viser hvem som er anleggskonsesjonærer i de 36 regionene i Lokalradioblokka og eventuelt hvem av de større lokalradioeierne de har som har morselskap eller samarbeid med. Region 29 Namdalen er ikke med i tabellen ettersom det ikke er gitt anleggskonsesjon for dette området. Gjennomgangen Medietilsynet har gjort viste at samtlige anleggskonsesjonærer (eventuelt eier, morselskap eller samarbeidende part) også har innholdskonsesjoner til lokalradio i den samme regionen. Unntaket er region 12 Vest-Telemark.

¹⁴⁶ Overføring av senderanleggskonsesjoner fra Haugaland Kraft Fiber AS til Hutchinson AS for region 17 Haugaland og 18 Sunnhordland i Lokalradioblokka ble godkjent av Medietilsynet i august 2025.

Tabell 21 – anleggskonsesjonærer i Lokalradioblokka, eierskap og innholdskonsesjon(er)

Region i Lokalradioblokka	Anleggskonsesjonærer	Eier eller samarbeidspart	Innholdskonsesjon i samme område Ja/Nei
1. Østfold	Hutchinson AS	Lokalradioene i Innlandet AS	Ja*
2. Oslo, Asker, Bærum	Kulturbørsen AS	Herman Skretting	Ja
3. Akershus	Hutchinson AS	Lokalradioene i Innlandet AS	Ja*
4. Solør, Hedmarken	Lokalradioene i Innlandet AS	Samme	Ja
5. Østerdalen	Lokalradioene i Innlandet AS	Samme	Ja
6. Valdres, Gudbrandsdal	Lokalradioene i Innlandet AS	Samme	Ja
7. Hadeland, Land, Toten	Hutchinson AS	Lokalradioene i Innlandet AS	Ja*
8. Kongsberg, Drammen, Eiker	Hutchinson AS	Lokalradioene i Innlandet AS	Ja*
9. Ringerike, Hallingdal, Numedal	Hutchinson AS	Lokalradioene i Innlandet AS	Ja*
10. Vestfold	Jærradiogruppen AS	Samme	Ja
11. Grenland, Drangedal	Jærradiogruppen AS	Samme	Ja
12. Vest-Telemark	RadioLink Telemark AS	Mikkel Aanderaa, Jan Vidar Holte og Seljord Radio og TV AS	Nei
13. Vest-Agder	Bording Media	Avtale med Hutchinson AS	Ja*
14. Aust-Agder	Hutchinson AS	Lokalradioene i Innlandet AS	Ja*
15. Jæren, Dalane	Jærradiogruppen AS	Samme	Ja
16. Ryfylke	Jærradiogruppen AS	Samme	Ja
17. Haugaland	Hutchinson AS	Lokalradioene i Innlandet AS	Ja*
18. Sunnhordland	Hutchinson AS	Lokalradioene i Innlandet AS	Ja*
19. Nordhordland	A-Media AS	Egil Martin Solberg	Ja
20. Hardanger	Radio Sunnhordland AS	Egil Martin Solberg	Ja
21. Sogn	Aktuelt Haugalandet AS	Egil Martin Solberg	Ja
22. Fjordane	Fjordingen AS	Polaris Media ASA (Sunnmørsposten AS)	Ja
23. Sunnmøre	Jærradiogruppen AS	Samme	Ja
24. Romsdal	Romsdals Budstikke AS	Polaris Media ASA	Ja
25. Nordmøre	Mediehuset 24/7 AS	Øvrige (fire eiere)	Ja
26. Sør-Trøndelag	Nea Radio AS	Polaris Media ASA	Ja
27. Fosen	Rissa Radio SA		Ja
28. Indre Trøndelag	Nea Radio AS	Polaris Media ASA	Ja
30. Helgeland	Helgelandsradioene AS	Radio Korgen og Lokalradioens Venner	Ja*
31. Salten	Radio 3 Bodø AS	Johnsen Gruppen AS	Ja
32. Ofoten	Radio Bø SA		Ja
33. Lofoten, Vesterålen	Radio Bø SA		Ja
34. Harstad	Radio Bardufoss AS	Johnsen Gruppen AS	Ja
35. Nord-Troms	Radio Tromsø AS	Johnsen Gruppen AS	Ja
36. Vest-Finnmark	Nordavis AS	Polaris Media ASA	Ja
37. Øst-Finnmark	Samkring AS	Radio Nordkapp SA, Radio Domen AL, Guovdageainnu Lagasradio og Radio DSF	Ja*

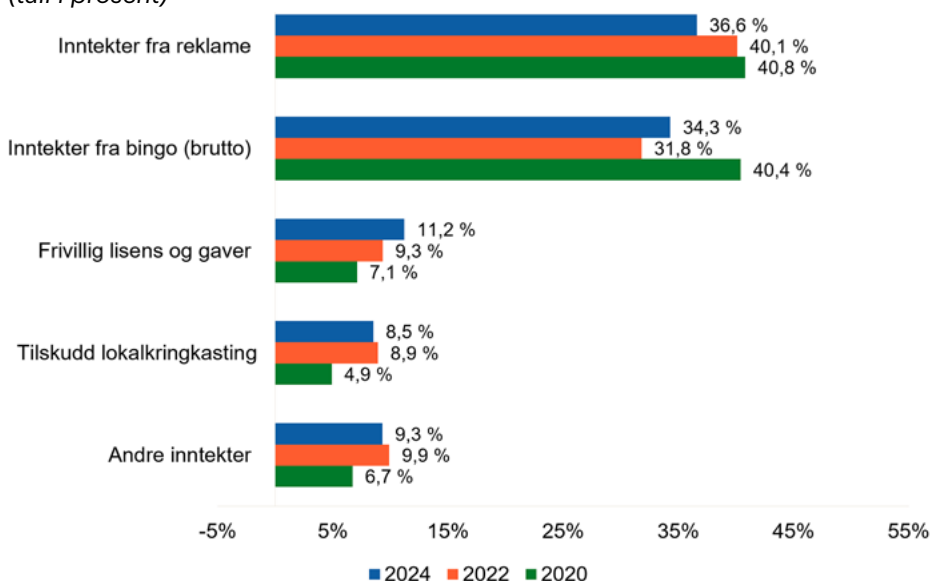
Kilde: Medietilsynet *Gjennom eier eller samarbeidspart som driver anleggskonsesjonen

4.4.5 Utfordrende driftsøkonomisk situasjon for lokalradioene

Gjennom flere rapporter om utvikling og status for medieøkonomien og mediemangfoldet har Medietilsynet dokumentert at lokalradiobransjen står overfor krevende problemstillinger og utfordringer. De siste årene er det tegnet et relativt dystert bilde av den driftsøkonomiske situasjonen for lokalradiobransjen, med hensyn til både omsetning, lønnsomhet og forholdet mellom de ulike inntektskildene.¹⁴⁷

Økonomirapporten viser blant annet at 2024 er året med de laveste driftsinntektene i lokalradiobransjen siden pandemiåret 2020, der de høye, pandemirelaterte inntektene fra bingospilling er redusert til et mer normalt nivå og reklameinntektene fortsetter å gå ned.¹⁴⁸ Reklameinntektene utgjorde totalt 81 millioner kroner i 2024, noe som er en nedgang på 8,7 millioner kroner eller 9,7 prosent fra 2020. Reklameinntekter er fremdeles den største inntektskilden til lokalradiovirksomhetene, og utgjør sammen med inntekter fra bingospilling 71 prosent av totalinntektene i 2024. Donasjoner, gaver, frivillig lisens og andre ikke-kommersielle bidrag er viktige i driftsøkonomien til mange av de mindre lokalradiovirksomhetene, og i 2024 er disse inntektene på 25 millioner kroner, noe som er høyere enn noen gang og en økning på hele 12,5 prosent fra 2023. Tilskudd fra ordningen for lokale lyd- og bilde-medier har også økt og utgjorde i 2023 og 2024 henholdsvis 8,9 og 8,5 prosent av inntektene i lokalradiovirksomhetene. I sum har lokalradioenes lønnsomhet etter 2020 blitt dramatisk forverret, og i 2024 gikk 71 av 118 lokalradiovirksomheter med driftsunderskudd, mot 66 av 108 virksomheter i 2023.

Figur 12 – driftsinntektene i lokalradiovirksomhetene i 2020, 2022 og 2024 fordelt på kategori (tall i prosent)



Kilde: Medietilsynet

Økonomirapporten viser at flere av de kommersielle radiovirksomhetene har hatt en svikt i reklameinntektene i 2024, og at dette kommer i tillegg til at disse virksomhetene tapte en fjerdedel av reklameinntektene under pandemien. Dette er inntekter som virksomhetene ikke har klart å hente inn igjen.

I økonomirapportene kategoriserer Medietilsynet radiovirksomhetene som har mer enn 50 prosent av inntektene fra reklame som kommersielle og virksomhetene der bingo er største inntektskilde som

147 Datagrunnlaget er årsmeldinger som Medietilsynet får fra kringkasterne som driver lokalradiovirksomhet i FM- og DAB-nettet. Medietilsynet (2024) *Norsk medieøkonomi 2019–2023 – Ein rapport om den økonomiske utviklinga i norske medieverksemdar* og Medietilsynet (2025) *Norsk medieøkonomi 2020–2024 – Ein rapport om den økonomiske utviklinga i norske medieverksemdar*

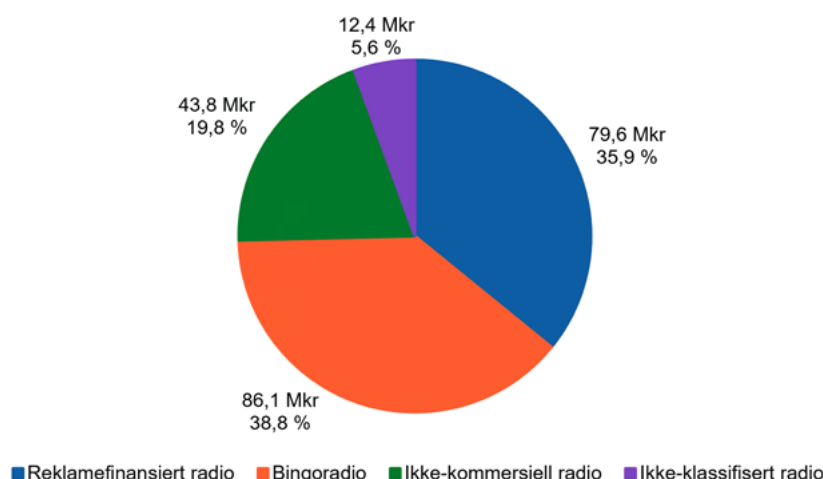
148 Medietilsynet (2025) *Norsk medieøkonomi 2020–2024 – Ein rapport om den økonomiske utviklinga i norske medieverksemdar*

bingovirksomheter. Lokalradioer som får de største inntektene fra sponning, gaver og frivillig lisens blir kategorisert som ikke-kommersielle radiovirksomheter, og i denne kategorien plasseres også minoritetsradioene. Det er også noen radioer som ikke klassifiserer inntektskilden sin, men bare oppgir «andre inntekter», og disse blir kategorisert som ikke-klassifiserte radiovirksomheter. I 2024 var det til sammen 103 virksomheter som rapporterte om driftsinntekter¹⁴⁹, og disse var fordelt på 20 kommersielle reklamefinansierte virksomheter, 38 bingovirksomheter, 35 ikke-kommersielle virksomheter og 10 ikke-klassifiserte virksomheter.¹⁵⁰

Figur 13 viser størrelsen på driftsinntektene i de ulike kategoriene der lokalradioene har rapportert om inntekter. I 2024 sto bingofinansierte lokalradioer for en større andel av omsetningen enn de kommersielle, reklamefinansierte lokalradioene. Dette er et skifte fra årene før pandemien, da de kommersielle lokalradioene sto for mer enn halvparten av den samlede omsetningen i bransjen.

Sammenstillingen av inntektene i de ulike radiokategoriene viser videre at i 2024 sto kommersielle, reklamefinansierte lokalradioer og bingoradioer til sammen for nær 75 prosent (eller nær 166 millioner kroner) av inntektene i lokalradiovirksomhetene. De ikke-kommersielle lokalradioene har hatt en økonomisk vekst og sto for nær 20 prosent (eller nær 44 millioner) av de samlede driftsinntektene. Det er en økning fra 2020, da andelen til de ikke-kommersielle virksomhetene var på om lag 12 prosent.

Figur 13 – driftsinntekter i 2024 fordelt på ulike kategorier radiovirksomheter (tall i millioner kroner i løpende priser og prosent)



Kilde: Medietilsynet

I økonomirapporten peker Medietilsynet på at den markante veksten i de samlede driftsinntektene for de ikke-kommersielle lokalradiovirksomhetene i all hovedsak har sin årsak i de kristne lokalradiovirksomhetene pTro, P7 Kristen Riksradio og Radio 3,16. Alle tre er blant de ti største lokalradioeierne målt i antall innholdskonsesjoner, og som står for en stadig større andel av driftsinntektene i denne gruppen.¹⁵¹ I 2024 var de samlede driftsinntektene til de ikke-kommersielle lokalradiovirksomhetene

149 Medietilsynet har fra og med 2022 talt radiovirksomheter med flere innholdskonsesjoner som én virksomhet.

150 15 lokalradiovirksomheter som bare opplyser om driftskostnader, i hovedsak drevet av studentsamskipnader, utdanningsinstitusjoner, fagforeninger og livssynsorganisasjoner, er ikke tatt med i tallgrunnlaget i Medietilsynets økonomirapport, se nærmere i Medietilsynet (2025) *Norsk medieøkonomi 2020–2024 – En rapport om den økonomiske utviklinga i norske medieverksemder*

151 Ibid., det fremgår av økonomirapporten at økningen i andelen av driftsinntektene i 2023 i all hovedsak skyldtes at en av disse store livssynsradioene ble kategorisert som ikke-kommersiell for første gang. Veksten i de ikke-kommersielle lokalradioenes andel av de samlede driftsinntektene i lokalradioene fortsetter imidlertid i 2024.

på 43,8 millioner kroner, noe som er en økning på 12,9 millioner kroner fra 2021. De tre store livs- synsradioene sto for til sammen 45 prosent av driftsinntektene i kategorien ikke-kommersielle lokalradioer i 2024. Den største inntektsposten for ikke-kommersielle lokalradioer er «frivillig lisens og gaver», og i 2024 sto pTro, P7 Kristen Riksradio og Radio 3,16 for nær to tredeler av inntektene fra frivillig lisens og gaver som ble generert i denne gruppen. Den andre inntektsposten av en viss størrelse i gruppen ikke-kommersielle lokalradioer er tilskudd fra ordningen for lokale lyd- og bildemedier, som i 2024 utgjorde 17,6 prosent av de samlede driftsinntektene.

Videre viser økonomirapporten at de kommersielle lokalradioene og bingoradioene i all hovedsak henter sine inntekter fra henholdsvis reklame og bingospilling. For de kommersielle lokalradioene kom 80 prosent av de totale driftsinntektene på nær 80 millioner kroner fra reklame i 2024, og disse radioene har tapt i overkant av 6 millioner kroner i driftsinntekter siden 2020. For bingoradioene kom nær 73 prosent av de totale driftsinntektene på 113 millioner kroner fra bingospilling i 2024, og disse radioene har tapt nær 27 millioner kroner i driftsinntekter siden 2020. Tilskudd fra den lokale lyd- og bildemedierordningen utgjør for kommersielle lokalradioer og bingoradioer henholdsvis 3 og 4,7 prosent.

Prosentandelen de ulike inntektskildene utgjør i de samlede driftsinntektene gir et bilde av hvor stor betydning de ulike kildene til inntekter har for den aktuelle lokalradiokategorien. Sammenstillingen av driftsinntektene viser at tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier ser ut til å være en relativt sett viktigere inntekt for ikke-kommersielle lokalradioer enn for bingoradioene og de kommersielle lokalradioene. De faktiske tallene bak prosentandelene støtter opp om dette. Tre prosent av de samlede driftsinntektene for de kommersielle lokalradioene utgjør 2,4 millioner kroner, noe som ut fra antallet virksomheter i denne kategorien betyr et gjennomsnittlig tilskuddsbeløp på 120 000 kroner. 4,7 prosent av de samlede driftsinntektene for bingoradioene utgjør i overkant av 5,3 millioner kroner, noe som ut fra antallet virksomheter i denne kategorien betyr et gjennomsnittlig tilskuddsbeløp på i underkant av 140 000 kroner. 17,6 prosent av de samlede driftsinntektene for de ikke-kommersielle lokalradioene utgjør om lag 7,7 millioner kroner, noe som ut fra antallet virksomheter i denne kategorien betyr et gjennomsnittlig tilskuddsbeløp på 220 000 kroner. Når vi bryter ned inntektene på antall virksomheter er dette kun en teoretisk øvelse. Det er stor variasjon i hvor mange innholdskonserter og/eller radioprofiler hver enkelt virksomhet har, og som støtten da skal fordeles på. Men de faktiske tallene kombinert med prosentandelene gir en forståelse av det økonomiske driftsgrunnlaget i de ulike lokalradiokategoriene og er en nyttig kontekst for å vurdere tilskuddsordningens effekter, se blant annet nærmere i punkt 4.6.5.

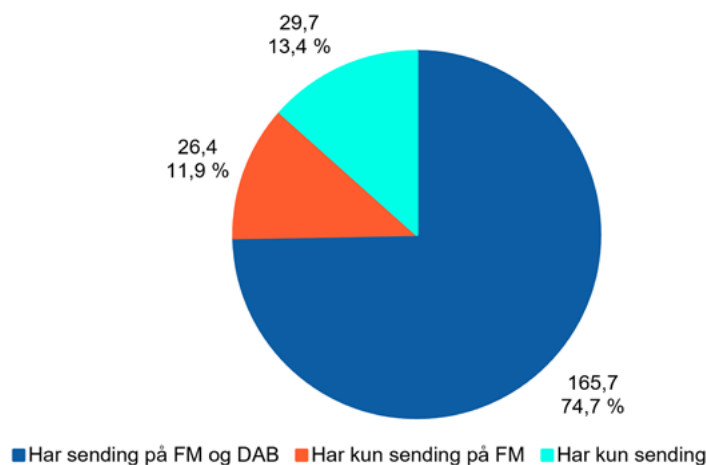
Som vist i punkt 4.4.2 og figur 5 står lokalradioene fremdeles i en krevende digital transformasjonsfase. Mange distribuerer parallelt på FM og DAB, og noen aktører har ikke de økonomiske og teknologiske ressursene som kreves for å klare overgangen til DAB.

Av lokalradiovirksomhetene som leverte årsmelding til Medietilsynet for 2024, var det 37 som bare hadde sendinger på FM, 56 som hadde sendinger på både FM og DAB og 25 som bare hadde sendinger på DAB. I datagrunnlaget er dermed lokalradiovirksomhetene som distribuerer parallelt på FM og DAB godt representert, mens både rene FM-virksomheter og rene DAB-virksomheter er noe underrepresentert. De aller fleste kommersielle, reklamefinansierte lokalradioene sender enten bare på DAB eller både på FM og DAB, mens noen flere av bingoradioene (19) og de ikke kommersielle lokalradiovirksomhetene (7) sender bare på FM. Av de 118 lokalradiovirksomhetene¹⁵² som leverte årsmelding i 2024, var det 101 som også sender nettradio.

¹⁵² Ibid., tallene inkluderer 103 radiovirksomheter som har levert opplysninger om driftsinntekter og 15 virksomheter som bare har levert opplysninger om driftskostnader.

Figur 14 viser at den største andelen av de totale 2024-inntektene til lokalradiovirksomhetene ble generert av dem som paralleldistribuerer med sendinger på både FM og DAB. Om lag 25 prosent av inntektene genereres av virksomhetene som bare benytter én av distribusjonsformene, der 13,9 prosent fra lokalradioene bare sender på DAB og der 11,9 prosent fra lokalradioene bare sender på FM. Denne fordelingen har holdt seg svært stabil siden 2023.

Figur 14 – andel av totale driftsinntekter i lokalradiobransjen fordelt på sendernett i 2024
(tall i millioner kroner i løpende priser og prosent av totale driftsinntekter)



Kilde: Medietilsynet

Utbyggingen av DAB-sendernettet for lokalradio er kostnadskreven, og det er naturlig at de største lokalradioaktørene har drevet mest av utbyggingen. Utleie av plass på DAB-sendernettene er også en inntektskilde for enkelte lokalradiovirksomheter, som også er senderanleggskonsesjonærer. Lokalradiovirksomhetene trenger tid til å bygge ut DAB-senderanlegg og bygge bærekraftige forretningsmodeller for DAB-virksomheten. Det er en viktig begrunnelse for at det er vedtatt at nåværende konsesjonsperiode som gjelder ut 2026, forlenges ut 2031. Økonomirapporten fra Medietilsynet viser videre at de 101 lokalradiovirksomhetene som i årsmeldingene for 2024 opplyste at de også har nettradio, hadde 98,6 prosent av de samlede driftsinntektene til lokalradiovirksomhetene.

Økonomirapporten viser at lokalradiovirksomhetene samlet sett hadde 236,1 millioner kroner i driftsutgifter i 2024, noe som er på 4,1 prosent (10 millioner kroner) lavere enn i 2023. Det totale driftsunderskuddet var på 14,3 millioner kroner i 2024, mot 18,2 millioner kroner i 2023.¹⁵³ Det reduserte underskuddet skyldes at lokalradioene har redusert utgiftene på flere poster. Over de siste to årene har lokalradioene redusert driftskostnadene med 25 millioner kroner, eller 9,5 prosent. Det er i hovedsak lavere lønnskostnader i de rapporterte tallene, men det er også nedgang i de andre kostnadene. Unntaket er kostnader til å leie seg inn i DAB-anlegg, der det har vært en økning fra 2022–2024.¹⁵⁴

¹⁵³ Ibid.

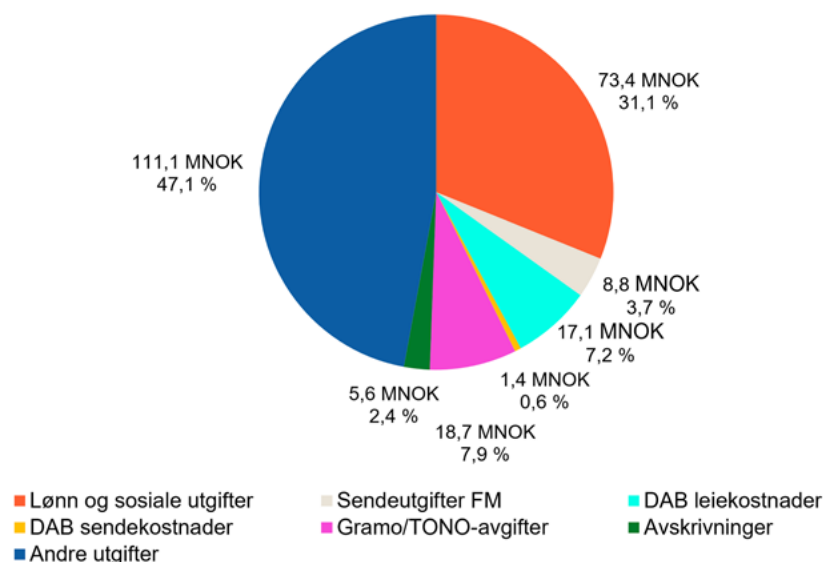
¹⁵⁴ Sendekostnader i DAB er først spesifisert i årsmeldingene fra lokalradioene fra og med 2022. Tidligere inngikk disse i utgiftsposten «andre utgifter».

Figur 15 viser hvordan lokalradioenes driftsutgifter i 2024 fordelte seg på ulike utgiftsposter. Den største utgiftsposten i 2024 er den uspesifiserte «andre kostnader», som utgjør cirka 47 prosent (111,1 millioner kroner) av de samlede driftsutgiftene. Andelen «andre kostnader» har gått ned med 4,2 prosent (4,8 millioner kroner) sammenlignet med 2023. Den nest største utgiftsposten var i 2024 lønnskostnader med 73,4, som har gått ned med 6,6 prosent (5,2 millioner kroner) fra 2023.

Årsmeldingene fra lokalradiovirksomhetene viser også at antall lønnede årsverk er redusert fra 143,7 i 2023 til 127,7 i 2024. Ut fra at godt over 100 lokalradiovirksomheter har sendt inn årsmelding til Medietilsynet og at disse virksomhetene representerer flere hundre innholdskonsesjoner til lokalradiodrift, viser dette at lokalradioene i begrenset grad drives med lønnet arbeidskraft. Se mer om den egne kartleggingen Medietilsynet har gjort av den redaksjonelle bemanningen i lokalradioene i punkt 4.4.6.

Figur 15 viser videre at i underkant av 11,6 prosent (27,3 millioner kroner) av lokalradiovirksomhetenes driftsutgifter gikk til distribusjonskostnader. DAB-distribusjonen genererer de største utgiftene, ved at 7,2 prosent (18,4 millioner kroner) gikk til å leie seg inn i DAB-nett og 0,6 prosent (1,4 millioner kroner) gikk til drift av DAB-senderanlegg. Utgiftene til FM-distribusjon utgjorde 3,7 prosent (8,8 millioner kroner) av de totale driftsutgiftene. Tendensen er at DAB-sendekostnadene øker mens FM-sendeutgiftene går ned for bransjen sett under ett. Fra 2022 har lokalradioene rapportert inn avgifter til rettighetshaverorganisasjonene Gramo og/eller TONO under en egen utgiftspost i årsmeldingene til Medietilsynet. I 2024 gikk 7,9 prosent (18,7 millioner kroner) av de totale driftsutgiftene til Gramo/TONO, omtrent på samme nivå som i 2023 da andelen var 8 prosent (19,1 millioner kroner).

Figur 15 – driftsutgiftene til lokalradiovirksomhetene i 2024 fordelt på utgiftsposter (tall i millioner i løpende priser og prosent)

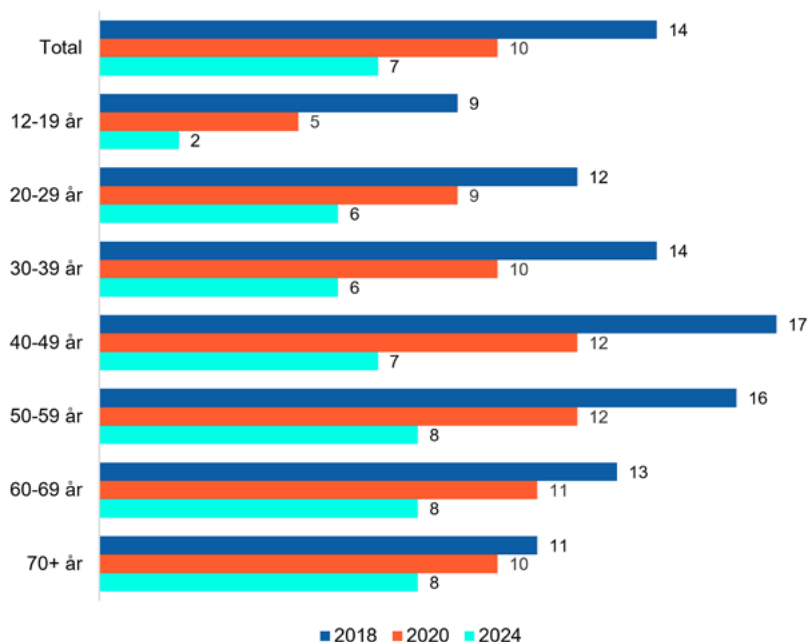


Kilde: Medietilsynet

4.4.6 Lokalradio taper lyttere i alle aldersgrupper

Tall fra Kantar Forbruker & Media viser at andelen i befolkningen som lytter til lokalradio daglig, har gått tydelig ned fra 14 prosent i 2018 og 10 prosent i 2020 til 7 prosent i 2024. Figur 16 viser at lytterandelen går ned i alle aldersgrupper.¹⁵⁵ Knut-Arne Futsæter i Kantar Media viste til at mange lokalradioer som sender lokalt innhold, likevel har høy dekning i sine lokalområder.

Figur 16 – daglig dekning for lokalradio i perioden 2018–2024, totalt og fordelt på alder

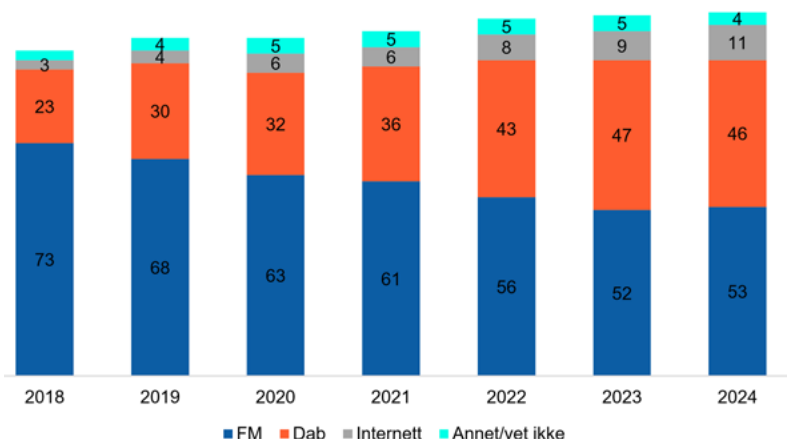


Kilde: Kantar Forbruker og Media

Lyttermønsteret er fremdeles slik at de fleste lytter til lokalradio på FM, men stadig mer av lokalradiolyttingen foregår på DAB og internett. I 2018 lyttet 73 prosent av lokalradiolytterne på FM daglig og 23 prosent på DAB. I 2024 var andelen daglige FM-lyttere 53 prosent og andelen DAB-lyttere 46 prosent. I samme periode har andelen som daglig lytter til lokalradio på internett, økt fra 3 prosent i 2018 til 11 prosent i 2024. Figur 17 viser utviklingen i andelen av lokalradiolytterne som lyttet via ulike plattformer daglig fra 2018 til 2024. Figuren viser at en tydelig trend i perioden fra 2018 til 2023 er at andelen daglige FM-lyttere går ned samtidig som andelen DAB-lyttere går opp. Det har derfor vært rimelig å anta at dersom trenden fortsatte, ville flere av de daglige lokalradiolytterne allerede i løpet av 2023/2024 lytte via DAB og internett fremfor via FM. De nyeste tallene fra Kantar Forbruker og Media viser imidlertid at fordelingen mellom lokalradiolyttingen på FM og DAB er helt stabil og reiser spørsmål om digitaliseringen av lyttermønsteret for lokalradio er i ferd med å avta.

¹⁵⁵ Kantar Forbruker & Media, daglig dekning for lokalradio for alder og kjønn 2018–2024, hentet fra presentasjonen Den digitale transformasjonen har nådd radiobransjen – Lydbransjen digitaliseres og globaliseres: Store utfordringer og muligheter for lokalradio, som Knut-Arne Futsæter (Kantar Media) holdt på Lokalradioforbundets landsmøte 27. mars 2025.

Figur 17 – andelen av lokalradiolytterne som lytter til lokalradio på FM, DAB og internett fra 2018 til 2024



Kilde: Kantar Forbruker & Media

Til tross for tendenser i 2022–2024 til at både i veksten for DAB-lytting og antallet nye innholdskonseksjoner på DAB begynte å flate ut, går utviklingen i retning av at lokalradio beveger seg mer mot DAB. I 2025 har det vært en markant økning, med hele 101 nye innholdskonseksjoner. Hele tilveksten har skjedd på DAB, mens antallet FM-konseksjoner ligger stabilt.

Samtidig viser Medietilsynets økonomirapport for 2024 at nær tre fjerdedeler av de samlede inntektene til lokalradioene kommer fra virksomheter som har sendinger på både FM og DAB.¹⁵⁶ Litt over en fjerdedel av 2024-inntektene ble skapt av lokalradiovirksomheter som enten kun sender på FM eller kun sender på DAB. Fordelingen av de samlede driftsinntektene mellom aktørene på de ulike distribusjonsnettene er relativt stabil sammenlignet med de to foregående årene, se Figur 14.

4.4.7 Redaksjonelle ressurser i lokalradioene

Redaksjonelle ressurser har betydning for i hvor stor grad lokalradioene kan produsere selvstendig journalistisk (verbalt) innhold om lokalsamfunnet. De redaksjonelle ressursene har også, i tillegg til andre økonomiske forutsetninger, betydning for hvor mye sendetid lokalradioen kan fylle. For å belyse hvilke forutsetninger lokalradioene har for å bidra til innholdsmangfold i sine lokalsamfunn, trengs det større innsikt i hvilke ressurser lokalradioene har. Større innsikt er ikke minst viktig i lys av den negative utviklingen som er avdekket gjennom innsamlingen av data om årsverk og økonomi via årsmeldingene fra lokalradioaktørene til Medietilsynet. Det trengs også mer kunnskap om hvilke implikasjoner dette har for innholdstilbudet lokalradioene bidrar med.

Medietilsynet har i de siste statusrapportene om avsendermangfoldet løftet opp at selv om det har vært variasjoner i antall innrapporterte lokalradioårsverk i perioden fra 2018–2023 (fra 154,6 til 143,7), er det alvorlig at hvert sjette lønnede årsverk falt bort i 2022 til tross for at flere virksomheter rapporterte inn tall til Medietilsynet.¹⁵⁷ I 2024 er antallet lønnede årsverk ytterligere redusert til 127,7.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Medietilsynet (2025) *Norsk medieøkonomi 2020–2024 – Ein rapport om den økonomiske utviklinga i norske medieverksemdar*

¹⁵⁷ Medietilsynet (2023) *Mediemangfoldsregnskapet 2023 – mediemangfold i et avsenderperspektiv* og Medietilsynet (2024) *Mediemangfoldsregnskapet 2024 – mediemangfold i et avsenderperspektiv*.

¹⁵⁸ Medietilsynet (2025) *Norsk medieøkonomi 2020–2024 – Ein rapport om den økonomiske utviklinga i norske medieverksemdar*

Det betyr at om lag ti prosent av den lønnede arbeidskraften har falt bort det siste året. Årsmeldings-tallene viser videre at graden av lønnet arbeid varierer mye mellom ulike typer lokalradioaktører, og at en håndfull av de største aktørene sysselsatte halvparten av de innrapporterte årsverkene. Det er en lang tradisjon for frivillig ulønnet arbeid i lokalradiobransjen. Basert på årsmeldingene var det i 2022 om lag 1800 frivillige medarbeidere i lokalradioene, og i 2023 var antallet 1600. Årsmeldingene for 2024 oppga til sammen 1591 frivillige medarbeidere i lokalradioene, altså på omtrent samme nivå som i 2023. Om lag 47 prosent av lokalradioaktørene som leverte årsmelding, baserte seg på frivillig innsats. Data som Medietilsynet regelmessig samler inn om lokalradiomarkedet via årsmeldinger, gir ingen informasjon om hvor mange av årsverkene som er redaksjonelle. Det er grunn til å anta at mange ansatte i lokalradiovirksomheter har flere funksjoner, både redaksjonelle og administrative.

Svarene på Medietilsynets spørreundersøkelse blant lokalradioene i 2024 samsvarte godt med informasjonen Medietilsynet har fått gjennom årsmeldingene.¹⁵⁹ Respondentene oppga til sammen 141,65 lønnede årsverk for de 129 lokalradio-/innholdsprofilene som aktørene svarte på vegne av. I tillegg til årsverk ble lokalradioene i spørreundersøkelsen spurt om å oppgi antall unike medarbeidere, inkludert både lønnede og frivillige medarbeidere. De 129 lokalradioprofilene som besvarte undersøkelsen oppga totalt 270 lønnede unike medarbeidere i 2023. Flertallet av de lønnede medarbeiderne (152 av 270) jobbet redaksjonelt, se Figur 18.

Når vi ser på antallet medarbeidere i lys av antallet årsverk (270 lønnede medarbeidere fyller til sammen 141,5 lønnede årsverk, ifølge undersøkelsen), er det tydelig at det er mange deltidsstillinger i lokalradioene. Dersom det totale antallet medarbeidere spres jevnt over de 129 lokalradioprofilene, gir det et snitt på 2,1 unike lønnede medarbeidere per profil. Medianen er én lønnet medarbeider per lokalradio-/innholdsprofil. I realiteten er det imidlertid en håndfull av de større lokalradioaktørene som står for mesteparten av sysselsettingen. Ser vi samlet på eksempelvis rapporteringen fra Lokalradioene i Innlandet, som driver tolv ulike lokalradioprofiler, JærRadiogruppen, som driver åtte ulike lokalradioprofiler, Nea Radio, som driver sju lokalradioprofiler, og Johnsen Gruppen, som driver fire radioprofiler, sysselsetter de totalt 108 lønnede medarbeidere eller 67,7 årsverk.

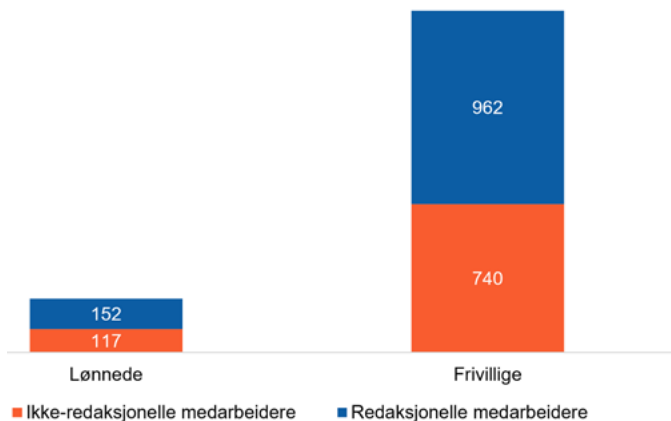
Lokalradiobransjen er sammensatt, noe som også reflekteres tydelig i hvordan driften og medarbeiderne er organiserte. Nær halvparten av lokalradioprofilene oppga i spørreundersøkelsen at de ikke hadde lønnede medarbeidere. Dette samsvarer med årsmeldingstallene, som viser at hele 80 prosent av lokalradioene baserte seg på frivillig innsats i 2023. I spørreundersøkelsen i 2024 oppga lokalradioene totalt 1 702 frivillige medarbeidere, noe som gir et snitt på 13,2 unike frivillige medarbeidere per profil. Medianen er 4,5 frivillige per lokalradio-/innholdsprofil. Et flertall av de frivillige medarbeiderne jobber også redaksjonelt, se Figur 18.

Selv om frivillighet inngår i et stort flertall av lokalradioene, svarte 28 av de 129 lokalradioprofilene at de ikke hadde frivillige medarbeidere. Antallet frivillige hoder er også klart størst innenfor studentradioer. Studentmediene i Trondheim, Studentradioen i Bergen og Volda Studentradio hadde til sammen 551 frivillige involvert i lokalradiovirksomheten sin i 2023. Andre lokalradiogrupper som har et høyt antall frivillige er minoritetsradioene og livssynsradioene. Også allmenne lokalradioer, med lange tradisjoner fra FM-virksomhet, drives med stor frivillig innsats. Samlet gir spørreundersøkelsen et bilde som stemmer godt med kunnskapen om at lokalradioene historisk har vært preget av frivillighet. Undersøkelsen bekrefter at det fremdeles i dag er flere av de lokale radiostasjonene som

¹⁵⁹ Medietilsynet gjennomførte en spørreundersøkelse blant alle lokalradioeierne, basert på struktur gjennomgangen av hvor mange unike lokalradio-/innholdsprofiler hver enkelt lokalradioeier har, se gjennomgangen i punkt 4.4.7. Hele 82,9 prosent av lokalradioprofilene svarte, noe som gir nærmere innsikt i hvilke ressurser de har til lokalradiovirksomheten, se Medietilsynet (2024) *Mediemangfoldsregnskapet – mediemangfold i et innholdsperspektiv*, kapittel 3.10.

utelukkende har frivillige medarbeidere som holder i gang sendingene. Men det var også 28 av de 129 lokalradioprofilene som i 2024 ikke hadde frivillige medarbeidere.

Figur 18 – antallet lønnede og frivillige medarbeidere i lokalradioene i redaksjonelle og ikke-redaksjonelle stillinger



Kilde: Medietilsynets lokalradiundersøkelse 2024

4.4.8 Flere innholdsprofiler i lokalradiomarkedet er seminasjonale

Lokalradiomarkedet er desentralisert og består av en kombinasjon av små og store aktører som er spredt over hele landet. Både kommersielle aktører, foreninger, minoritetsgrupper og undervisningsinstitusjoner driver lokalradio. Mangfoldet i lokalradiotyper gjenspeiler seg i det geografiske dekningsområdet. Lokalradiomarkedet favner alt fra ultralokale stasjoner med lokale eiere til større eiere som formidler det samme innholdstilbudet gjennom flere innholdskonsesjoner og på tvers av flere fylker. DAB-sendernettene åpner for flere parallelle sendinger hele døgnet, mens i FM-nettene må innholdskonsesjonærer som sender på samme sendernett, dele sendetid. De aller fleste lokalradioene som har innholdskonsesjon i DAB (Lokalradioblokka eller Riksblokk II) har 24-timers sendinger, men noen deler sendetid med andre aktører.

Over tid har det skjedd en konsolidering i bransjen, og vel fire av ti innholdskonsesjoner er nå samlet hos de tre største lokalradioeierne. Konsolideringen henger trolig sammen med at lokalradiobransjens lønnsomhet er betydelig svekket de tre siste årene, og at de høye investerings- og driftskostnadene ved å gå over til DAB favoriserer større aktører. I vurderingen av hvordan tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier skal innrettes for å fremme formål og treffsikkerhet, er det derfor viktig å belyse innholdsmangfoldet lokalradioene bidrar med. Vurderingen må ta hensyn til hvilket radiotilbud som produseres og hvordan tilbudet blir formidlet gjennom én eller flere radio-/innholdsprofiler. Mange av lokalradioene har lokale eiere og lokal redaksjonell tilstedeværelse. Andre lokalradioeiere har mer regional eller seminasjonal virksomhet, der en radioprofil med likt innhold sendes gjennom flere innholdskonsesjoner og til sammen får et større geografisk nedslagsfelt enn et enkelt FM- eller DAB-område. Dermed gir ikke antallet konsesjoner eller antallet aktører/eiere et tilstrekkelig bilde av det reelle mangfoldet i tilbudet til publikum.

Medietilsynets rapport om status for innholdsmangfoldet i Norge i 2024 presenterte en modell som viste hvordan lokalradiomangfoldet er strukturert i innholdstilbud og bundet sammen på ulike geografiske områder.¹⁶⁰ Inndelingen i lokalradiokategorier tar utgangspunkt i at samtlige lokalradiotilbud

160 Medietilsynet (2024) *Mediemangfoldsregnskapet – mediemangfold i et innholdsperspektiv*. Se mer om metoden i kartleggingen i kapittel 3.3 i rapporten.

har sitt utspring i en «kjerneprofil». Med kjerneprofil menes det redaksjonelle innholdet i form av programtilbud og musikk som kan formidles gjennom én eller flere konsesjoner.¹⁶¹

Tabell 22 – lokalradiostrukturmodell

Type radioprofil	Beskrivelse av radioprofil	Geografisk spredning
Kjerneprofil	Samme redaksjonelle innholdstilbud formidles gjennom én eller flere konsesjoner	Seminasjonal (dekning i fire eller flere fylker) regional (dekning i to eller tre fylker) lokal (dekning i ett fylke)
Kjerneprofil med utløpere	Samme redaksjonelle innholdstilbud formidles i én eller flere konsesjoner som i tillegg har utløpere (underprofiler fra hovedprofilen) som formidler noe av kjerneprofilinnholdet.	Seminasjonal (dekning i fire eller flere fylker) regional (dekning i to eller tre fylker) lokal (dekning i ett fylke)
Utløpere	Underprofil som springer ut fra en kjerneprofil og formidler en blanding av kjerneprofilens innhold og eget redaksjonelt innhold	Seminasjonal (dekning i fire eller flere fylker) regional (dekning i to eller tre fylker) lokal (dekning i ett fylke)
Kjerneprofil som får innhold	Profil som både formidler eget redaksjonelt innhold og får redaksjonelt innhold fra andre kjerneprofiler, men ikke har felles eierskap eller er del av en felles overordnet virksomhet.	Seminasjonal (dekning i fire eller flere fylker) regional (dekning i to eller tre fylker) lokal (dekning i ett fylke)

Kilde: Medietilsynet

Tabell 20 viser de ti største lokalradioeierne målt i antall innholdskonsesjoner på FM og DAB per 15. september 2025. Listen over hvem som er de største lokalradioeierne, og styrkeforholdet mellom dem har i det store og hele holdt seg stabil i 2024 og de foregående årene, selv om noen av aktørene har vokst ytterligere digitalt i 2025 gjennom flere innholdskonsesjoner i DAB. I tillegg har én ny lokalradioeier etablert seg med et titalls innholdskonsesjoner i Lokalradioblokka og ble med det den sjuende største lokalradioeieren i 2025. Det sendes ikke nødvendigvis unike lokalradiotilbud/innholdsprofiler via hver konsesjon, men flere innholdskonsesjoner brukes ofte til å sende samme lokalradioinnhold i et større geografisk dekningsområde. Derfor er det interessant å se nærmere på hvordan dette kommer til uttrykk hos de større lokalradioeierne. Nedenfor beskriver vi innholdskonsesjoner, det geografiske nedslagsfeltet og lokalradiotilbudet til de ti største lokalradioeierne. Beskrivelsene tar utgangspunkt i kartleggingen Medietilsynet gjorde i desember 2024, men er også justert for nye konsesjonstildelinger og eventuelt bortfall av konsesjoner så langt i 2025.¹⁶²

Konsernet Lokalradioene i Innlandet AS med datterselskapet Radio Metro AS er i særstilling den største lokalradioeieren, med totalt 190 innholdskonsesjoner til lokalradiodrift per 15. september 2025.¹⁶³ 26 av disse konsesjonene er FM-konsesjoner, og 164 er DAB-konsesjoner. Sammenlignet med kartleggingen Medietilsynet gjorde i desember 2024 har selskapet fått ytterligere 47 DAB-konsesjoner

¹⁶¹ I de tilfellene der programinnholdet er likt, med eventuelle lokalt tilpassede versjoner av reklame og jingler, regnes det fortsatt som samme kjerneprofil.

¹⁶² Mens kartleggingen som ble presentert i innholdsmangfoldsrapporten i desember 2024 var basert på omfattende informasjon innhentet fra samtlige lokalradiokonsesjonærer, er beskrivelsen av hva bortfall av eksisterende og tildeling av nye konsesjoner alene basert på informasjonen om eierskap, stasjonsnavn og andre opplysninger som registreres i Medietilsynets fagregister. Det kan innebære at lokalradiotilbudene som følger av endringene blir noe mindre presist beskrevet.

¹⁶³ I desember 2024 hadde Lokalradioene i Innlandet AS 143 innholdskonsesjoner til lokalradiodrift. 26 av disse konsesjonene var FM-konsesjoner og 117 DAB-konsesjoner.

i 2025, mens antallet FM-konsesjoner er stabilt. FM-konsesjonene har sin geografiske utbredelse i indre Østfold, Follo/Akershus, Innlandet, Buskerud, Agder, Telemark og den nordvestre delen av Vestland fylke. Med flere nye DAB-konsesjoner har lokalradioeieren utvidet det geografiske nedslagsfeltet fra i 2024 å dekke Østfold, Akershus, Innlandet, Buskerud, begge områdene som utgjør Agder fylke, og deler av Telemark fylke til i 2025 å også dekke Vestland og Rogaland. Lokalradioene i Innlandet AS er med sine FM- og DAB-konsesjoner en tydelig seminajonal aktør i lokalradiomarkedet, og har i 2025 utvidet sin geografiske spredning fra sju til åtte ulike fylker.

Den største lokalradioeieren i Norge har flere lokalradio-/innholdsprofiler eller såkalte kjerneprofiler, både med og uten utløpere. Lokalradioene i Innlandet AS har ni kjerneprofiler: ElverumsRadioen, GudbrandsdalsRadioen, HamarRadioen, ØsterdalsRadioen, TrysilRadioen, SolørRadioen, Solør-Radioen+, Radio Kongsvinger og Jul i Innlandet. Alle profilene til Lokalradioene i Innlandet har én FM-konsesjon og respektive fire DAB-konsesjoner som sender det samme innholdet, og som til sammen gir et geografisk nedslagsfelt som i hovedsak dekker Innlandet fylke. Radio Metro AS har sju kjerneprofiler med identisk redaksjonelt innhold, Radio Rox, The Beat, Dansbandradioen, Metro Classic og fra 2025 Heart, Power Rock Radio og Hit Radio. Radio Metro AS har også én kjerneprofil med utløpere, Radio Metro. Radio Metro har åtte utløpere, som sender noe eget, unikt innhold i tillegg til fellesstoffet. Disse er: Radio Metro Innlandet og Radio Metro Romerike, som har egne lokale nyheter, samt Radio Metro Buskerud, Radio Metro Sørlandet, Radio Metro Follo, Radio Metro Østfold, og fra 2025 Radio Metro Vestfold Telemark og Metro Haugaland.¹⁶⁴ Samtlige av utløperne til Radio Metro AS dekker også Innlandet fylke og har geografisk overlapp der, men har i tillegg dekning i Østfold, Akershus, Buskerud, Agder, samt deler av Telemark, Rogaland og Vestland.

Morselskapet JærRadiogruppen AS er gjennom datterselskapene JærRadioen AS, Radio Atlantic Ryfylkeradioen AS, Radio Grenland AS, Radio Nordsjø AS, Radio Sandefjord AS, Radio Tønsberg AS, Radio Ålesund AS og Scandinavian Satellite Radio AS¹⁶⁵, den nest største lokalradioeieren med totalt 36 innholdskonsesjoner til lokalradiodrift. Etter at Medietilsynet kartla situasjonen i desember 2024, har selskapet fått seks ytterligere konsesjoner. Per 15. september 2025 er 12 av innholdskonsesjonene til JærRadiogruppen FM-konsesjoner og 24 er DAB-konsesjoner. Det betyr at selskapet har styrket seg på DAB og gått noe tilbake på FM.¹⁶⁶ I sammenstillingen er det også relevant å legge til elleve innholdskonsesjoner eid av Kulturbørsen AS¹⁶⁷, fordelt på fire FM-konsesjoner og sju DAB-konsesjoner. Dette selskapet har også styrket seg med tre nye innholdskonsesjoner i 2025, og veksten har skjedd på DAB. Til sammen blir dette 47 innholdskonsesjoner på de to morselskapene.

JærRadiogruppen AS / Herman Skretting AS eier lokalradiovirksomheter som i hovedsak er sentrert i Ryfylkeområdet i Rogaland, Sunnmøre, Grenland, Vestfold og Oslo/Asker og Bærum. Noen av de fem lokalradioselskapene har geografisk nedslagsfelt i sine respektive fylker, mens andre er spredt i flere regioner og med geografisk overlapp. Til sammen har de to morselskapene elleve kjerneprofiler, og tre av disse har utløpere som formidler delvis eget unikt stoff og felles stoff fra de andre kjerneprofilene. Ni kjerneprofiler har lokalt nedslagsfelt. Radio Ålesund dekker Ålesund/Sunnmøre, Radio Nordsjø dekker Jæren/Ryfylke, Radio Atlantic (dekker Sauda/Jæren/Ryfylke), og JærRadioen med utløperen

164 Da Medietilsynet kartla lokalradiostrukturen høsten 2024 orienterte Lokalradioene i Innlandet AS om at Radio Metro Buskerud og Radio Metro Sørlandet om kort tid også vil sende egne lokale nyheter. Medietilsynet har ikke kjennskap til om denne satsingen er realisert, eller om de nye utløperne fra Radio Metro i Vestfold/Telemark og Haugaland sender eget lokalt nyhetsstoff.

165 JærRadiogruppen eier 50 prosent av Scandinavian Satellite Radio AS

166 I desember 2024 var 13 av innholdskonsesjonene til JærRadiogruppen FM-konsesjoner og 17 DAB-konsesjoner

167 Eier av Kulturbørsen AS er Herman Skretting AS, som igjen eier 99 prosent av JærRadiogruppen AS.

Radio Sandnes og de to nye utløperne Jærradioen Gold og Jærradioen Hits dekker Jæren/Ryfylke.¹⁶⁸ Radio Grenland er også en av JærRadiogrubbens kjerneprofiler, som gjennom seks innholdskonsesjoner (fire på FM og to på DAB) dekker hele Vestfold og deler av Telemark. De to siste kjerneprofilene til JærRadiogruppen, Radio Tønsberg og Radio Sandefjord, dekker også hele Vestfold, har en utløper som kombinerer Tønsberg- og Sandefjord-radioene, og sender dette i ulike innholdskonsesjoner i Vestfold. Radio Rehoboth sender i Stavangerområdet og Stortinget i Osloområdet)¹⁶⁹. De to seminasjonale kjerneprofilene, Scansat (JærRadiogruppen AS) og Clásico (Herman Skretting AS), har stor geografisk overlapp fra Ryfylkeområdet i Rogaland, Oslo/Asker og Bærum til grenlandsområdet. Clásico har i 2025 fått DAB-konsesjoner både i Sunnmøre og Vestfold, noe som styrker utbredelsen og den geografiske overlappen mellom de to lokalradioprofilene.

Mediekonsernet Polaris Media ASA er gjennom datterselskapene Nea Radio AS, Radio E6 AS, Fjordingen AS, Romsdals Budstikke AS og Nordavis AS den nest største eieren i lokalradiomarkedet, med totalt 32 innholdskonsesjoner til lokalradiodrift. Ni av disse innholdskonsesjonene er FM-konsesjoner, og 23 er DAB-konsesjoner.¹⁷⁰ Polaris Media eier lokalradiovirksomheter som i hovedsak er sentrert i Trøndelag, Vestland, og Troms og Finnmark, der mediekonsernet også har flere av sine avisutgivelser. Alle de fem lokalradioselskapene har geografiske nedslagsfelt i sine respektive fylker. Det er altså ikke geografisk overlapp mellom dem. Dermed har lokalradioeieren Polaris Media ASA eierskap i lokalradiovirksomheter som driver lokale og regionale innholdsprofiler. Videre har alle de fem lokalradioselskapene hver sine FM-konsesjoner, og Nea Radio AS er den eneste med flere enn én FM-konsesjon. Den geografiske spredningen av innholdskonsesjoner i DAB-nettet for de respektive lokalradioselskapene følger i stor grad de samme geografiske områdene som konsesjonene i FM-nettet. Polaris Media ASA har det bakenforliggende eierskapet til totalt åtte kjerneprofiler, og to av disse har et antall utløpere. Radio Alta (Nordavis AS) sendes på FM og DAB i Vest-Finnmark, og Radio Stryn (Fjordingen AS) sendes på FM og DAB i Fjordane i Vestland fylke. 1FM (Romsdals Budstikke AS) er en kjerneprofil som sendes på FM og DAB i Romsdal, og som har de tre utløperne 1FM Gull, 1FM Rock og 1FM Jazz i tillegg til kjerneprofilen i DAB-nettet i Romsdal. Utløperne sender delvis likt innhold som kjerneprofilen 1FM og differensierer seg med ulike musikkprofiler. Nea Radio AS formidler totalt fem kjerneprofiler på FM og DAB i Sør-Trøndelag og indre Trøndelag: Nea Radio, Nea Nyheter, Nea Radio+, Nea TrønderHits og Nea Radio Jul. Nea Radio har to utløpere, Nea Selbu og Nea Røros, som sender en blanding av eget redaksjonelt stoff og kjerneprofilen Nea Radios innhold. I tillegg formidler kjerneprofilen Radio E6, som er organisert i et eget selskap, også deler av innholdet til Nea Radio gjennom sine FM- og DAB-konsesjoner i Trøndelag.

De tre lokalradioeierne pTro AS, Radio 3,16 AS og P7 Kristen Riksradio AS har en religiøs profil i sendingene sine og i all hovedsak radiovirksomheten på DAB. Av de tre er det bare pTro som har en parallell forankring på FM, i Møre og Romsdal, i Kristiansand og i Stavangerområdet.¹⁷¹ Fellestrekket for disse aktørene, som skiller dem fra de andre store eierne i lokalradiomarkedet, er at innholdsprofilene bygger på et religiøst og forkynnende budskap. Den største kristne lokalradioeieren pTro har én seminajonal kjerneprofil med samme navn, som formidles gjennom 28 innholdskonsesjoner

168 Alle fire kjerneprofiler pluss utløpere er eid av JærRadiogruppen AS.

169 De to kjerneprofilene er eid av Herman Skretting.

170 Nea Radio AS er den største Polaris Media-eide konsesjonæren, med 4 FM-konsesjoner og 15 DAB-konsesjoner. Tre av Nea Radios innholdskonsesjoner (henholdsvis én på FM og to i DAB) som sender kjerneprofilen Nea TrønderHits hadde ett års sendepause (perioden 1. februar 2024 til 1. februar 2025). Derfor har Nea Radio og Polaris Media ytterligere en kjerneprofil som en del av sitt bidrag til innholdsmangfoldet per september 2025.

171 Ptro er ifølge aktørens eget nettsted et resultat av en sammenslåing av de tre lokalradioene Radio Gnisten i Bergen, Radio Sørvest i Stavanger og Gimlekollen Radio i Kristiansand, med over 30 års historie på FM, se <https://ptro.no/om-oss/>.

geografisk spredt over hele Norge, seks av dem er FM-konsesjoner og 22 er DAB-konsesjoner (én av konsesjonene er i Riksblokk II). Fra oktober 2024 har P7o også underprofilen FM 101 Ålesund i Lokalradioblokka i Sunnmøre.¹⁷² P7 Kristen Riksradio har én seminajonal kjerneprofil med samme navn, som formidles gjennom 16 DAB-konsesjoner (én av konsesjonene er i Riksblokk II). Etter at Medietilsynet gjorde sin kartlegging i desember 2024 har P7 Kristen Riksradio i 2025 ytterligere ti DAB-konsesjoner i Lokalradioblokka som utvider den geografiske spredningen fra Sør-Norge til å dekke Østfold, Akershus, Innlandet, Buskerud, Agder, deler av Telemark, Vestland og Rogaland. Radio 3,16 har én seminajonal kjerneprofil med samme navn, som formidles gjennom 15 DAB-konsesjoner. Også 3,16 har fått flere DAB-konsesjoner i Lokalradioblokka i 2025 og har omtrent samme geografiske nedslagsfelt som P7 Kristen Riksradio.¹⁷³

Morselskapet Johnsen Gruppen AS er gjennom datterselskapene Radio 3 Bodø AS, Radio Bardufoss AS, Radio Midt-Troms AS og Radio Tromsø AS blant de sju største lokalradioeierne, med totalt 13 innholdskonsesjoner til lokalradiodrift. Åtte av innholdskonsesjonene til Johnsen Gruppen er FM-konsesjoner og fem er DAB-konsesjoner. Blant de 13 konsesjonene i denne sammenstillingen er også to FM-konsesjoner og to DAB-konsesjoner, som eies av selskaper der Jan Johnsen er største eier. Radio Salten AS sender en av Johnsen Gruppens kjerneprofiler, Radio 3 Bodø, i Fauske, Saltdal og Sørfold (FM) og i Salten (DAB). Tromsø Media AS sender Radio Tromsø Hits i Tromsø og Karlsøy (FM) og i Nord-Troms (DAB). Til sammen blir dette 17 innholdskonsesjoner til lokalradiodrift, hvorav ti er FM-konsesjoner, og sju er DAB-konsesjoner. Johnsen Gruppen er den eneste blant de åtte største lokalradioeierne som har flere innholdskonsesjoner på FM enn på DAB. Den geografiske spredningen av innholdskonsesjoner i DAB-nettet for de respektive lokalradioselskapene følger i stor grad de samme geografiske områdene som konsesjonene i FM-nettet. Johnsen Gruppens radioer har nedslagsfelt i Nordland og Troms fylker, og lokalradioselskapene har i all hovedsak geografisk nedslagsfelt i lokalområder i sine respektive fylker. Det er bare Radio Bardufoss som har noe geografisk overlapp med de andre selskapene fra samme lokalradioeier. Til sammen har Johnsen Gruppen og Jan Johnsen fire kjerneprofiler, og alle fire har lokalt nedslagsfelt innenfor ett fylke. Radio 3 Bodø sendes gjennom to FM-konsesjoner og én DAB-konsesjon i Salten-området i Nordland. De tre andre kjerneprofilene sendes i Troms fylke. Radio Bardufoss sendes gjennom fem FM-konsesjoner og tre DAB-konsesjoner fra Harstad, Ofoten og til Nord-Troms. Radio Tromsø sendes gjennom to FM-konsesjoner og én DAB-konsesjon i Nord-Troms og Radio Tromsø Hits via FM i Tromsø og Karlsøy og DAB i Nord-Troms.

Egil Martin Solberg har gjennom å ha eierskap i morselskapet A-Media AS, som har datterselskapet Radio Sunnhordland AS, og ved å være eneeier av Aktuelt Haugalandet AS, totalt elleve innholdskonsesjoner til lokalradiodrift. Tre av innholdskonsesjonene er FM-konsesjoner og åtte er DAB-konsesjoner. Solbergs FM-konsesjoner er konsentrert til Haugesund-området og Sunnhordland, mens DAB-konsesjonene i Lokalradioblokka og i Riksblokk II til sammen gir et seminajonalt nedslagsfelt. Til sammen har A-Media AS / Egil Martin Solberg tre kjerneprofiler. Aktuelt Haugalandet er en lokal profil med nedslagsfelt i FM-nettet i haugesundsområdet. De resterende to kjerneprofilene, Bingo-kanalen og Nyhetskanalen Haugalandet, har et seminajonalt nedslagsfelt fordi de har DAB-konsesjon i Riksblokk II, i tillegg til at de formidles i de tre regionene Sogn (19), Nordhordland (20) og Hardanger (21) i Lokalradioblokka. Egil Martin Solberg har eierskapet til selskapene med anleggskonsesjoner for Riksblokk II og de tre regionene i Lokalradioblokka. Dette er nærmere beskrevet i punkt 4.4.4.

¹⁷² Den nye DAB-konsesjonen er en videreføring av den tidligere lokalradiovirksomheten til Radio Nordvest, som samarbeider med Radio Sunnmøre og Radio New Life i Ålesund (begge har konsesjoner på både FM og DAB).

¹⁷³ Ved kartleggingen i desember 2024 hadde Radio 3,16 AS' DAB-innholdskonsesjon i Riksblokk II og region 19 og 20, men disse opphørte i mars 2025, og aktøren fikk flere DAB-konsesjoner i ulike regioner av Lokalradioblokka.

I 2025 har en ny stor lokalradioeier, Prepro AS, fått tildelt tolv innholdskonsesjoner i Lokalradioblokka, som basert på stasjonsnavnene formidler to kjerneprofiler Radio Relax – RRLX og Værradioen. Værradioen har geografisk nedslagsfelt i de to regionene som utgjør Agder fylke, mens Radio Relax – RRLX DAB-konsesjoner har et seminasjonalt nedslagsfelt gjennom Østfold, Akershus, Innlandet, Buskerud, begge områdene som utgjør Agder fylke og deler av Telemark fylke.

Gjennomgangen av den strukturelle innretningen av innholdskonsesjoner, kjerneprofiler og geografisk nedslagsfelt som de største eierne i lokalradiomarkedet har, viser at de bidrar til mediemangfold gjennom å representere ulike typer avsendere som skiller seg fra hverandre både i organisering, geografisk nedslagsfelt og differensiering i ulike kjerneprofiler. Gjennomgangen indikerer også at lokalt innhold ikke er en del av innholdstilbudet i alle kjerneprofilene til de store lokalradioeierne. Se nærmere om innholdet i lokalradioene i 2024 i punkt 4.4.10.

4.4.9 Riksblokk II og vestlandsnettene i Lokalradioblokka

Kartleggingen av lokalradiostrukturene har også vist at noen av de store lokalradioeierne oppnår et seminasjonalt nedslagsfelt for sine lokalradiosendinger ved å være i Riksblokk II. Riksblokk II er avsatt til digital kringkasting uten at det er lagt nærmere føringer i form av krav om befolkningsdekning eller en forutsetning om at ressursen skal benyttes til riksdekkende sendinger.¹⁷⁴ Foreløpig sender ingen riksdekkende aktører i dette nettet. Fra 1. januar 2021 har lokalradioaktøren A-Media AS hatt sendaranleggskonsesjonen for Riksblokk II, og konsesjonen varer til 31. desember 2031. Utbyggingen av Riksblokk II har foreløpig skjedd i visse regioner i Sør-Norge, fortrinnsvis på Østlandet, Sørlandet og Vestlandet, noe som utgjør et seminasjonalt nedslagsfelt i Medietilsynets kartlegging av innholdsprofiler i lokalradiomarkedet.

I det digitale radiolandskapet er det som utgangspunkt kun én av de fire landsdekkende frekvensblokkene som er avsatt til lokalradiodrift: Lokalradioblokka med sine 37 regioner. Det er rimelig å anta at når lokalradio driftes parallelt både i Lokalradioblokka og i Riksblokk II, har det betydning for konkurransesituasjonen som lokalradioaktører med sammenfallende innholdsprofiler og målgrupper opplever. I et mediemangfoldsperspektiv er spørsmålet om Riksblokk II bidrar til økt avsender- og/eller innholdsmangfold ved at den legger til rette for at flere aktører kan tilby flere radiotilbud til befolkningen, eller om Riksblokk II representerer en ytterligere distribusjon og et større geografisk nedslagsfelt for allerede eksisterende lokalradiovirksomhet i FM eller noen av regionene i Lokalradioblokka. I lys av dette er det relevant at kartleggingen av lokalradioeiere og innholdsprofiler viser at det er stort sammenfall mellom aktørene som har DAB-konsesjoner i Riksblokk II og de tre regionene 19 Nordhordland, 20 Hardanger og 21 Sogn i Lokalradioblokka. De fire sendaranleggene eies og drives av samme lokalradioeier, Egil Martin Solberg.¹⁷⁵

Tabell 23 viser at 15 av de 22 virksomhetene¹⁷⁶ i Riksblokk II også har innholdskonsesjoner i de tre vestlandsnettene 19, 20 og 21 i Lokalradioblokka i DAB. Majoriteten av disse har bare innholdskonsesjoner i disse fire DAB-nettene, men A-Media AS, Radio Sunnhordland AS, Jæren Misjonsradio, pTro og P7 Kristen Riksradio har lokalradiovirksomhet også i andre sendernett. For A-Media AS, Radio Sunnhordland AS og Jæren Misjonsradio gjelder dette innholdskonsesjoner i lokale FM-nett. For Ptro gjelder

174 Jf. Brev av 27. mai 2020 fra Kulturdepartementet til Medietilsynet med oppdrag om utlysning av Riksblokk II, ref.nr 19/2497-9.

175 A-Media AS har anleggskonsesjonen for Riksblokk II samt i region 19 Nordhordland i Lokalradioblokka, mens Radio Sunnhordland AS har anleggskonsesjon i region 20 Hardanger i Lokalradioblokka og Aktuelt Haugalandet AS i region 21 Sogn i Lokalradioblokka.

176 Fin Radio / Thean Tamil Osai har to innholdskonsesjoner i Riksblokk II som sender de to kjerneprofilene Fin Radio og Ukraine Radio. Mediehuset 5000 Bergen har også to innholdskonsesjoner i Riksblokk II (og i region 19 Nordhordland og 20 Sogn) og sender kjerneprofilene 5000 Bergen og Like It A Lot Radio

det både konsesjoner i lokale FM-nett og flere innholdskonsesjoner i Lokalradioblokka for DAB, og for P7 Kristen Riksradio gjelder det flere innholdskonsesjoner i andre regioner i Lokalradioblokka for DAB, som vist ovenfor. I tillegg har TV Visjon Norge AS konsesjon i Riksblokk II og to av de tre regionene i Lokalradioblokka. Aktøren har også virksomhet i andre sendernet på DAB i Lokalradioblokka. Én virksomhet, Radio Folgefonn, har virksomhet i Riksblokk II og i region 20 i Lokalradioblokka.

Tabell 23 – oversikt over innholdskonsesjonærene i Riksblokk II og region 19 Nordhordland, 20 Hardanger og 21 Sogn i Lokalradioblokka per 15. september 2025

Virksomhet med innholdskonsesjon	Riksblokk II	Reg. 19	Reg. 20	Reg. 21
A-Media AS	X	X	X	X
Radio Sunnhordland AS	X	X	X	X
Butippen AS	X	X	X	X
Foreningen Radio Berlin	X	X	X	X
Foreningen Radio Mallorca	X	X	X	X
Foreningen Radio Paris	X	X	X	X
Foreningen Radio Roma	X	X	X	X
Foreningen Radioactive	X	X	X	X
Fin Radio/ Thean Tamil Osai*	X	X	X	X
Jæren Misjonsradio	X	X	X	X
Mediehuset 5000 Bergen AS*	X	X	X	X
Nyhetsformidlingen for Vestland og Rogaland	X	X	X	X
P7 Kristen Riksradio	X	X	X	X
pTro	X	X	X	X
Rabulisten Media AS	X	X	X	X
TV Visjon Norge AS	X	X	X	
E-Mediahuset AS	X			
Silkeveien AS	X			
Panjab Radio Ltd	X			
Lyd teknikk AS	X			
Jeppsson Media Radio Riks	X			
Radio Folgefonn	X		X	
Syvendedags adventistkirken - Bergen menighet		X		
Stiftelsen Studentradioen i Bergen		X	X	
Askøy Nærradiolag		X		

Kilde: Medietilsynet *betyr at virksomheten har to innholdskonsesjoner/profiler i Riksblokk II

Tabellen viser videre at fem virksomheter bare er i Riksblokk II og ikke i de tre øvrige regionblokkene i Lokalradioblokka. Fire av disse, E-Mediahuset AS, Silkeveien AS, Lyd teknikk AS og Panjab Radio Ltd, har ingen annen lokalradiovirksomhet enn konsesjoner i Riksblokk II. Jeppsson Media Radio Riks, har ellers FM-konsesjon i Oslo og to DAB-konsesjoner i region 3 Akershus og region 8 Kongsberg, Drammen, Eiker. Tre aktører har innholdskonsesjoner i én eller flere av de tre regionene i Lokalradioblokka, men ikke i Riksblokk II. Alle disse tre har en tydelig lokal forankring i Bergensområdet (Studentradioen i Bergen, Syvendedags adventistkirken i Bergen og Askøy Nærradiolag). Både Studentradioen og Syvendedags adventistkirken har FM-konsesjoner i Bergen, mens Askøy Nærradiolag bare er på DAB i Nordhordland (region 19).

Sammenstillingen viser at Riksblokk II i all hovedsak gir lokalradioer en videre distribusjon i tillegg til tilstedeværelsen i FM-nettet og/eller ulike regioner i Lokalradioblokka. Det er først og fremst lokalradioer som har innholdskonsesjoner i de tre regionene 19, 20 og 21 i Lokalradioblokka, som også sender i Riksblokk II.

4.4.10 Desentralisert lokalradiostruktur med en rekke mindre aktører

Kartleggingen av lokalradiostrukturen har så langt vist at det er noen store eiere i lokalradiomarkedet som har mange innholdskonsesjoner. Sammenstillingen av disse store aktørenes kjerneprofiler og geografiske nedslagsfelt viser at flere innholdskonsesjoner formidler én kjerneprofil, og at det er en del profiler med et seminasjonalt nedslagsfelt.

Ser vi på lokalradiostrukturen fra et avsenderperspektiv, er de aller fleste lokalradiovirksomhetene mindre aktører med et fåtall konsesjoner og med et lokalt eller regionalt nedslagsfelt for sendingene sine. Dersom vil holder utenfor både de store lokalradioeierne presentert i punkt 4.4.6 og virksomhetene som har innholdskonsesjoner i Riksblokk II og er presentert i punkt 4.4.7¹⁷⁷, trer den desentraliserte lokalradiostrukturen tydelig frem. Når disse holdes utenfor, er det totalt 182 innholdskonsesjoner på andre FM- og DAB-nett rundt om i Norge.¹⁷⁸ I denne delen av lokalradiomarkedet er det færre DAB-konsesjoner enn FM-konsesjoner, respektive 82/100 per 25. september 2025. Dette har blant annet sammenheng med at de aller fleste i denne gruppen har en forankring i FM. Siden forrige kartlegging i desember 2024 har det blitt ti flere DAB-konsesjoner og to flere FM-konsesjoner. Det viser at det er en viss nyetablering på DAB samtidig som FM-nettet fortsetter å stå sterkt.

De 182 konsesjonene er fordelt på 90 virksomheter, der nær halvparten (43 virksomheter) bare har FM-konsesjoner. Antallet små lokalradiovirksomheter er redusert fra 107 i desember 2024, og antallet virksomheter som bare har FM-konsesjon er redusert med seks. Virksomhetene som bare sender i FM-nettet er i all hovedsak «ultralokale», med bare én innholdskonsesjon i et FM-nett.¹⁷⁹ 34 av de 90 virksomhetene har både FM og DAB-konsesjoner (totalt 108 innholdskonsesjoner, fordelt på 55 FM-konsesjoner og 53 DAB-konsesjoner), som typisk følger hverandre med utgangspunkt i samme geografiske område. Av de mindre aktørene som har både FM- og DAB-konsesjoner, har det blitt 14 færre siden forrige kartlegging i desember 2024. Av de 90 virksomhetene er det 13 bare har DAB-konsesjon(er), og her har antallet økt noe fra 10 i desember 2024. De 13 «rene» DAB-konsesjonærene hadde til sammen 29 innholdskonsesjoner.

De 90 lokalradiovirksomhetene har i all hovedsak én kjerneprofil. Radio Nordkapp, eid av Radio Nordkapp SA, er et eksempel på en kjerneprofil som formidles gjennom fem FM-konsesjoner og én DAB-konsesjon. Kjerneprofilen har utløpere i Vadsø og Vardø, der de to stasjonene Radio Nordkapp Vadsø og Radio Nordkapp Vardø sender delvis unikt innhold og delvis fellesstoff fra kjerneprofilen. Det viser lokalradiundersøkelsen Medietilsynet gjorde i 2024.

177 Som vist i beskrivelsen av tabell 12 har ikke Syvendedagsadventistkirken i Bergen, Studentradioen i Bergen og Radio Askøy innholdskonsesjon i Riksblokk II. De tre er heller ikke blant de store lokalradioeierne og er dermed med i opptellingen av antallet innholdskonsesjoner og virksomheter i denne beskrivelsen av den desentraliserte lokalradiostrukturen.

178 Jæren Misjonsradio med én FM-konsesjon på Jæren, TV-Visjon Norge AS med en DAB-konsesjon i region 3 Akershus, Radio Folgefonn med én FM-konsesjon i Oddaområdet i Hordaland, og Jeppson Media Radio Riks med én FM-konsesjon i Oslo og to DAB-konsesjoner i henholdsvis region 3 Akershus og 8 Kongsberg, Drammen i Lokalradioblokka, er da holdt utenfor denne sammenstillingen grunnet innholdskonsesjon i Riksblokk II.

179 Kun to av de «rene» FM-virksomhetene har mer enn én FM-konsesjon (begge har to hver).

I et mediemangfoldsperspektiv har et bredt spekter av avsendere i lokalradiomarkedet en verdi, inkludert aktører med en tydelig lokal profil og aktører som retter seg mot smalere grupper og interesser. Men overgangen til DAB er kostbar, og økonomien i lokalradioene varierer mye fra konsesjonær til konsesjonær. Faktorer som spiller inn, og som kan variere mye fra virksomhet til virksomhet, er blant annet eierskap, tilgjengelig sendetid, innholdsprofil, lokale konkurranseforhold og den enkelte aktørens ambisjoner for sitt redaksjonelle innhold og geografiske nedslagsfelt.

4.4.11 Innholdstilbudet i lokalradioene

Lokalradiovirksomhetene har fra oppstarten i 1982 vært mangfoldige i organisering, finansiering og innhold. Både foreninger, minoritetsgrupper, undervisningsinstitusjoner og kommersielle aktører driver lokalradio. Mangfoldet i lokalradiotyper gjenspeiler seg også i det geografiske dekningsområdet, og lokalradiomarkedet favner alt fra ultralokale stasjoner med lokale eiere til større eiere som formidler det samme innholdstilbudet gjennom flere innholdskonsesjoner og på tvers av flere fylker. Noen innholdsprofiler i lokalradiomarkedet har, som vist ovenfor, et seminasjonalt nedslagsfelt.

I mediemangfoldsrapporten om status for innholdsmangfoldet i Norge gjennomførte Medietilsynet både en egen manuell kvantitativ innholdsanalyse og en spørreundersøkelse blant alle lokalradio-konsesjonærene. Til innholdsanalysen ble det trukket ut et representativt utvalg av lokalradioer med spredning i radiokategorier, konsesjonstyper, geografi og eierskap.¹⁸⁰ Analysen er bred, siden den omfatter de aller fleste lokalradiotypene. Dette er viktig med tanke på den sammensatte lokalradio-bransjen. Men omfanget av sendetid gjorde imidlertid at analysen er begrenset.

For å sette innholdsanalysen i en større kontekst, gjennomførte Medietilsynet i tillegg en spørreundersøkelse, med grunnlag i kartleggingen av lokalradioprofiler som er presentert i punkt 4.4.7. Hele 82,9 prosent av lokalradioprofilene svarte på undersøkelsen. Det bidro til at Medietilsynet for første gang kunne presentere en bred oversikt over det faktiske innholdstilbudet som lokalradioene bidrar med, og vise ulike egenskaper ved de ulike lokalradioprofilene som tilbys. I motsetning til innholdsanalysen er resultatene fra spørreundersøkelsen basert på egenrapportering fra aktørene om hvilke ressurser de har til lokalradiovirksomheten, hvilke redaksjonelle prioriteringer de gjør med hensyn til målgruppe, tema, musikk og språk, og hvor mange innbyggere det er innenfor deres geografiske nedslagsfelt.

I lokalradioundersøkelsene Medietilsynet har gjort, kategoriseres lokalradioene i fire typer: kommersielle radioer, allmennradioer, livssynsradioer, skole-/studentradioer og nisjeradioer.

Lokalradiovirksomhetene rapporterer selv at egenprodusert lokalt innhold og lokale nyheter står sterkt i det samlede innholdstilbudet. I spørreundersøkelsen svarte nesten ni av ti at lokalt innhold blir formidlet i lokalradioen. Dette er langt høyere enn de 55 prosentene av lokalradioene som ifølge innholdsanalysen hadde lokalt innhold.

De aller fleste oppga at de lager alt det lokale innholdet selv (nesten 75 prosent), mens noen formidler både egenprodusert og eksternt produsert lokalt innhold (12,4 prosent). Bare 3,9 prosent formidler bare lokalt stoff som er laget av andre. Over 50 prosent av lokalradioene som får hele eller deler av det lokale innholdet sitt fra andre, oppga at de fikk det fra andre lokalradiostasjoner som har samme eier. Bare 14 prosent får det fra andre radiostasjoner med en annen eier. Det er 44 prosent som får

180 Først ble alle FM- og DAB-konsesjonene i Medietilsynets register delt inn i ulike kategorier basert på radiotyper og landsdeler i Norge. Det ble trukket et proporsjonalt utvalg fra hvert av gruppene. For at alle kategoriene skulle være representerte, ble det trukket ut 44 radioer med ett innspillingsdøgn. Fire radiostasjoner kunne ikke levere opptak, slik at det endelige antallet radiostasjoner endte på 40. Metoden er videre beskrevet i kapittel 3.4 i Medietilsynet (2024) *Mediemangfoldsregnskapet – mediemangfold i et innholdsperspektiv*.

lokalt innhold fra andre eksterne produsenter. Innholdsdeling og samarbeid om lokalt innhold skjer dermed mest mellom lokalradiostasjoner under samme eier, men noen virksomheter kjøper også lokalt innhold fra andre eksterne produksjonsmiljøer.

Over sju av ti lokalradiovirksomheter svarte i spørreundersøkelsen at de formidler lokale nyheter. Dette er langt høyere enn det innholdsanalysen viste, der én av fire hadde lokalt nyhetsstoff. Ifølge innholdsanalysen hadde alle lokalradioene som sendte lokale nyheter også annet lokalt stoff i sendingene sine. Dette stemmer overens med resultatene fra spørreundersøkelsen og underbygger at lokal nyhetssatsing som oftest vil være en del av en større lokal innholdsstrategi. Spørreundersøkelsen viste videre at den lokale nyhetsdekningen formidles i ulike sendeflater, og ikke bare i nyhetsbulletiner som er det tradisjonelle formatet for den løpende nyhetsdekningen i radio. Vel 33 prosent oppga at lokalradioprofilen formidler både lokale nyhetsbulletiner og lokalt nyhetsstoff i andre sendeflater, mens cirka 27 prosent bare formidler lokalt nyhetsstoff i andre sendeflater. Én av ti formidler bare lokale nyhetsbulletiner. I overkant av 75 prosent av lokalradioprofilene produserer de lokale nyhetsbulletinene selv, og ytterligere 10 prosent har en miks av egenproduserte og eksternt produserte lokale nyheter. Bare 14 prosent får alle lokale nyheter fra eksterne produsenter. De eksternt produserte lokale nyhetene kommer i all hovedsak fra nyhetsredaksjoner innenfor samme lokalradioeierskap. Det er færre lokalradioer som formidler nasjonale enn lokale nyhetsbulletiner, og de aller fleste lokalradioer som formidler nasjonale nyheter, får dette innholdet fra sentrale nyhetsbyråer eller nasjonale nyhetsredaksjoner.

Innholdsmangfoldsrapporten viste nettopp at bredden i avsendere og ulike målgrupper bidrar til et innholdstilbud som de større allmenne mediene ikke dekker.¹⁸¹ Lokalt innhold, i betydningen av at det dekker temaer som handler om lokalsamfunnet der radioen har innholdskonsesjon, er ikke det mest relevante for alle lokalradiotyper. Dette må hensyntas ved vurderingen av tilskuddskategorien prosjekttilskudd til lokale programproduksjoner i punkt 4.7. Spørreundersøkelsen Medietilsynet gjennomførte blant lokalradiovirksomhetene til innholdsmangfoldsrapporten i 2024, viste at 13 prosent har en religions- eller livssynsprofil, 5 prosent er minoritetsradioer, og 5 prosent er skole- og studentradioer.¹⁸² Undersøkelsen viste videre at over 60 prosent av innholdsprofilene verken har et bestemt tematisk fokus eller retter seg mot særskilte målgrupper. Ifølge spørreundersøkelsen Medietilsynet har gjennomført, bidrar lokalradiovirksomhetene til å formidle minoritetsspråk. I undersøkelsen rapporterte ulike lokalradiovirksomheter sendinger på hele 24 språk i tillegg til norsk. Det er en lang tradisjon i Norge for at ulike minoritetsgrupper har hatt lokalradiokonsesjon. Disse lokalradioene har vært både en viktig informasjonskanal på morsmålet og en møteplass der ulike minoriteter kommer til orde, noe som er positivt for innholdsmangfoldet.

Kultur, musikk og samfunn er de tre største temaene i lokalradiovirksomhetene. Både innholdsanalysen og spørreundersøkelsen bekrefter dette. Innholdsanalysen viser videre at allmennradioene har en både større og jevnere temabredde enn de andre lokalradiokategoriene. Samtidig er kultur/underholdning et stort tema i allmennradioene, slik det også er for kommersiell radio og skole-/studentradioer. Innholdsanalysen viste videre at skole- og studentradioene har innhold som er relevant for de unges hverdag, og som skiller seg fra tematikkene i de andre radiotypene. Hovedtemaet i livssynsradioer er livssyn, med nær 85 prosent. Nisjeradioene skiller seg tematisk fra de andre lokalradiotypene ved å formidle mest innhold om samfunn og etikk, aktualitet og hverdagsliv og relasjoner.

181 Medietilsynet (2024) *Mediemangfoldsregnskapet – mediemangfold i et innholdsperspektiv*.

182 Ibid.

Innholdsanalysen viste at den mest brukte sjangeren i alle lokalradiotypene var programlederinnslag. Intervju ble også brukt av samtlige lokalradiotypene, noe som viser at lokalradiovirksomhetene inviterer ulike eksterne kilder inn i formidlingen av innholdstilbudet. En ressurskrevende sjanger som reportasje/montasje ble også brukt av samtlige lokalradioer, men det var bare allmennradioene, nisjeradioene og livssynsradioene som brukte denne sjangeren i særlig grad. Sjangere som andakt, bønnemøte, gudstjeneste og innsamling ble bare brukt i livssynsradioene. Innholdsanalysen viste videre at det bare var allmennradioer og nisjeradioer som formidlet radiobingo på de undersøkte radioene, noe som støtter opp om at denne finansieringskilden er viktig for nettopp disse radiokategoriene.

Om kildebruk viste innholdsundersøkelsen at det er vanlige folk som kommer mest til orde i lokalradioene, og disse kildene er da i all hovedsak lokale. Dette står som en motsats til kildebruken i andre norske redaktørstyrte medier, der flere undersøkelser viser at elitekilder oftest brukes som kilder. Også fagpersoner og eksperter er ofte brukte kilder, og én av fire slike personer var lokale i sendingene som Medietilsynet analyserte. Lokale kjendiser, kulturpersoner, musikere og samfunnsdebattanter var også blant de oftest brukte kildene i lokalradio, og det er allmennradioene som er den fremste arenaen for disse kildene. En annen kildegruppe som var mer representert enn forventet ut fra det som er vanlig i mediebildet ellers, er barn og unge. En sentral årsak til dette er skole- og studentradioene, men også allmennradioene bidrar til å la barn og unge få komme til orde på lufta. Undersøkelsen viste at når allmennradioene bruker kilder i sendingene sine, bruker de mest tid på lokale kilder uavhengig av hvilken kildetype det er. Dette skiller seg fra de andre fire radiokategoriene (kommersielle radioer, livssynsradioer, skole-/studentradioer og nisjeradioer), som vier mest taletid til ikke-lokale kilder.

Lokalradiovirksomhetene spiller mye musikk, og lokal musikk er et uttrykt satsingsområde for mange. Innholdsanalysen viser at 66,5 prosent av innholdet er musikk, mens 25,5 prosent er verbalt redaksjonelt innhold. Det er imidlertid ikke alle lokalradiotypene som legger like mye vekt på musikk. De kommersielle radioene har hele 82 prosent musikk og knappe 8 prosent verbalt redaksjonelt innhold. Allmennradioene har nesten 70 prosent musikk og 23 prosent verbalt redaksjonelt innhold. Livssynsradioene har størst andel verbalt innhold med 43 prosent, mens musikk står for 50 prosent. Nisjeradioene og skole- og studentradioene har mellom 30 og 40 prosent verbalt redaksjonelt innhold. Ifølge lokalradiovirksomhetene blir lokal musikk spilt regelmessig. Spørreundersøkelsen viser at åtte av ti lokalradioprofiler spiller lokal musikk daglig eller ukentlig. Bare én av ti lokalradioer sier at de aldri spiller lokal musikk. Innholdsanalysen viste at halvparten av de undersøkte lokalradioene spilte lokal musikk på undersøkelsesdagen. Selv om lokal musikk ifølge lokalradioene spilles regelmessig, er det totale omfanget i løpet av et år relativt lavt. Sju av ti sier at lokal musikk utgjør mindre enn 20 prosent av musikken på årsbasis. Siden innholdsanalysen omfattet et utvalg fra en tilfeldig ukedag, er den lite egnet til å si noe om hyppigheten av lokal musikk.

4.5 Vurdering av eksisterende innretning av tilskuddsformer

Hovedspørsmålet i vurderingen av tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier er om tilskuddsformene i dag er innrettet på en hensiktsmessig måte. Det kan tildeles ulike former for tilskudd etter ordningen, totalt sju ulike kategorier for støtte. Oversikten over tildelte midler de siste fem årene viser at den klart største tilskuddskategorien målt i tildelte midler er digitalisering av lokalradio, se tabell 19. Denne prioriteringen er tilsiktet ettersom et formål om å bidra til å digitalisere lokalradio ble inntatt ved forskriftsendring i 2016, og at om lag halvparten av totalrammen i ordningen etter denne endringen har blitt øremerket til digitaliseringsformål. Samtidig ble virkeområdet for ordningen utvidet til at anleggskonsesjonærer i Lokalradioblokka for DAB kunne få tilskudd, i tillegg til kringkastere (lokalradiokonsesjonærer, lokal-tv-konsesjonærer og registrerte kringkastere).

De første årene fra 2016 omfattet drifts- og investeringstilskuddet til digitalisering av lokalradio både tilskudd som skulle bidra til at lokalradioer kunne leie kapasitet i senderanlegg i Lokalradioblokka i områder hvor det var begrenset kommersielt grunnlag for å bygge ut senderanlegg, og tilskudd til utbygging av senderanlegg i Lokalradioblokka. Støtte til utbygging av lokale og digitale radionett gis til anleggskonsesjonærer i Lokalradioblokka.¹⁸³ Lokalradiokonsesjonærer som kan dokumentere at de har en avtale med en anleggskonsesjonær i sitt område, kan også få utbyggingsstøtte. Fra 2020 ble tilskuddskategorien digitalisering av lokalradio ytterligere utvidet til å omfatte «rent» driftstilskudd til digitalisering av lokalradio. Slikt driftstilskudd har blitt tildelt fra 2021.¹⁸⁴ Selv om det er høyere kostnader knyttet til å sende på DAB, er denne driftsstøtten til digitalisering av lokalradio teknologinøytral i den forstand at det også kan søkes om driftstilskudd for å dekke kostnader ved sendinger på andre digitale flater, for eksempel internett. Medietilsynets vurdering av om tilskuddet til digitalisering av lokalradio er tilpasset formålet, fremgår i punkt 4.6.

De sju ulike kategoriene for støtte som kan tildeles etter lyd- og bildeordningen, omfatter både drifts- og prosjekttilskudd. De to kategoriene driftstilskudd i ordningen, i tillegg til driftsstøtte til digitalisering av lokalradio, er driftstilskudd til bransjeorganisasjoner for lokale lyd- og bildemedier og driftstilskudd til lokalradiostasjoner for etniske og språklige minoritetsgrupper. Driftsstøtten til disse to gruppene er et langvarig tiltak innenfor tilskuddsordningen, og driftsstøtten til lokalradioer for etniske og språklige minoriteter er et forskriftsfestet prioritert område under ordningen.¹⁸⁵ Beløpsgrensen for driftstilskuddet til etniske og språklige minoritetsradioer ble nylig økt ved forskriftsendring i 2024, til maksimalt 200 000 kroner i driftstilskudd per lokalradio for etniske og språklige minoritetsgrupper per år.

Det er fire kategorier prosjekttilskudd: (1) til investering i utbygging av digitale lokalradionett i Lokalradioblokka, (2) til produksjon av lokale programmer, (3) til kompetansehevende tiltak (inkludert tilskudd til deltakelse på nasjonale arrangementer for lokalradio- og lokal-tv-virksomheter, for eksempel Norsk Lokalradioforbunds landskonferanse, Lyddager etc.), og (4) til utviklingstiltak. Programproduksjoner av høy kvalitet og kompetanseutvikling og samarbeid mellom ulike lokalmedier er to av hovedmålene tilskuddsordningen skal bidra til. Det inngår i hovedformålet om å bidra til mediemangfold, ytringsfrihet og styrking av de lokale lyd- og bildemedienes demokratiske funksjon i samfunnet.¹⁸⁶

Medietilsynets vurdering av sammensetningen av driftstilskudd og prosjekttilskudd i ordningen fremgår i punkt 4.7, der det også gjøres en vurdering av resultater og effekter de ulike tilskuddskategoriene har for målgruppen og samfunnet.

183 Tildeling av utbyggingsstøtte er forbeholdt senderanlegg i Lokalradioblokka, og anleggskonsesjonæren for Riksblokk II kan ikke få utbyggingsstøtte.

184 Forskriftsendringen av 6. november 2020 fulgte opp forslag fra Medietilsynets rapport av 8. mai 2019 *FM etter 2021*, der en slik driftsstøtte ble foreslått som et insentiv til digitalisering for lokalradioene. Forslaget ble begrunnet med høyere driftskostnader på DAB enn på FM, på grunn av både store investerings- og driftskostnader på DAB, og færre aktører å dele kostnadene med på DAB enn på FM.

185 Dette går frem av § 4 andre setning i forskrift om tilskudd til lokale lyd- og bildemedier om at det «skal tas særlig hensyn til søknader fra lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper».

186 Jf. Forskrift om tilskudd til lokale lyd- og bildemedier § 1.

4.6 Vurdering av om tilskudd til digitalisering av lokalradio er tilpasset det faktiske behovet

Vurderingen av om tilskuddet til digitalisering av lokalradio er tilpasset det faktiske behovet må baseres på hvilke resultater og effekter tilskuddet har gitt både for støttemottakerne og på samfunnsnivå. I vurderingen har Medietilsynet både sammenstilt ulike data fra egne fagregistre, tidligere økonomi-rapporter og analyser i Mediemangfoldsregnskapet om status for avsender- og innholdsmangfoldet. I tillegg er det innhentet oppdaterte dekningsberegninger for utbyggingen av digitale lokale senderanlegg i Lokalradioblokka og på lokalradionett i FM fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom). Medietilsynet har også innhentet en ekstern rapport fra Eivind Engberg som gir et oppdatert og etterprøvbart kostnadsbilde knyttet til drift og investering i DAB-distribusjon for lokalradio i Norge.

4.6.1 Treffsikkerheten for investerings- og driftstilskudd til digitalisering av lokalradio

Om lag halvparten av dagens støttemidler i ordningen for tilskudd til lokale lyd- og bildemedier går til å digitalisere lokalradio, både i form av støtte til utbygging av digitale lokalradionett og driftsstøtte til lokalradioene. I 2025 utgjorde den samlede støtten til digitalisering av lokalradio 11,8 millioner kroner.

Tabell 24 viser at det i løpet av den siste tiårsperioden 2016–2025 til sammen er tildelt 107,4 millioner kroner i digitaliseringsstøtte fra tilskuddsordningen. 58,3 millioner kroner har gått til utbygging av senderanlegg i Lokalradioblokka og 49,1 millioner kroner har gått til digitalisering av lokalradio.

Fra 2021 er det også tildelt ren driftsstøtte til digitalisering. Denne støtten er teknologinøytral i form av at den kan gis til å dekke driftskostnader i alle digitale flater. I praksis er det gitt driftsstøtte til digitalisering til lokalradioer som sender i Lokalradioblokka, lokalradioer som sender i Riksblokk II og på Internett. I perioden 2016–2025 det gitt 13,8 millioner kroner er tildelt i driftstilskudd til anleggs-konsesjonærer i Lokalradioblokka og totalt 35,3 millioner har gått til digitalisering av lokalradioer og driftstilskudd til lokalradiovirksomheter i perioden 2016–2025.

Tabell 24 viser at det fra 2016 til og med 2022 ble tildelt mest midler til utbygging av lokalradionett i Lokalradioblokka. Etter 2021 har en stadig større andel av digitaliseringsmidlene gått til drift, og allerede i 2023 gikk nær 75 prosent av tilskuddspotten innenfor det prioriterte området om digitalisering av lokalradio i den lokale lyd- og bildeordningen til driftsstøtte. I 2025 gikk i overkant av 85 prosent av digitaliseringsmidlene til driftsstøtte, mens kun omtrent 14 prosent ble tildelt utbygging av lokalradionett i Lokalradioblokka.

Tabell 24 – tilskudd til utbygging av senderanlegg i Lokalradioblokka og driftstilskudd til digitalisering av lokalradio 2016–2025 (tall i millioner kroner)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Totalt
Utbygging av lokalradionett	8,3	9,3	6,5	7,2	7,5	5,9	6,6	3,0	2,3	1,65	58,3
Driftstilskudd til anleggs-konsesjonærer	-	-	-	-	-	0,8	2,0	4,3	3,4	3,3	13,8
Digitalisering av/driftstilskudd til lokalradioer*	0,8	2,8	3,4	2,2	2,9	3,8	2,5	3,9	6,2	6,8	35,3
Sum	9,1	12,1	9,9	9,4	10,4	10,5	11,1	11,2	11,9	11,8	107,4

Kilde: Medietilsynet *fra 2021 inkluderer summen ren driftsstøtte til digitalisering

Det er flere årsaker til digitaliseringsstøtten den siste tiårsperioden har endret sitt tyngdepunkt fra tilskudd til investeringer i senderanlegg i Lokalradioblokka til driftsstøtte til digitalisering. Én av årsakene er at det i løpet av perioden er igangsatt utbygging av DAB-anlegg i de aller fleste områder i

Lokalradioblokka. Når anlegget er bygd ut reduseres investeringsbehovet og antall søknader, og følgelig også størrelsen på tildelte midler. Tilskudd til anleggskonsesjonærer for å drifte disse sender-nettene øker imidlertid parallelt med at flere anlegg bygges ut og blir operative. Det er likevel driftstilskuddet til lokalradioer og innholdskonsesjonærer som har økt aller mest i denne perioden, og i 2025 gikk 58 prosent av den totale digitaliseringsstøtten til digitalisering av og driftsutgifter for lokalradioer.

Formålet med digitaliseringsstøtten har vært å stimulere til digitaliseringen av lokalradio, både gjennom støtte til investering i utbygging av senderanlegg i Lokalradioblokka og gjennom støtte til drift, særlig for lokalradioer som distribuerer parallelt på FM-nettet. Det er forutsatt at disse formene for digitaliseringsstøtte skal tildeles i en begrenset periode.¹⁸⁷

Behovet for investeringsstøtte er knyttet til utbygging av senderanlegg i de ulike regionene i Lokalradioblokka for DAB. For å vurdere om investeringsstøtten til utbygging av sendernet er tilpasset det faktiske behovet, er det dermed nødvendig å se nærmere på status for utbyggingen av digitale lokalradionett.

Driftsstøtten tar utgangspunkt i at driftskostnadene på DAB er høyere enn på FM, og behovet for parallellfordistribusjon på FM og DAB. Insentivet til digitalisering gjennom driftsstøtte var ment å være til utgangen av inneværende forlengelsesperiode for FM, som er satt til utgangen av 2026. Vurderingen av om tilskuddet til driftskostnader er tilpasset det faktiske behovet må ta hensyn til at det nå er besluttet at lokalradio skal kunne være på FM-nettet frem til 2031, og at tidsperspektivet for den digitale overgangen for lokalradioene som er på FM dermed er forlenget.

4.6.2 Status for utbygging av digitale lokale radionett

Medietilsynet har gitt tilskudd til utbygging av 36 regioner i Lokalradioblokka i perioden 2016–2025. Ved utgangen av 2021, da den forrige mediestøtterapporten ble lagt frem, var det tre av totalt 37 regioner der det ikke var meldt inn operative lokale DAB-sendernet til Nkom. Regionene uten operative sendere var da Sogn (region 21), Namdalen (region 29) og Helgeland (region 30).¹⁸⁸ I mellomtiden er det etablert operative lokale DAB-nett i ytterligere to av de tomme regionene, Sogn og Helgeland. Dermed er det kun én region, Namdalen, der det ikke er tildelt senderanleggs-konsesjon for lokalradio på DAB per november 2025.

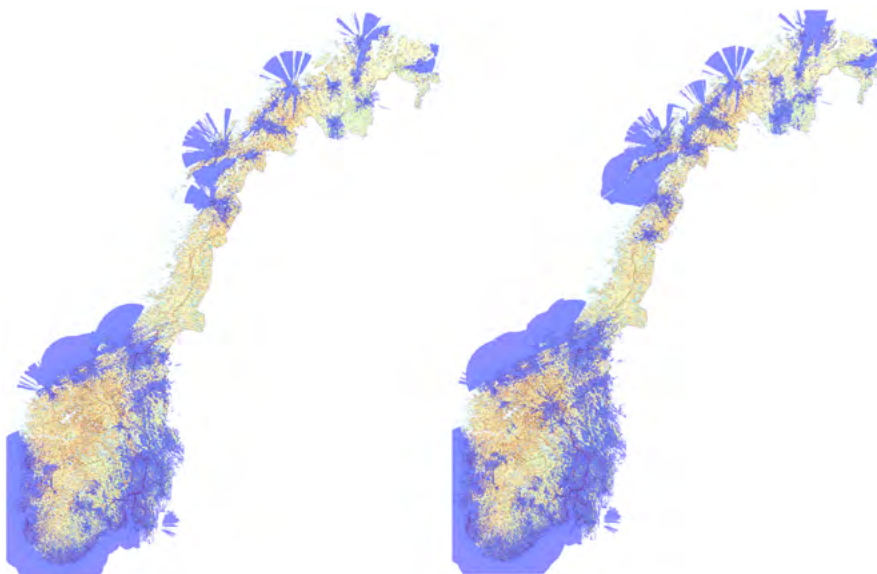
I perioden 2019–2025 har antallet operative DAB-sendere i Lokalradioblokka nesten doblet seg, fra 85 til 168. Dekningsberegninger som Medietilsynet har hentet inn fra Nkom sammenstiller antallet operative senderpunkter per 1. januar 2020 og 31. oktober 2025. Sammenstillingen viser at det har blitt 47 flere operative senderpunkter eller en økning på 28 prosent (fra 121 til 168 aktive DAB-sendere). Figur 19 viser at de nye senderpunktene som har kommet til mellom 2020 og 2025 har gitt en bedre arealdekning i ulike deler av Norge.¹⁸⁹ Særlig tydelig er dette i de nordlige fylkene Nordland, Troms og Finnmark, og figuren viser blant annet ett av de senest etablerte DAB-senderanleggene i Helgeland (region 30). Større geografisk nedslagsfelt er også tydelig i både Trøndelag, Møre og Romsdal, Innlandet og Vestland.

187 Meld. St. 24 (2014–2015) *Rammevilkår for lokalradio i samband med digitaliseringa av radiomediet*

188 Medietilsynet (2021) *De direkte mediestøtteordningene – En utredning fra Medietilsynet*.

189 Nkoms dekningsberegninger er basert på en beregningsmodell med antennehøyde 1,5 meter, beregningsmodell 1812-7 og en utendørsdekning signalstyrke $\geq 48\text{dBuV/m}$. Dekningsberegningen er presentert i en kartoppløsning på 1:200 meter.

Figur 19 – Dekningskart med aktive senderpunkter i Lokalradioblokka per 2020 (til venstre) og per 2025 (til høyre)



Kilde: Nkom

Sammenstillingen av dekningskartene for 2020 og 2025 viser at de nye senderetableringene har gitt lokalradioene en vesentlig større DAB-dekning og en relativt bred geografisk spredning utover storby- og bynære områder. Befolkningstettheten i områdene der de nye senderpunktene settes opp har betydning for i hvilken grad økt teknisk arealdekning gir en tilsvarende økning i befolkningsdekning. Det er derfor interessant å se hva den økte tekniske dekningen betyr for hvor stor andel av befolkningen som i 2025 kan ta inn lokalradio via Lokalradioblokka, sammenlignet med tidligere målinger.

4.6.2.1 Nærmere om utbyggingen av Riksblokk II

Utbygging av Riksblokk II er, som nevnt, ikke omfattet av formålet med digitaliseringsstøtten, men det gis driftsstøtte til radioer som sender i dette DAB-nettet dersom de har et lokalradioformål. Som vist i punkt 4.4.9 er det et høyt innslag av aktører i Riksblokk II som også har innholdskonsesjoner til lokalradio i Lokalradioblokka. Dette innebærer at det er en rekke lokalradiovirksomheter får en seminajonal og delvis overlappende geografisk distribusjon gjennom å leie seg inn på Riksblokk II.

For å belyse utbyggingen av dette DAB-nettet, har Nkom på forespørsel fra Medietilsynet beregnet dekningen for Riksblokk II per 31. oktober 2025.¹⁹⁰ Figur 20 viser at Riksblokk II primært er utbygd i Sør-Norge, fortrinnsvis på Østlandet, Sørlandet og Vestlandet.

¹⁹⁰ Nkoms dekningsberegninger er basert på en beregningsmodell med antennehøyde 1,5 meter, beregningsmodell 1812-7 og en utendørsdekning signalstyrke $\geq 48\text{dBuV/m}$. Dekningsberegningen er presentert i en kartoppløsning på 1:200 meter.

Figur 20 – Dekningskart med aktive senderpunkter i Riksblokk II per 2025



Kilde: Nkom

4.6.2.2 Nærmere om dekningen til de lokale FM-sendernettene

I vurderingen av om tilskuddet til digitalisering er tilpasset det faktiske behovet, særlig for lokalradioer som distribuerer parallelt på FM og DAB eller fortsatt kun er på FM, er det i tillegg relevant å se utviklingen i aktive sendernett og dekningsberegninger for lokal FM. FM-nettet deler Norge inn i 141 konsesjonsområder, der det i flere av områdene er to eller flere separate senderanlegg. Alle sendernettene som var beregnet for lokale 24/7-sendinger i slukkeområdene Oslo, Nesodden, Asker og Bærum, Ski og Oppegård, Hurum og Røyken, Stavanger, Bergen, Askøy og Trondheim, ble slukket under den nasjonale overgangen til DAB i løpet av 2017.¹⁹¹

Spørsmålet om de større konsesjonsområdene ville være like attraktive for lokalradioene med en lokal innholdsprofil og den økonomiske utfordringen utbygging av DAB-nettene ville innebære for mange lokalradioer, ble reist allerede i Meld. St. 8 (2010–2011) Digitalisering av radiomediet. Løsningen har vært å legge til rette for en lang digital transformasjonsfase for lokalradioene og en lang periode med parallell distribusjon i FM og DAB.

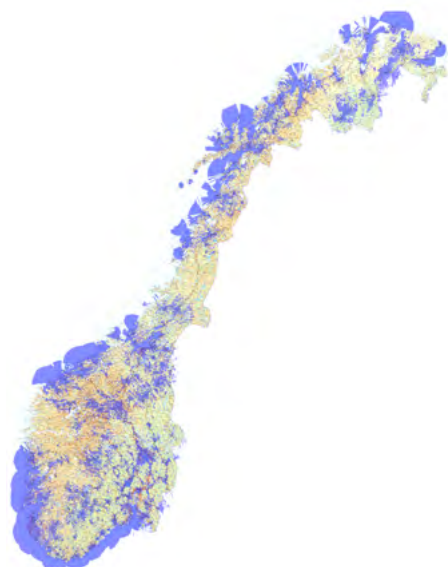
Som vist i punkt 4.4.2, har antallet lokalradiokonsesjonærer som enten dobbeltdistribuerer eller kun sender på FM gått relativt mye ned fra 2018 til 2025, mens antallet rene DAB-aktører vokser jevnt. Av de 141 konsesjonsområdene var det 116 som hadde aktive senderanleggs-konsesjoner i drift per september 2025. Det innebærer at det er 25 konsesjonsområder der det ikke er tildelt noen FM-konsesjoner. Antallet konsesjonsområder med aktive FM-sendernett er svakt synkende. Utviklingen bekreftes av Nkom, som opplyser at det har blitt 14 færre aktive sendere i lokal-FM fra 2019 til 2025.

Nkom har på forespørsel fra Medietilsynet også beregnet dekningen for de operative sendernettene for lokalradio på FM per 31. oktober 2025.¹⁹² Figur 21 viser arealdekningen de 548 aktive lokalradio-senderne på FM gir i ulike deler av Norge.

¹⁹¹ De 141 konsesjonsområdene har til sammen 178 sendernett, fordelt på 148 sendernett i de 130 konsesjonsområdene som ikke er slukkeområder og 30 sendernett i de 11 konsesjonsområdene som er slukkeområder (i slukkeområdene er de 19 sendernettene for 24-7-radioer og allmennradio uten drift, og det er 11 operative sendernett med nisjeradioer tilbake).

¹⁹² Nkoms dekningsberegninger er basert på en beregningsmodell med antennehøyde 2 meter, beregningsmodell 1812-7 og stereo FM signalstyrke $\geq 48\text{dBuV/m}$. Dekningsberegningen er presentert i en kartopløsning på 1:100 meter.

Figur 21 – Dekningskart med aktive lokalradiosendere i FM per 2025 (stereo FM)



Kilde: Nkom

4.6.2.3 Befolkningsdekningen for Lokalradioblokka og de lokale FM-nettene

Nkom gjorde beregninger av befolkningsdekningen for de lokale senderanleggene i Lokalradioblokka og i FM-nettet til Medietilsynets rapport om «FM etter 2021».¹⁹³ Beregningene baserte seg på situasjonen i 2019, og viste en nasjonal dekningsgrad på om lag 58 prosent av befolkningen for lokale DAB-sendinger og om lag 69 prosent for lokale FM-sendinger.

På oppdrag fra Medietilsynet har Nkom gjort nye beregninger av befolkningsdekningen nasjonalt for de to distribusjonsmåtene. Beregningene støtter opp om at lokalradioene har kommet et godt stykke på vei i digitaliseringen sammenlignet med forrige beregning i 2019.

Per 31. oktober 2025 viser beregningen at befolkningsdekningen for lokale DAB-sendinger har økt til om lag 85 prosent. Nkom forklarer at andelen baserer seg på innendørs dekning, slik beregningen i 2019 også gjorde. Dersom befolkningsdekningen fra de operative senderne i Lokalradioblokka beregnes ut fra utendørs dekning, er andelen om lag 88 prosent.¹⁹⁴ Befolkningsdekningen for lokale FM-sendinger er omtrent stabil med om lag 71 prosent. Nkom har forklart at den marginale reduksjonen i antall sendere fra siste dekningsberegning som Nkom gjorde i 2019, ikke gir utslag, verken for geografisk eller befolkningsmessig dekning. Årsakene kan være at senderne var små, dekket mindre og befolkningsfattige strøk eller hadde overlappende dekning med andre FM-sendere.¹⁹⁵

Tallene bekrefter utvilsomt et skifte mellom 2019 og 2025 i hvilken distribusjonsform som har størst befolkningsdekning. Det er ikke helt uventet i lys av at antall operative senderpunkter i Lokalradioblokka har økt fra 85 til 168, mens antallet operative senderpunkter i lokale FM-nett er redusert fra 562 til 548. Det er likevel grunn til å peke på at utviklingen først og fremst speiler veksten i Lokalradioblokka for DAB, mens nedgangen på FM fortsatt er langsom. Som vist i de ulike punktene i kapittel 4.4

¹⁹³ Medietilsynet (2019) *FM etter 2021 – Anbefaling til Kultyrdepartementet om fremtidig analog distribusjon av lokalradio i FM-nettet*.

¹⁹⁴ Nkoms dekningsberegninger er basert på en beregningsmodell med antennehøyde 1,5 meter, beregningsmodell 1812-7 og respektive innendørsdekning signalstyrke $\geq 54\text{dBuV/m}$ og utendørsdekning signalstyrke $\geq 48\text{dBuV/m}$. Dekningsberegningen er basert på SSBs befolkningstall for 2023, som var ca 5 349 000.

¹⁹⁵ Videre kan det ifølge Nkom ha betydning at beregningsmodellen for FM er noe mer liberal i 2025 enn i 2019, samt effekter av befolkningsutvikling mellom 2018 og 2023 som de to beregningene fra respektive 2019 og 2025 er basert på.

holder FM fortsatt god stand og representerer en viktig plattform for lytting til lokalradio og inntekter, selv om veksten skjer på DAB.

Dette reiser spørsmål om insentivene i tilskuddsordningen er tilstrekkelig treffsikre med hensyn til å bidra til å fullføre den digitale transformasjonen for ulike typer lokalradioer med en eksisterende forankring på FM. I vurderingen av dette spørsmålet er det et viktig moment at myndighetene har lagt til grunn at digitaliseringen skal være aktørstyrt, og at DAB ikke nødvendigvis er den eneste distribusjonsplattformen for digital radio.¹⁹⁶ Årsmeldingene for 2024 viste at 93,5 prosent av lokalradiovirksomhetene (101 av 118) som leverte slik melding til Medietilsynet hadde nettradio, og det fremgår av økonomirapporten at disse 101 lokalradiovirksomhetene hadde 98,6 prosent av de samlede driftsinntektene til lokalradiovirksomhetene.¹⁹⁷

Medietilsynet viser ellers til at Nkoms dekningsberegninger viser at de operative senderne i Riksblokk II per oktober 2025 har en total befolkningsdekning på om lag 51 prosent basert på utendørs dekning, og 55 prosent basert på innendørs dekning.¹⁹⁸ Utbyggingen i Riksblokk II og Lokalradioblokka har betydelig geografisk overlapp, men det er også noen avvikende dekningsområder som trolig bidrar til å øke den totale dekningen for lokalradio på DAB noe, både areal- og befolkningsmessig.

4.6.3 Resultater og effekter av tilskudd til digitalisering av lokalradio

Medietilsynet vurderer at digitaliseringsmidlene i tilskuddsordningen har bidratt til å stimulere til utbygging av senderanlegg i Lokalradioblokka og til å lette den digitale transformasjonen for lokalradioene. Finansiering av utbygging av Lokalradioblokka har vært vurdert som den fremste utfordringen for lokalradiobransjen.¹⁹⁹ I lys av den økonomiske situasjonen for lokalradioene vurderer Medietilsynet at ordningen har bidratt til at DAB-teknologien er tatt i bruk både raskere og i et større omfang enn det som hadde vært mulig uten øremerkede tilskuddsmidler. Antakelsen i 2016 var at det ikke var noen garanti for at et DAB-nett for lokalradio ville bli utbygd i alle regioner. Etter ti år med øremerkede midler til digitalisering er det etablert DAB-sendernett i 36 av totalt 37 regioner av Lokalradioblokka. Derfor har antallet søknader og følgelig også størrelsen på tildelte midler til investering i utbygging av senderanlegg gått ned de senere årene. Dette indikerer at det faktiske behovet for fortsatt øremerking av digitale investeringsmidler til DAB-senderanlegg i Lokalradioblokka er mindre enn det var i 2016. Region 29 Namdalen har imidlertid ennå ikke DAB-senderanlegg, og Medietilsynet har så langt ikke mottatt søknad om tilskudd fra tilskuddsordningen til utbygging av DAB-senderanlegg for denne regionen.

Punkt 4.6.2 viser at det er nesten dobbelt så mange operative senderpunkter i Lokalradioblokka i 2025 som i 2019, noe som gir en vesentlig bedre dekning, både teknisk og befolkningsmessig. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) hadde per 31. oktober 2025 registrert 168 operative senderpunkter i Lokalradioblokka.²⁰⁰ Samtidig har Nkom godkjent til sammen 222 senderpunkter

196 Meld. St. 24 (2014-2015) *Rammevilkår for lokalradio i samband med digitalisering av radiomediet*. Tilråding fra Kulturdepartementet 17. april 2015, godkjend i statsråd same dagen (Regjeringa Solberg).

197 Medietilsynet (2025) *Norsk medieøkonomi 2020–2024 – Ein rapport om den økonomiske utviklinga i norske medieverksemdar*

198 Nkoms dekningsberegninger er basert på en beregningsmodell med antennehøyde 1,5 meter, beregningsmodell 1812-7 og respektive innendørsdekning signalstyrke $\geq 54 \text{ dBuV/m}$ og utendørsdekning signalstyrke $\geq 48 \text{ dBuV/m}$. Dekningsberegningen er basert på SSBs befolkningstall for 2023, som var ca 5 349 000.

199 Meld. St. 24 (2014-2015) *Rammevilkår for lokalradio i samband med digitalisering av radiomediet*.

200 Det følger av samarbeidsavtalen mellom Nkom og Medietilsynet at Nkom årlig sender kvartalsvise oppdateringer for planlagte og operative sendere på DAB.

i de ulike regionene i Lokalradioblokka, noe som betyr at 54 senderpunkter ikke er meldt inn som operative av dem som har fått godkjent disse senderpunktene av Nkom. Medietilsynet antar at det kan være flere årsaker til at planlagte senderpunkter ikke er realisert, både økonomiske, tekniske og strategiske.

Eivind Engberg har på oppdrag fra Medietilsynet skrevet en rapport om statusen for digitaliseringen av lokalradio. I rapporten skriver han at selv om DAB-utbyggingen i enkelte regioner kan fremstå som ferdigstilt, er det fortsatt ufullstendig dekning, særlig i ytterkantene av konsesjonsområdene og i topografisk krevende terreng.²⁰¹ Rapporten løfter frem at flere lokalradioaktører fortsatt har behov for nye senderpunkter, men at videre utbygging blir utsatt eller kansellert fordi lokalradioene ikke har økonomi til dette. Det er ifølge rapporten tre hovedårsaker til at utbyggingen har stoppet opp: (1) at støttetaket på 1,5 millioner kroner per foretak/eiergruppe begrenser investeringskapasiteten, særlig for aktører med flere nett med økte driftskostnader, (2) at drifts- og investeringskostnader har blitt vesentlig høyere grunnet økte kostnader til strøm, mastleie og importert utstyr (i euro), og (3) at gjennomføringstid har blitt lengre og risikoen høyere grunnet kompetansemangel i leverandørmarkedet. Norsk Lokalradioforbund (NLR) uttalte i sitt høringsinnspill til mediestøtteutredningen mye av det samme, nemlig at stagnasjonen i utbygging av lokale DAB-nett og nedgangen i søknader om støtte til investering i skyldes økonomiske faktorer. NLR pekte blant annet på økte driftskostnader, høy prisvekst på teknisk utstyr (svak kronekurs) og geografiske utfordringer knyttet til gjenstående sendepunkter som ofte ligger i områder med lavt befolkningsgrunnlag og krevende terreng. NLR mener også at antallet sendere som settes i drift (blir operative), har gått tydelig ned de senere årene. Se mer om NLRs innspill i punkt 2.4.2.

Medietilsynet mener at når Lokalradioblokka har en utbyggingsgrad som gir 85 prosent innendørs og 88 prosent utendørs befolkningsdekning, gir det grunn til å vurdere hvilken ytterligere utbyggingsgrad som er realistisk, hvor lenge det skal øremerkes midler til ytterligere utbygging av lokale DAB-nett gjennom tilskuddsordningen, og eventuelt hvor mye som skal øremerkes til dette formålet fremover. Samtidig har det i løpet av den tiårige perioden med digitaliseringsstøtte vært flere tilfeller der utbyggingsprosjekter har mottatt mindre i støtte enn de søkte om, som følge av totalrammen for tilskuddskategorien. Dette har medført at prosjekter i noen tilfeller har blitt nedskalert eller gjennomført over en lenger tidsperiode enn opprinnelig planlagt. Ettersom det fortsatt er én region i Lokalradioblokka som ikke er utbygd og det fortsatt er områder med lav dekningsgrad, særlig i områder med lavt befolkningsgrunnlag og krevende terreng, vurderer Medietilsynet at det fortsatt er et faktisk behov for digitaliseringsstøtte i form av støtte til investeringer. Men behovet er betydelig mindre enn det har vært.

Medietilsynet vurderer imidlertid at det er behov for både tydeligere prioritering av digitaliseringsmidlene og en skjerping av dokumentasjonskravene i søknads- og rapporteringsprosessen. Enkelte forvaltningsmessige tiltak for å skjerpe kravene er allerede iverksatt og skal styrkes ytterligere fremover, se mer om dette i punkt 4.9. I det følgende vil Medietilsynet vurdere ytterligere prioriteringsbehov knyttet til investerings- og driftsstøtten til digitaliseringsformål. En nærmere vurdering av om digitaliseringsmidlene når frem til riktig gruppe av mottakere gjøres i punkt 4.6.5.

4.6.3.1 Særlig om sammenslåing av senderanlegg mellom regioner i Lokalradioblokka

Medietilsynet har merket seg at det har utviklet seg en praksis der anleggskonsesjonærer i Lokalradioblokka benytter én multiplekser (mux) til å distribuere det samme datasignalet til sendere i ulike regioner. Dette innebærer at to eller flere DAB-regioner i Lokalradioblokka blir slått sammen til ett felles nett. Ved tilretteleggingen av rammevilkårene for lokalradioene i den digitale overgangen

201 Engberg, Eivind (2025) *Status – Digitaliseringen av lokalradio. Fem år med DAB i drift for lokalradio – Veien videre*, rapport av 20. august 2025 utarbeidet på oppdrag fra Medietilsynet i forbindelse med mediestøtteutredningen.

ble landet delt inn i 37 regioner i Lokalradioblokka som gjennomgående var større enn konsesjonsområdene for analog radio på FM. Dette forholdet gjør at lokalradioene med de meste lokale innholdsprofilene ikke nødvendigvis har like sterke insentiver til å gå over til DAB som lokalradioer med andre innholdsprofiler. Punkt 4.4.7 viser at det er flere av de større eierne i lokalradiomarkedet som formidler det samme innholdstilbudet gjennom flere innholdskonsesjoner og på tvers av flere fylker. Medietilsynets lokalradiundersøkelse definerer en innholdsprofil som lokal dersom den blir formidlet i én region i Lokalradioblokka, som regional dersom den formidles i to eller tre regioner, og som semi-nasjonal dersom den formidles i fire eller flere regioner. Det er et betydelig antall regionale og seminasjonale innholdsprofiler i lokalradiomarkedet i dag, og det er denne delen av markedet som vokser.²⁰²

Denne utviklingen på innholdssiden understøttes av praksisen som har oppstått der nettene for flere regioner i Lokalradioblokka slås sammen. Der det ikke er etablert egne multipleksere i hver enkelt region, er det ikke teknisk mulig for innholdskonsesjonærer å ha sendinger kun innenfor dekningsområdet i den aktuelle regionen i Lokalradioblokka. Medietilsynet vurderer at denne utviklingen reiser flere problemstillinger knyttet både til konsesjonsvilkårene i anleggskonsesjonen, den reelle tilgangen til DAB for lokalt forankrede radiovirksomheter som vil leie plass i senderanlegget, og forutsetningen for å realisere senderstrukturen i 37 ulike regioner som er etablert for lokalradiovirksomheter over hele landet. Videre er utviklingen problematisk fordi tilskuddsordningen er forutsatt å tilgodese medieaktører som retter seg mot et lokalt publikum²⁰³ og å stimulere til et kvalitetsorientert og økonomisk livskraftig miljø for medier som er lokale, herunder også å realisere formålet med tilskuddsmidlene om å bidra til utbygging av Lokalradioblokka.

Nkom tildeler frekvens-/spektrumstillatelsene på DAB og viser til at det ikke har vært forhåndsbestemte senderpunkter eller effekter for utbygging av Lokalradioblokka på DAB.²⁰⁴ Utbyggingen har vært aktørstyrt, og det har vært opp til anleggskonsesjonærene å bygge ut den enkelte regionen i Lokalradioblokka i henhold til egne ønsker og behov. Nkom regulerer frekvensbruken og sikrer at alle sendernettene på DAB kan eksistere side om side. Spektrumtillatelsen inneholder en rekke med ID-koder, der den første koden i rekken identifiserer multiplekseren (EID). Nkom har forklart at denne koden kan gjenbrukes som en kode som identifiserer radiokanalen (SID). Praksisen med å tildele ID-koder bygde på at det var anleggskonsesjonæren (innehaveren av spektrumtillatelsen) som skulle tildele en ID-kode til innholdskonsesjonæren som leide seg inn på sendernettet til anleggskonsesjonæren. Nkom har forklart for Medietilsynet at praksisen ble endret til at koden som identifiserer radiokanalen (SID-kode) nå blir tildelt innholdskonsesjonæren, slik at de kan ta denne med seg dersom de ønsker å leie seg inn på et annet senderanlegg.

Nkom erfarer at senderanleggskonsesjonærer som har spektrumstillatelse for to eller flere regioner i Lokalradioblokka, tilstreber sømløs dekning for lyttere som kjører bil på hovedveiene mellom regionene.²⁰⁵ I den sammenheng har Nkom sett at noen aktører har gått fra én mux per region til én mux for flere regioner i Lokalradioblokka. Fysiske muxer krever mye strøm og et eget kjølerom/ventilasjon fordi de genererer mye støy og varme, og dermed kan anleggskonsesjonærer spare fysisk plass og strøm på å kutte i antall muxer. Etter Nkoms erfaring er det ikke lenger nødvendigvis store kostnadsbesparelser ved å bruke én mux til flere regioner, fordi muxer har blitt billigere og fysiske muxer kan erstattes av skybaserte løsninger. Slike løsninger kan imidlertid medføre høyere driftskostnader, se punkt 4.6.4.4.

202 Medietilsynet (2024) Mediemanngfoldsregnskapet 2024 – mediemanngfold i et innholdsperspektiv

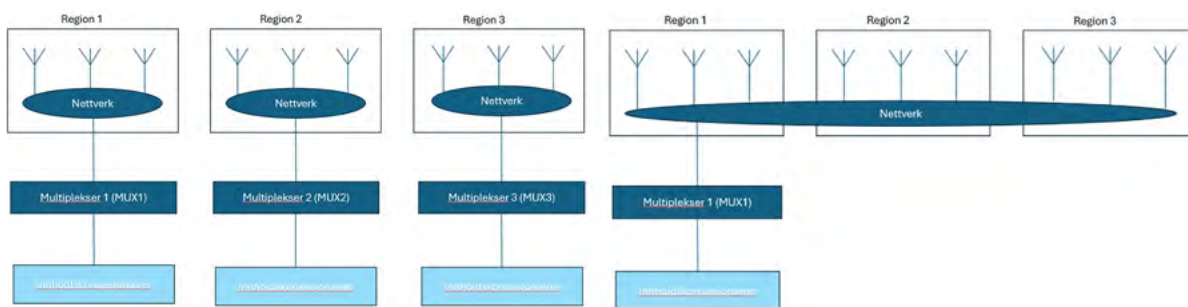
203 Se blant annet EFTA Surveillance Authoritys (ESAs) godkjenning av tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier av 8. mai 2024 (Descision 069/24/COL), tilgjengelig 24. oktober 2025 på <https://www.eftasurv.int/>

204 Informasjon fra Nkom til Medietilsynet i e-post av 13. mai 2025.

205 Informasjon innhentet fra Nkom i arbeidet med oppdraget.

Lokalradioblokka deler Norge inn i 37 regioner for lokalradiodrift, der det i frekvensplanen er avsatt et tilsvarende antall EID-koder som identifiserer multiplekseren for den enkelte region. Ifølge Nkom medfører det å bruke én mux til å dekke flere regioner i Lokalradioblokka at EID-kodebruken ikke er i henhold til spektrumstillatelsen. Frekvensbruken i den enkelte regionen i Lokalradioblokka er imidlertid fremdeles i henhold til spektrumstillatelsen, selv om alle senderne i de ulike regionene da får radiosignalet fra én mux. Figur 22 viser forskjellen mellom strukturen i senderanlegg med én mux per region og sammenslåtte senderanlegg der én mux sender til flere regioner.

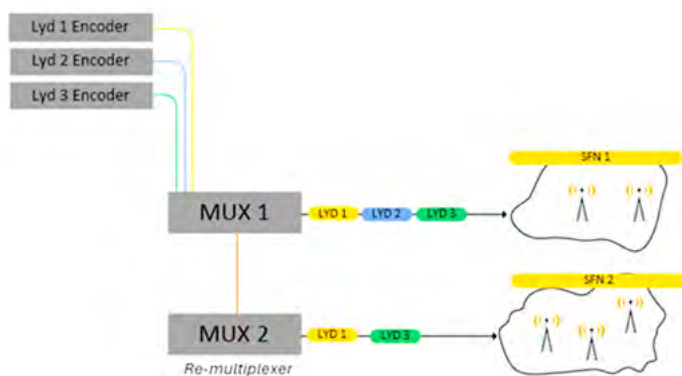
Figur 22 – struktur for senderanlegg med én mux per region (venstre) og for senderanlegg med én mux for flere regioner (høyre)



Kilde: Nkom

Nkom presiserer imidlertid at praksisen med sammenslåtte senderanlegg med kun én mux reduserer antall mulige radiokanaler fra x antall kanaler i hver region til x antall kanaler i alle de sammenslåtte regionene. Hvis en innholdskonsesjonær ønsker å leie seg inn hos en anleggskonsesjonær som bruker én mux for flere regioner, men kun ønsker å kringkaste sitt innhold i én region, kan en løsning være å ta i bruk flere multipleksere og remuxe, ifølge Nkom.

Figur 23 – skisse på remuxing av DAB-senderanlegg



Kilde: Nkom

På oppdrag fra Medietilsynet har Eivind Engberg beskrevet både tekniske og økonomiske sider ved sammenslåing av regioner i Lokalradioblokka ved å bygge senderanlegg uten mux i hver enkelt region, både for anleggskonsesjonærer og for innholdskonsesjonærer.²⁰⁶ Det går frem av rapporten at sammenslåtte nett utgjør en betydelig del av lokalradiomarkedet per 2025, ved at hele 15 av de etablerte DAB-nettene i de 36 regionene i Lokalradioblokka benytter en form for teknisk sammenslåing. Engberg forklarer at sammenslåing og bruk av én mux i stedet for flere, sparer netteier for kostnader

²⁰⁶ Engberg, Eivind (2025) *Status – Digitaliseringen av lokalradio. Fem år med DAB i drift for lokalradio – Veien videre*, rapport av 20. august 2025 utarbeidet på oppdrag fra Medietilsynet i forbindelse med mediestøtteutredningen.

ved at det reduserer investeringsbehovet i oppstartsfasen og kan forenkle driftsmodellen. Samtidig vises det til at mux-kostnadene utgjør en relativt liten del av totaløkonomien i et DAB-nett, der de viktigste faktorene er faste utgifter til senderpunkter, samband og strømforbruk. Dette stemmer godt overens med beskrivelsen fra Nkom.

Teknisk reduserer sammenslåing muligheten til å sende lokalt redaksjonelt innhold og reklame på lokalt nivå innenfor den enkelte region i Lokalradioblokka. En annen teknisk utfordring ved sammenslåtte nett som beskrives i rapporten, er mer hørbare brudd i sendingene når lyttere forflytter seg mellom regioner, enn dersom nettet var utbygd i samsvar med den opprinnelige regioninndelingen av Lokalradioblokka.²⁰⁷ Videre kan eventuell gjenoppretting med egen mux føre til at lytterne mister kanalen og den må søkes opp på nytt fordi radiomottakerne ikke gjenkjenner den.²⁰⁸

Rapporten peker på at sammenslåtte nett svekker fleksibiliteten for innholdsleverandører med behov for tydelig lokal forankring ved at sendingene sendes i flere enn den opprinnelige regionen i Lokalradioblokka.²⁰⁹ Nærmere bestemt peker rapporten på at distribusjon av lokalradioens sendinger i flere regioner gir økte kostnader uten nødvendigvis å gi mer lokal redaksjonell eller kommersiell gevinst ettersom lokalradioen har verken lokal tilstedeværelse eller et naturlig annonsemarked. Videre peker rapporten på en ytterligere utfordring når anleggskonsesjonæren samtidig disponerer en stor andel av egne kanaler i DAB-nettene. Mens dette gir stordriftsfordeler for større aktører med hensyn til kostnadsdeling mellom kanaler knyttet til samme eiermiljø, må eksterne, og ofte mindre lokalradioaktører kjøpe distribusjon i et større geografisk nedslagsfelt enn i en enkelt region i Lokalradioblokka. Medietilsynet er enig i vurderingen av at dette kan øke etablerings- og driftsbarrierer for lokalt orienterte aktører og svekke det lokale mediemangfoldet. Se nærmere om hvordan det å benytte én mux per region kan gi en mer rettferdig fordeling av kostnader og kapasitet i senderanlegget for lokalradioer med tydelig lokal forankring, i punkt 4.6.4.4.

Nkom har forklart til Medietilsynet at en forutsetning for å kringkaste ulikt innhold i de ulike regionene i Lokalradioblokka er at det er én mux per region. Denne forutsetningen beskrives også i rapporten fra Engberg om at det ikke finnes en enkel teknisk løsning som gjør det mulig å sende kun i den opprinnelige tildelte DAB-regionen. I praksis krever dette gjenoppretting av regionstrukturene med en separat mux²¹⁰, eller en såkalt remuxing som vist i Figur 23. Rapporten slår videre fast at det teknisk er fullt mulig å gjenopprette regionstrukturen dersom etterspørsel etter kapasitet eller regulatoriske krav tilsier det.

Medietilsynet merker seg beskrivelsene av at praksisen med sammenslåtte nett har oppstått fordi aktørene selv har tatt valg om å samordne driften på tvers av regiongrenser, primært av hensyn til kostnader. Det er imidlertid både en forutsetning og et mediepolitisk mål at reguleringen av anleggs- og innholdskonsesjoner skal gi mulighet for å kringkaste innhold som er unikt for de ulike regionene i Lokalradioblokka. Dette gjenspeiles i konsesjonsvilkårene i vedtak om tildeling av anleggskonsesjoner i Lokalradioblokka. Vilkårene hviler på en forutsetning om at konsesjonen gjelder for den enkelte regionen. Anleggskonsesjonæren plikter å gi kringkastere tilgang til kapasitet i senderanlegget på åpne, objektive og ikke-diskriminerende vilkår. Videre skal anleggskonsesjonæren, ifølge konsesjonsvilkårene, «drive og koordinere det felles sendernettet på en slik måte at det stimulerer til digital lokalradio-

²⁰⁷ Ibid., årsaken er ifølge rapporten at DAB-mottakere ofte ikke støtter sømløs overgang mellom ulike frekvensblokker (Service Following).

²⁰⁸ Ibid., årsaken er ifølge rapporten at sammenslåtte nett ofte benytter én felles Ensemble ID (EID) på tvers av flere regioner, dersom en region gjenopprettes med egen EID vil mottakerne ikke automatisk gjenkjenne nettverket.

²⁰⁹ Ibid.

²¹⁰ Ibid.

virksomhet og gir best mulig kapasitetsutnyttelse av nettene». I forlengelsen av dette er det et mål at digitaliseringsstøtten skal bidra til utbygging av hver enkelt region i Lokalradioblokka gjennom tilskuddet til lokale lyd- og bildemedier, i tillegg til at både driftsstøtten og programstøtten i ordningen skal stimulere lokale medier rettet mot et lokalt publikum.

Medietilsynet mener på denne bakgrunnen at det i en periode fremover blir viktig å prioritere støtte til etablering av mux i hver region i Lokalradioblokka for å sikre regionvis drift og tilgang til DAB-nett som fremmer lokalradiovirksomhet med lokal forankring og innhold.

4.6.3.2 Særlig om fordelingen av investerings- og driftsstøtte til digitalisering

Som vist i punkt 4.4 er utviklingen i lokalradiomarkedet preget av økt konsolidering i form av at flere innholdskonsesjoner samles på et fåtall store eiere. Per 25. september 2025 hadde de ti største lokalradioeierne nær seks av ti innholdskonsesjoner på tvers av FM, Lokalradioblokka og Riksblokk II. Det er de største lokalradioeierne som driver overgangen til DAB. De ti største lokalradioeierne har 66 prosent av innholdskonsesjonene på DAB og 39 prosent av innholdskonsesjonene på FM. De største lokalradioeierne er også både utbyggere og driftere av DAB-nettene, både i Lokalradioblokka og Riksblokk II. 29 av de 36 senderanleggene i Lokalradioblokka drives av en av de ti største lokalradioeierne, og den største lokalradioeieren drifter én tredjedel av senderanleggene i Lokalradioblokka.

De største lokalradioeierne har mange roller som utbyggere av anlegg i Lokalradioblokka, portvoktere i DAB-senderanleggene og innehavere av et høyt antall innholdskonsesjoner på DAB. Derfor er de i posisjon til å søke alle former for digitaliseringsstøtte (investeringsstøtte til utbygging av anlegg, driftsstøtte til anleggs-konsesjonær og driftsstøtte til innholdskonsesjonær). I tillegg kan de søke prosjekttilskudd til kompetanseheving, lokale programproduksjoner og utviklingsprosjekter. Se nærmere om de ti største lokalradioeierne i punkt 4.4.3, 4.4. og 4.4.7. Om lag 30 prosent av tilskuddsmidlene ble i 2025 tildelt de ti største lokalradioeierne (7,14 millioner av til sammen 23,8 millioner kroner), som sto bak 71 av de 258 innvilgede søknadene. Samtlige av tre største lokalradioeierne fikk godt over én million kroner hver i samlet støtte i 2025, og var enten tett opp mot eller nådde støttetaket på 1,5 millioner kroner. Alle de ti største lokalradioeierne mottok støtte til digitalisering, i all hovedsak driftsstøtte. Digitaliseringsstøtten utgjorde med nær 5,7 millioner kroner og 80 prosent den definitivt største andelen av det samlede støttebeløpet til de ti største lokalradioeierne i 2025. I overkant av 68 prosent eller nær 4,9 millioner av det samlede støttebeløpet gikk til driftsstøtte. Av den totale digitaliseringsstøtten på 11,8 millioner kroner som ble tildelt i 2025, fikk de ti største lokalradioeierne fått omtrent halvparten. Totalt 1,65 millioner kroner ble tildelt til investeringer i utbygging og 10,1 millioner kroner i driftstilskudd til digitalisering. De ti største lokalradioeierne fikk halvparten av både investeringsmidlene og driftstilskuddet i 2025.

Disse tallene utdyper og forsterker det overordnede bildet av at den digitale driftsstøtten både har blitt større enn investeringsstøtten og har blitt en stadig viktigere faktor i den økonomiske bærekraften for lokalradioene digitalt. Norsk Lokalradioforbund (NLR) har i sitt innspill til mediestøtteutredningen vist til at det er et gjennomgående trekk at de digitale lokalradiovirksomhetene i liten grad er økonomisk bærekraftige, særlig på grunn av høye driftskostnader. Forbundet mener derfor at driftsstøtten til anlegg og leiekostnader bør gjøres varig. Tallene fra tilskuddsfordelingen i 2025 tydeliggjør også det overordnede bildet av et konsolidert lokalradiomarked, der de største lokalradioene har den største digitale veksten og der de store lokalradioeierne får en vesentlig andel av de offentlige midlene til digitalisering gjennom tilskuddsordningen. Se mer om innspillet fra NLR i punkt 2.4.2.

Utviklingen reiser flere spørsmål knyttet til formålet med støtten til digitalisering, som skulle være tidsavgrenset og særlig prioritere utbygging og digitalisering i områder som av ulike grunner ikke er

kommersielt lønnsomme. Dette kan gjelde områder med lavt befolkningsgrunnlag, krevende terreng eller for få leietakere til å dekke kostnadene til drift av senderanlegget. I Meld. St. 24 (2014–2015) om rammevilkårene for digitaliseringen av lokalradio la departementet til grunn at digitalisering av lokalradio skulle prioriteres innenfor tilskuddsordningen inntil digitaliseringen har nådd et tilfredsstillende nivå. I høringen av endringene i forskriften om tilskudd til lyd- og bildemedier i 2020, mente Kulturdepartementet at tilskuddordningen burde åpne for tildeling av driftsstøtte i en begrenset periode, frem til og med 2026.²¹¹ Tidsrammen var begrunnet i forlengelsen av lokalradioenes FM-konsesjoner som utløper på samme tid. Departementet mente at det i denne perioden så langt som mulig burde legges til rette for at så mange radiostasjoner som mulig får en vellykket overgang til digitale flater. Departementet la til grunn at det ville være naturlig med en ny evaluering av tilskuddsordningens innretning i god tid før utgangen av 2026 om tilskudd til lokale lyd- og bildemedier.

Medietilsynet vurderer at tilskuddet i stor grad har bidratt til utbygging av Lokalradioblokka, i de senere årene også i områder med svakere kommersielt grunnlag. Samtidig har en større del av tilskuddet blitt vridt fra investeringstilskudd til driftstilskudd for anleggskonsesjonærer og lokalradioene som leier seg inn på nettene. Dette kan være naturlig i en periode der mange lokalradioer fremdeles distribuerer både på FM og på DAB. Men i realiteten går en vesentlig del av driftsstøtten til aktører som i all hovedsak distribuerer på DAB, og noen er rene DAB-virksomheter.

I en bransje med dårlig økonomi og som til dels er svekket de senere årene, er det naturlig at de største lokalradioeierne driver den digitale transformasjonen. Norsk Lokalradioforbund har tidligere uttrykt at en konsolidering i markedet i form av at færre lokalradiovirksomheter eier stadig flere innholdskonsesjoner, kan gjøre bransjen mer robust og profesjonalisert, og dermed bedre i stand til å lykkes med den digitale transformasjonen.²¹² At de store aktørene går foran med utprøving og de større investeringene i digital infrastruktur er presumptivt også positivt for de mindre aktørene som kommer etter. Samtidig setter dette de største lokalradioeierne i flere gunstige posisjoner i verdikjeden som har betydning både i markedet og for å få tilskudd til digitalisering. Det er også en overordnet og generell trend i søknader om innholdskonsesjon i DAB at aktører ikke søker om konsesjon i en enkelt region, men søker om et stort antall konsesjoner enten på tvers av regioner i Lokalradioblokka og/ eller i kombinasjon med innholdskonsesjon i Riksblokk II. Resultatet er at det tildelte «clusteret» av konsesjoner blir benyttet til å formidle én innholdsprofil i flere regioner, ofte med et semi-nasjonalt nedslagsfelt.

Etter Medietilsynets vurdering tyder den samlede utviklingen på at dagens kombinasjon av digitaliseringsstøtte fører til en reguleringsvridning, der de store lokalradioeiere favoriseres. Favoriseringen går ut på at mange konsesjoner og tilstedeværelse i flere ulike regioner eller større geografisk nedslagsfelt øker tilskuddets størrelse for den enkelte tilskuddsmottaker. En effekt av dagens innretning av digitaliseringsstøtten kan da være at aktørene i markedet i mindre grad satser på lokal radiovirksomhet som styrker de lokale lyd- og bildemedienes demokratiske funksjon i de ulike lokalsamfunnene, og at støtten motvirker selve formålet med tilskuddet til lokale lyd og bildemedier.²¹³ At dette er en effekt av dagens innretning støttes også av at fordelingen av tilskuddsmidlene viser at svært mange

211 Kulturdepartementet (2020) Høringsnotat – Forslag til endringer i forskrift 19. februar 2016 nr. 166 om tilskudd til lokale lyd- og bildemedier

212 Medietilsynet (2021) *De direkte mediestøtteordningene – En utredning fra Medietilsynet*

213 Formålsbestemmelsen i § 1 første ledd i forskrift om tilskudd til lokale lyd- og bildemedier har følgende ordlyd: *Tilskuddsordningen har som hovedmål og bidra til mediemangfold, ytringsfrihet og styrking av de lokale lyd- og bildemedienes demokratiske funksjon i samfunnet. Tilskuddsordningen skal stimulere til et kvalitetsorientert og økonomisk livskraftig miljø for lokale medier som når et stort publikum ved å bidra til: a. digitalisering av lokalradio, b. produksjon av programmer med høy teknisk og innholdsmessig kvalitet, c. videreutvikling av det enkelte lokalmediets egenart, og d. kompetanseutvikling og samarbeid mellom ulike lokalmedier.*

lokalradioer særlig søker og får digitaliseringsstøtte, og noen av de store lokalradioeierne kommer tett opp mot støttetaket på 1,5 millioner kroner med i all vesentlighet digital driftsstøtte. Det blir da lite rom for prosjekter som styrker den lokale programproduksjonen, noe som heller ikke er det mest relevante for større lokalradioer med et seminasjonalt nedslagsfelt.

Denne effekten er heller ikke i tråd med intensjonen og målet med digitaliseringsstøtten, som er å stimulere til et *mangfold av lokalradioer* (vår utheving), også i de deler av landet der det er begrenset kommersielt grunnlag for å bygge ut slike nett i Lokalradioblokka. Ved tildeling av driftsmidler til digitalisering skal Medietilsynet dermed prioritere lokalradioer i områder med et svakt kommersielt grunnlag og nisjeradioer i slukkeområdene. Videre skal prosjekter som er samarbeid mellom ulike lokalmedier prioriteres i tråd med ordningens overordnede formål. De aller fleste DAB-nettene med lokalradio driftes av de største lokalradioeierne, som også i stor utstrekning leier sendekapasitet i nettet til egne lokalradioer.

En annen effekt av dagens innretning av digitaliseringsstøtten er at lokalradioene som startet overgangen til digitale sendinger tidlig, og som gjerne har investert, bygd ut og vokst med flere innholdskonsesjoner digitalt, stadig er avhengig av og får tildelt en relativt stor andel av den øremerkede poteten til digitalisering. Ettersom tilskuddsmidlene er et knapphetsgode og midlene de søker om, langt overskrider midlene som er prioritert til digitaliseringsstøtte, vil søkere kunne erfare både at de får et lavere beløp enn omsøkt, og at søknaden deres ikke blir innvilget. Dermed er det viktig å sikre at digitaliseringsstøtten når ut til ulike deler av den sammensatte lokalradiobransjen, og særlig lokalradiotyper som har et svakere kommersielt finansieringsgrunnlag.

For en tilskuddskategori som ikke er ment å være permanent, men som skal stimulere lokalradioer i den digitale overgangen i en begrenset periode, må det etter Medietilsynets vurdering tas grep for å unngå at aktører blir avhengige av driftsstøtten for fremtidig driftsgrunnlag og at ordningen i praksis fremmer en utvikling av virksomheter som ikke kan klare seg i markedet uten slik driftsstøtte. Medietilsynet mener derfor at det bør forberedes en styrt avvikling av den særskilte digitaliseringsstøtten, og at midlene i større grad bør vris mot tiltak som styrker de lokale medienes demokratiske funksjon i samfunnet gjennom å prioritere støtte til lokal programproduksjon.

Medietilsynet vurderer imidlertid at det er behov for en digitaliseringsstøtte til bransjen også en periode fremover. I denne vurderingen legges det særlig vekt på at flere lokalradioer fremdeles dobbelt distribuerer på FM og DAB, og at noen lokalradioer fortsatt sender kun på FM. Overgangen til digitale sendinger vurderes fortsatt å være utfordrende for en bransje med begrensede ressurser og usikre fremtidsprognoser. Det er lagt opp til at konsesjonsperioden for lokalradiodrift på FM skal forlenges videre, etter at inneværende periode løper ut etter 31. desember 2026. Den nye forlengelsen er planlagt å gå ut 2031.²¹⁴ Dette innebærer at det første året av de fireårige styringssignalene for 2031–2034 og året konsesjonsperioden utløper, sammenfaller. Medietilsynet foreslår på bakgrunn av dette at digitaliseringsstøtten videreføres i perioden frem til og med 2030. I forkant av utformingen av de fireårige styringssignalene for 2031–2034 bør det gjøres en nærmere vurdering av utviklingen i avsender- og innholdsmangfoldet samt økonomien i lokalradiobransjen, og hvilken betydning disse forholdene har for prioriteringer og utforming av tilskuddskategoriene i lyd- og bildeordningen.

Medietilsynet foreslår imidlertid å gjøre visse grep tidligere for at den eksisterende digitaliseringsstøtten skal stemme bedre overens med ordningens formål og prioriteringer. Dette er tiltak som etter Medietilsynets vurdering kan gjennomføres innenfor ordningen, slik den er i dag. Det dreier seg i

214 Jf. Familie- og kulturkomiteens innstilling til statsbudsjettet for 2023.

hovedsak om forvaltningsmessige grep som sikrer at tildeling av støtte bygger på realistiske kostnadsanslag. Dette kan skape større forutsigbarhet for søkerne, en bedre ressursutnyttelse og gi et rom for at flere lokalradioer kan få digitaliseringsstøtte innenfor tilskuddsordningens ramme. Vurderingsgrunnlaget for slike tiltak drøftes i punkt 4.6.4. Videre i punkt 4.6.6 vurderer Medietilsynet om midlene til digitalisering av lokalradio når frem til målgruppen. Der foreslås det også tiltak som i større grad vil bidra til treffsikker fordeling av støtten til ulike tilskuddsmottakere og til at flere lokalradioer klarer å gjennomføre den digitale overgangen.

4.6.4 Kostnadene for investering og drift i DAB-distribusjon for lokalradio

Vurderingen av om digitaliseringsstøtten er tilpasset det faktiske behovet må også bygge på oppdatert informasjon om hvilke kostnader som er forbundet med videre utbygging av senderanlegg i Lokalradioblokka, til drift av disse senderanleggene og driftskostnader til sendinger via DAB-nettet.

For å få et faglig forankret, oppdatert og realistisk bilde av kostnadsnivået har Medietilsynet innhentet en rapport fra Eivind Engberg.²¹⁵ Engberg har lang erfaring fra norsk lokalradio, innenfor teknisk planlegging og drift. Siden 2011 har han bistått lokalradioaktører over hele landet i digitaliseringsprosessen. Engberg er i dag teknisk rådgiver i Norsk Lokalradioforbund, men har gjennomført oppdraget som uavhengig konsulent på fritt faglig grunnlag.

4.6.4.1 Kostnadsbildet for investeringer til utbygging av DAB-senderanlegg

Ifølge rapporten variere det hvor store kostnader som går til utbygging av lokale DAB-nett, og det avhenger i stor grad av topografi, senderkapasitet og utbyggingsstrategi. En vesentlig faktor er også de varierende strømprisnivåene i ulike deler av landet.

De fleste DAB-nett for lokalradio etableres med utgangspunkt i Nkoms retningslinjer. Dette innebærer konkrete krav til samlokalisering og teknisk godkjenning. Engberg peker i sin rapport på at utbyggingen av et DAB-senderanlegg bør baseres på prinsippene i EBU Tech 3391 – «Guidelines for DAB Network Planning» (2018). Denne anbefalingen er anerkjent som internasjonal beste praksis og legger særlig vekt på:

- strategisk plassering av senderpunkter for effektiv og sømløs dekning.
- nødvendige marginer for å hindre interferens.
- bruk av topografisk modellering for å sikre god dekning også i krevende terreng.

Etablering av senderanlegg etter disse prinsippene kan gi kostnadsreduksjoner både når det gjelder investeringer og drift. Det er fordi det blant annet gir behov for færre sendere, riktigere effektfordeling, bedre antenneplassering og bedre utnyttelse av frekvensressursen.

Engberg bisto Medietilsynet med å utarbeide tilsvarende kostnadsestimater i forbindelse med Medietilsynets utredning *FM etter 2021* (2019). Dagens kostnadsnivå har generelt gått opp siden estimatene fra 2019. Ifølge Engbergs skyldes dette først og fremst prisvekst på tekniske komponenter, høyere installasjonskostnader, og mer omfattende krav til kjøling, strøm og back up-løsninger.

Kostnadsestimatene for utbygging av et DAB-senderanlegg tar utgangspunkt i to effektklasser.

²¹⁵ Engberg, Eivind (2025) *Status – Digitaliseringen av lokalradio. Fem år med DAB i drift for lokalradio – Veien videre*, rapport av 20. august 2025 utarbeidet på oppdrag fra Medietilsynet i forbindelse med mediestøtteutredningen.

- Senderanlegg på 300–600 watt dekker mindre områder og er vanligst i lokalradio. Estimert investeringskostnad er mellom 300 000 og 400 000 kroner per sendepunkt.
- Estimert investeringskostnad for senderanlegg med effekt rundt 1200 watt og høyere ligger fra rundt 600 000 kroner og oppover per sendepunkt, avhengig av installasjonssted og tekniske krav.

I tillegg til investeringskostnadene for selve senderpunktene kreves også en DAB-multiplekser (mux)²¹⁶. Kostnadene for muxer er nærmere beskrevet i punkt 4.6.4.4.

I rapporten vises det til følgende kostnadselementer som ligger til grunn for investering i en DAB-installasjon:

- **teknisk utstyr:** sender, filter, antenne, strømforsyning og kjøling.
- **montering og installasjon:** inkludert antennefester, kabler til antenner, stål og praktisk montasje.
- **tilgang til samband/internett:** lisensiert radiolink eller bredbånd.
- **bygg og infrastruktur:** innplassering, strømtilførsel, tekniske tilpasninger eller byggarbeider.
- **programmerings- og oppstartskostnader.** Kostnader relatert til oppsettet av DAB-systemet, dvs. innstillinger og oppsett.
- **margin for uforutsette anleggskostnader.** For eksempel behov for å oppgradere elektrisk utstyr.

Ifølge rapporten finnes det i dag nye teknologier som gir muligheter for enklere og rimeligere distribusjonsløsninger enn etablering av radiolink. Flere aktører tester nå slike løsninger.

4.6.4.2 Kostnadsbildet for drift av et DAB-senderanlegg

De estimerte månedlige driftskostnadene for et senderanlegg for DAB med én sender og med basis i innplassering på et Telenor-anlegg er 7 500 kroner.

Følgende kostnadselementer ligger til grunn for driftskostnaden for et senderanlegg:

- **leie av senderplass og infrastruktur:** kostnader knyttet til antennemast, innplassering i bygg, strømtilførsel og kjøling.
- **strømforbruk:** kontinuerlig energibruk til sender, kjøling og hjelpeutstyr.
- **samband/internett:** leie av linjer eller plass til radiolink for programtransport.
- **service og vedlikehold:** rutinemessige inspeksjoner, feilretting, reservedeler og teknisk support.
- **forsikring og lisenser:** forsikring av teknisk utstyr og eventuelle programvarelisenser.
- **administrasjon og overvåkning:** kostnader til driftsovervåkning, logging, nettverkstjenester og rapportering.
- **avskrivning/fornyelse:** løpende avsetning til utskifting av utstyr som har begrenset levetid.

Driftskostnadene kan variere betydelig ut fra hvilke løsninger som er valgt og eventuelle samarbeid som er inngått. Det pekes i rapporten på at det etter 2021 har vært en tydelig trend i bransjen mot å velge egne tekniske systemer som radiolinker, fiber eller bredbånd fremfor kommersielle sambandsløsninger. Dette har i mange tilfeller gitt lavere og mer forutsigbare driftskostnader. Andre tiltak som

216 En multiplekser samler signalene fra de ulike innholdskonsesjonærene før de overføres til senderen.

kan gi kostnadsreduksjoner er samarbeid med offentlige aktører om tilgang til infrastruktur og kraftforsyning. Det vises blant annet til tilfeller der lokalradioaktører har fått tilgang til vederlagsfri strøm ved å samlokalisere senderanlegg med fornybar energiproduksjon. Slike tiltak krever ifølge rapporten lokal forankring, god planlegging og aktivt samarbeid mellom aktører.

Rapporten illustrerer mulighetene for kostnadsreduksjoner. Et eksempel viser hvordan de månedlige driftskostnadene for en DAB-installasjon med felles antenneanlegg og privat nettverk hos Telenor kan reduseres til 4 650 kroner. Dette sammenlignet med installasjoner hvor alle tjenester og samband er leid separat, som vist i det første estimatet (7 500 kroner).

Samarbeidsløsninger som kan gi slike betydelige besparelser er ifølge Engbergs rapport særlig aktuelle i områder med høy befolkningstetthet og overlappende dekning, for eksempel på Østlandet. I mer spredtbygde strøk vil det fortsatt være behov for fleksible og individuelt tilpassede nett, men også her pekes det på at det er muligheter for samarbeid og ressursdeling når det er teknisk og geografisk mulig.

4.6.4.3 Investerings- og driftskostnader for lokalradioer (innholdskonsesjonærer) som leier plass i et DAB-senderanlegg

4.6.4.3.1 Investeringsbehov innholdskonsesjonærer

En lokalradios investeringsbehov for å komme på lufta via et DAB-senderanlegg omfatter følgende:

- en datamaskin eller programvareplattform som mottar og behandler lydsignalet fra radiostudioet.
- tilkobling til DAB-multiplekseren, direkte via IP-linje eller gjennom en skybasert løsning.
- programvare for lydkoding i henhold til DAB eller DAB+-standard (typisk AAC+ eller MPEG).

Investeringsnivået på en slik løsning ligger ifølge Engberg på rundt kr 40 000. Behovet kan variere noe, avhengig av ansvarsdelingen mellom innholds- og anleggskonsesjonær, om lokalradioen skal sende i flere regioner, og om det kreves ekstra redundante løsninger for høyere driftssikkerhet.

4.6.4.3.2 Driftsbehov innholdskonsesjonærer

Driftskostnadene til en lokalradio som skal leie kapasitet i et DAB-anlegg påvirkes i hovedsak av tre faktorer:

- **antall aktive senderpunkter i nettet:** Hver sender medfører egne driftskostnader, som inkluderer telelosji, strøm, samband og service/vedlikehold.
- **antall leietakere i nettet:** Driftskostnadene fordeles mellom aktørene. Få leietakere gir høyere kostnad per kanal, mens høy utnyttelsesgrad kan gi betydelige besparelser.
- **avtalestruktur og tjenestenivå:** Prisen påvirkes av om anleggskonsesjonæren tilbyr en fullservice-løsning (inkludert koding, transport og overvåking), eller om innholdskonsesjonæren selv bidrar teknisk.

Med utgangspunkt i kostnadsmodeller fra små og store anleggskonsesjonærer i lokalradioblokka, estimerer Engberg de månedlige driftskostnadene for en innholdskonsesjonær til å variere mellom 5 000 og 15 000 kroner. Driftskostnadene for en innholdskonsesjonær som leier kapasitet i et lokalt DAB-senderanlegg, påvirkes direkte av antall senderpunkter i nettet og hvor mange aktører som deler kostnadene. For å få en reell oversikt over kostnadene til drift av en DAB-lokalradio må det tydeliggjøres hvordan slike variasjoner i antall sendepunkter og leietakere slår ut. I Engbergs rapport

er dette illustrert gjennom en kostnadsmodell som tar utgangspunkt i region 25 og region 27, to regioner som ifølge rapporten gir et godt grunnlag for en beregningsmodell da de har forskjellig dekningsbehov og et balansert forhold mellom antall sendere og antall leietakere. Regionene er heller ikke slått sammen med andre regioner, men drives separat med egne multipleksere. Region 25 og 27 har en månedlig driftskostnad på hhv. 15066 og 45 201 kroner. Tabell 25 illustrerer utslag i leiekostnader ved ulikt antall leietakere i to senderanlegg med forskjellig størrelse eller dekning. Modellen forutsetter at alle leietakere faktisk betaler for den kapasiteten de disponerer.

Tabell 25 – Modell for driftskostnader i to ulike områder med variabelt antall leietakere og sendere

Region	Antall leietakere	Antall sendere	Månedspris per leietaker
25 Nordmøre	2	2	7 533
25 Nordmøre	10	2	1 507
25 Nordmøre	18	2	837
27 Fosen	2	6	22 600
27 Fosen	10	6	4 520
27 Fosen	18	6	2 511

Kilde: Eivind Engberg

Eksemplene i tabellen er egnet til å illustrere hvor kostnadsdrivende det er å drive senderanlegg med få leietakere og flere sendere, særlig i områder med spredt bosetning og krevende topografi. Eksemplene viser hvordan stordriftsfordeler i større nett reduserer enhetskostnader betydelig sammenlignet med mindre nett med færre leietakere.

4.6.4.4 Sammenslåtte regioner – kostnader

Sammenslåing av senderanlegg i flere regioner kan gi anleggskonsesjonæren kostnadsbesparelser ved at man kan bruke én multiplekser (mux) i stedet for flere. Dette reduserer investeringsbehovet i oppstartsfasen og kan forenkle driftsmodellen.

Etableringskostnad for en mux er i rapporten anslått til omkring 250 000 kroner. I e-post til Medietilsynet av 29.oktober 2025 har Engberg forklart at det også finnes alternativer til å etablere en egen mux. For eksempel kan det benyttes skybaserte løsninger eller leasing av mux og maskinvare fra en leverandør. Erfaringer viser imidlertid at selv om slike løsninger innebærer lavere etableringskostnader, vil det ofte gi høyere driftskostnader, slik at innsparingseffekten ikke blir som forventet.

Ifølge Engbergs rapport utgjør likevel kostnadene til multiplekser en relativt liten del av totaløkonomien i et DAB-anlegg. De faste kostnadene som omfatter senderpunkter, samband og strømforbruk er de klart mest avgjørende faktorene.

For innholdskonsesjonærer betyr sammenslåtte nett at sendingene distribueres i flere regioner, og at leiekostnadene summeres deretter. Dette gir totalt sett økte leiekostnader da disse kostnadene skal dekke driften av flere sendepunkter enn ved distribusjon i kun én region. For innholdskonsesjonærer med lokal innretning mot én region og innholdskonsesjonærer med semi-nasjonalt eller nasjonalt nedslagsfelt gir det imidlertid et svært forskjellig utslag i kostnader når flere regioner er sammenslått sammenlignet med en situasjon der hver enkelt region blir driftet separat.

Engberg illustrerer i sin rapport hvordan denne kostnadsfordelingen endres med en modell som viser fire regioner bestående av både leietakere med lokal forankring og leietakere med semi-nasjonalt/nasjonalt nedslagsfelt²¹⁷. Modellen kan oppsummeres på følgende vis:

Når DAB-regionene slås sammen til ett nett, deler alle leietakerne den samme tekniske plattformen. Man kan dra nytte av stordriftsfordeler gjennom kostnadsreduksjon per kanal fordi kostnadene fordeles på flere leietakere. Det er imidlertid radioene uten lokal forankring i en region som drar nytte av disse stordriftsfordelene. Leietakere med lokal forankring får økte kostnader fordi de må betale for dekning i områder hvor de ikke har lyttere eller annonsemarked.

Modellen viser videre hvordan fordelingen av kostnader endrer seg dersom nettene opereres per region. I en slik situasjon vil leietakere med nasjonalt nedslagsfelt få redusert sine kostnader ved at de kun betaler for dekning i sin region, mens leietakere med seminasjonalt/nasjonalt nedslagsfelt vil få høyere kostnader fordi de nå vil måtte betale mer for å opprettholde dekningen i flere separate regioner.

Forutsetningen for modellen er at de reelle kostnadene per region fordeles likt på antall leietakere, noe anleggskonsesjonærene er forpliktet til å sørge for gjennom konsesjonsvilkårene som er fastsatt i anleggskonsesjonene i hver enkelt region.

Det vises til punkt 4.6.3.1 for Medietilsynets nærmere drøfting av utviklingen med sammenslåtte regioner i Lokalradioblokka.

4.6.4.5 Særlig om kostnader ved etablering og drift av nettradio

Eivind Engberg har på oppdrag fra Medietilsynet utarbeidet et eget notat²¹⁸ som viser kostnadsstrukturen og -nivået ved å etablere og drifte nettradio.

Notatet viser at IP-basert nettradio skiller seg vesentlig fra DAB i kostnadsstruktur. Mens DAB innebærer store engangsinvesteringer i fysisk infrastruktur, har nettradio lave etableringskostnader. Når det gjelder driftskostnader er disse i stor grad faste på DAB, mens de for nettradio normalt øker i takt med antall samtidige lyttere og behovet for større datatrafikk.

Etableringskostnader for en nettradio omfatter normalt anskaffelse av enkoder, nettradioserver og tilkobling til datasenter. For en lokalradio ligger etableringskostnaden normalt på rundt 20 000–35 000 kroner per radiokanal.

Større lokalradioer og nasjonale radioer benytter oftest internasjonale skyplattformer hvor tjenestene faktureres basert på faktisk bruk. Årlige driftskostnader for en lokalradio ved bruk av en internasjonal skyplattform ligger på 30 000–100 000 kroner avhengig av datatrafikk og antallet samtidige lyttere. For større aktører slik som riksdekkende radiokanaler, kan årlige kostnader komme opp mot 300 000 kroner når det faktureres for faktisk bruk

De minste radiokanalene kan imidlertid ifølge rapporten oppnå en månedlig fastpris med ubegrenset datatrafikk²¹⁹ på rundt 1 000–3 000 kroner ved bruk av norske datasentre. Engberg har forklart at en

²¹⁷ Engberg, Eivind (2025) Status – Digitaliseringen av lokalradio. Fem år med DAB i drift for lokalradio – Veien videre, rapport av 20. august 2025 utarbeidet på oppdrag fra Medietilsynet i forbindelse med mediestøtteutredningen.

²¹⁸ Engberg, Eivind (2025) - Kostnader ved etablering og drift av nettradio, notat av 1. november 2025 utarbeidet på oppdrag fra Medietilsynet i forbindelse med mediestøtteutredningen.

²¹⁹ Antall gigabyte data som sendes ut per måned.

slik løsning kan være aktuell for små lokalradioer med rundt 100–200 samtidige lyttere. Dersom det er flere samtidige lyttere enn dette, må radioen kjøpe flere tilgangsporter («slots») hos leverandøren eller oppgradere serverkapasiteten. Flere samtidige lyttere krever høyere kapasitet, som påvirker prisen.

4.6.5 Når midlene til digitalisering av lokalradio frem til riktig gruppe mottakere?

Medietilsynet viser til at tilskuddsordningen til lokale lyd- og bildemedier er godt kjent i bransjen, og digitaliseringsstøtten har vært en prioritert tilskuddskategori i ti år (fra 2016). Ved utlysningen av midlene publiserer Medietilsynet alltid en veiledning til søkerne, der formål, virkeområde, prioriteringer og avgrensninger blir nærmere forklart. Videre opplever Medietilsynet både at søkere tar kontakt for ytterligere veiledning på aktørnivå, og at bransjeorganisasjonene har god kjennskap til ordningen og veileder sine medlemmer. Medietilsynet vurderer på denne bakgrunn at målgruppene er godt kjent med tilskuddsordningen.

Medietilsynet har god innsikt om aktørene i lokalradiomarkedet gjennom egne og andre offentlige kilder, som interne fagregistre med selskaps-/virksomhetsopplysninger om konsesjonærer, registrerte kringkastere, økonomi- og årsmeldingsopplysninger og eksterne kilder som Brønnøysundregistrene og Skatteetaten. Videre utarbeider Medietilsynet oppdaterte statusrapporter gjennom Mediemangfoldsregnskapet, som blant annet bidrar til nærmere innsikt om status for avsender- og innholdsmangfoldet i de ulike mediemarkedene. I tillegg har Medietilsynet jevnlig kontaktmøter og dialog med bransjeorganisasjonene og fagutvalget for tilskuddsordningen.

Medietilsynets samlede vurdering er at tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier, slik ordningen er innrettet i dag, når frem til en høy andel lokalmedier som faller inn under ordningen. Dette gjelder også for den særskilte digitaliseringsstøtten. Medietilsynet mener digitaliseringsstøtten har høy treffsikkerhet i den forstand at den når frem til de potensielle støttemottakerne, men vurderer at det kan være behov for å prioritere driftsstøtten tydeligere for å treffe lokalradioer med et svakt kommersielt grunnlag og nisjeradioer i slukkeområdene enda bedre.

4.6.5.1 Målgruppen for investeringsstøtten

Støtte til utbygging av lokale og digitale radionett gis til anleggskonsesjonærer i Lokalradioblokka, og til lokalradiokonsesjonærer som kan dokumentere avtale med anleggskonsesjonær om utbygging av lokalradionett i Lokalradioblokka.²²⁰ Tilskuddsformen er ment å stimulere til utbygging og skal åpne for forskjellige former for konstellasjoner og samarbeid. Dette innebærer at det også kan tildeles tilskudd til anleggskonsesjonærer som ikke har innholdskonsesjon. Hvem som er anleggskonsesjonærer følger av i § 2-2 i kringkastingsloven og gir en entydig definert målgruppe for støtten. Tabell 21 i punkt 4.4.4 viser at de aller fleste anleggskonsesjonærene er innholdskonsesjonærer, mens noen representerer samarbeidskonstellasjoner med og uten innholdskonsesjoner.

Målgruppen for investeringsstøtten er etter Medietilsynets vurdering enkel å identifisere, de nødvendige opplysningene for å vurdere søknadene er normalt tilgjengelige, og Nkom deler oppdatert informasjon om godkjente og operative senderpunkter. Per september 2025 har støtten nådd frem til anleggskonsesjonærer som har igangsatt drift med operative senderpunkter i hele 36 av 37 regioner i Lokalradioblokka. Som vist i punkt 4.4.4 er det i all hovedsak lokalradioene som eier og drifter sine egne senderanlegg, noe som sikrer at infrastrukturen for lokalradioer på DAB har norsk eierskap. Det er flest anleggskonsesjonærer som får investeringstilskudd til utbygging, men også et fåtall

²²⁰ Riksblokk II er ikke definert som et digitalt lokalradionett, og anleggskonsesjonær for Riksblokk II kan følgelig ikke få utbyggingsstøtte.

innholdskonsesjonærer har fått tilskudd til utbygging av senderpunkter i de ulike tilskuddsårene. Det er anleggskonsesjonæren som står ansvarlig for alle senderpunkter og forvaltningen av senderanlegget i samsvar med spektrumstillatelsen fra Nkom og anleggskonsesjonen fra Medietilsynet. Selv om omfanget av slike søknader er begrenset, vurderer Medietilsynet at muligheten for å tildele investeringsstøtte til innholdskonsesjonærer som kan dokumentere avtale med den aktuelle anleggskonsesjonæren kan bidra til å realisere ytterligere utbygging av Lokalradioblokka og stimulere lokale initiativ og forankring. På denne bakgrunnen vurderer Medietilsynet at denne formen for støtte bør videreføres.

4.6.5.2 Målgruppen for driftsstøtten

Driftstilskuddet til digitalisering har en videre målgruppe enn investeringstilskuddet. For det første kan både anleggskonsesjonærer og innholdskonsesjonærer med konsesjon til lokalkringkasting få driftsstøtte til digitalisering. Digital driftsstøtte gis både til innholdskonsesjonærer i Lokalradioblokka og til radioer som har til formål å sende lokalradio og som leier kapasitet i Riksblokk II. Støtten er teknologinøytral siden det også kan gis driftstilskudd til å dekke kostnader til sendinger via andre digitale flater, eksempelvis internett. Registreringspliktige radioer²²¹ som har til formål å sende lokalradio, kan etter dagens praksis gis støtte til å dekke kostnader til leverandører av nettradiotjenesten.

Den opprinnelige begrunnelsen for at det ble åpnet for rent driftstilskudd til digitalisering av lokalradio var at driftskostnadene på DAB er høyere enn på FM, blant annet fordi det følger store investerings- og driftskostnader med DAB-anleggene, samt at det i mange DAB-regioner er færre aktører å dele kostnadene på enn på FM. Som vist over, går stadig mer av de øremerkede digitaliseringsmidlene til driftstilskudd, og i 2025 gikk i overkant av 85 prosent av midlene i denne tilskuddskategorien til drift. Om lag én tredel av den samlede driftsstøtten på 10,1 millioner kroner gikk til anleggskonsesjonærer i Lokalradioblokka, og to tredeler til innholdskonsesjonærer/lokalradioer.

Det følger av forskriften at visse grupper lokalradioer skal prioriteres ved tildeling av driftsstøtte til digitalisering.²²² Dette gjelder søkere med begrenset sendetid, der sendingene dekker et område som gir et svakt kommersielt grunnlag for drift av lokalradio, som er nisjeradioer som sender i slukkeområdene eller som dokumenterer realistiske prosjekter og avtaler for samarbeid med anleggskonsesjonærer. Når det gjelder prioritering av søknader om driftsstøtte til digitalisering fra anleggskonsesjonærer, skal søkere som tilrettelegger for et lokalt mediemangfold ved å tilby forpliktende leieavtaler for et mangfold av lokalradioer i regionen, prioriteres.²²³

Medietilsynet mener den sentrale målgruppen for digitaliseringsstøtten er enkel å identifisere. «Lokalringkastingskonsesjonærer» etter forskriftens § 2 første ledd bokstav a) er entydig, ettersom det er enkelt konstaterebart hvilke aktører som har en lokalradiokonsesjon. En lokalringkastingskonsesjonær har gyldig tillatelse fra Medietilsynet til å kringkaste innenfor et definert og geografisk avgrenset område, enten i Lokalradioblokka på DAB eller i et konsesjonsområde på FM. Hvem som er anleggskonsesjonærer i Lokalradioblokka, gir også, som nevnt i punkt 4.6.5.1, en entydig definert målgruppe for støtten.

I tillegg kan innholdskonsesjonærer i Riksblokk II få driftsstøtte til digitalisering. Riksblokk II er ikke definert til lokalkringkasting spesielt og er heller ikke geografisk oppdelt, men representerer et semi-nasjonalt nett, se punkt 4.6.2. Dermed er det en forutsetning for tildeling av driftsstøtte til digitalisering at innholdskonsesjonærer som sender i Riksblokk II har som formål å sende lokalradio.

²²¹ Registrerte kringkastere omfatter radioer på internett, kabel og satellitt.

²²² Tilskudd til lokale lyd- og bildemedier § 6 annet ledd bokstav a–c.

²²³ Tilskudd til lokale lyd- og bildemedier § 6 annet ledd bokstav d.

Som vist i punkt 4.4.9 har majoriteten av de 22 virksomhetene i Riksblokk II også innholdskonsesjoner Lokalradioblokka, primært i de tre vestlandsnettene 19, 20 og 21, men også i andre regioner og noen i lokale FM-nett. Lokalradiokonsesjonærene som har tillatelse til å kringkaste innenfor et definert og geografisk avgrenset område, enten i Lokalradioblokka på DAB eller i et konsesjonsområde på FM er per definisjon innenfor målgruppen for driftsstøtten til digitalisering. Per september 2025 er det en håndfull virksomheter som kun sender i Riksblokk II, og det er ikke like enkelt å identifisere om disse aktørene er innenfor målgruppen for digitaliseringsstøtten. Dersom disse innholdskonsesjonærene skal kvalifisere til slik støtte forutsetter det at formålet med radiodriften er å sende lokalradio, noe som ikke enkelt og entydig kan konstateres uten at det dokumenteres at innholdskonsesjonæren tilbyr innhold rettet mot et lokalt publikum. Medietilsynet har så langt ikke gjort egne kontroller av om innholdstilbudet til søkere som kun sender i Riksblokk II er lokalt.

Norsk Lokalradioforbund (NLR) har i sitt høringsinnspill uttalt at digitaliseringsstøtten bør forbeholdes de 37 lokale DAB-regionene, og at støtten ikke bidrar til finansieringen av utbygging av Riksblokk II. Medietilsynet viser til at det som følge av ordningens prioriteringer og det forhold at rammen for tilskuddet ikke gjør det mulig å innvilge alle søknader, er en begrenset andel av driftsstøtten som går til virksomheter i Riksblokk II. For lokalkringkastere som har distribusjon i Lokalradioblokka, og som denne aktørsammensetningen for en vesentlig del består av, prioriteres driftsstøtte til leie i de aktuelle regionene i Lokalradioblokka. Prioriteringen er fullt ut i tråd med formålet med driftsstøtten og de særskilte prioriteringene i ordningen. I tillegg vil en samtidig støtte til distribusjon i ett eller flere regionale DAB-nett og i Riksblokk II med helt eller delvis overlappende geografisk nedslagsfelt, i praksis bety at tilskuddsmottakeren får støtte til å distribuere innholdet i samme område to ganger. Medietilsynet vil i forvaltningen av støtten fremover tydeliggjøre hvilke regioner og dokumenterte driftsutgifter tildeling av tilskudd er basert på, i samsvar med de foreslåtte forvaltningsmessige grepene for å øke treffsikkerheten av støtten som er nærmere beskrevet i punkt 4.9

De få virksomhetene som frem til nå kun har hatt distribusjon i Riksblokk II, har så langt ikke i særlig omfang fått tildelt driftsstøtte til digitalisering. I lys av den særskilte prioriteringen av denne driftsstøtten til søkere med sendinger som dekker et område som gir et svakt kommersielt grunnlag for drift av lokalradio, er det Medietilsynets vurdering at det heller ikke fremover vil være grunnlag for at virksomheter som sender i et nett som verken er definert til lokalradiovirksomhet eller er geografisk oppdelt, får prioritet ved tildelingen av denne driftsstøtten.

Driftsstøtte kan endelig gis til dekning av kostnader for å sende på andre digitale flater, og i praksis har dette vært gitt til distribusjon på internett. Etter forskriften om tilskudd til lyd- og bildemedier kan Medietilsynet gi tilskudd til registrerte kringkastere som hovedsakelig tilbyr innhold rettet mot et lokalt publikum. Plikten til å registrere lokalkringkastingsvirksomhet som ikke er konsesjonspliktig, går frem av kringkastingsloven § 2-1 tredje ledd. Registreringsordningen bidrar til å avgrense målgruppen på en objektiv og enkelt konstaterbar måte, men innebærer ingen lett måte å konstatere om formålet med nettradiovirksomheten er å sende lokalradio. Distribusjon over internett representerer i prinsippet et ubegrenset geografisk nedslagsfelt, og formålet med virksomheten kan ikke enkelt og entydig konstateres at uten at det dokumenteres at den registrerte kringkasteren tilbyr innhold rettet mot et lokalt publikum.

Norsk Lokalradioforbund (NLR) har i sitt innspill til mediestøtteutredningen ment at det er viktig at digitaliseringsstøtten bidrar til å utvikle fullverdige og stabile løsninger for nettbasert distribusjon. Medietilsynet viser til at det så langt ikke er tildelt driftsstøtte til digitalisering til registrerte nettradioer i et særlig omfang. I årsmeldingene som lokalradiovirksomhetene leverer til Medietilsynet oppga om lag 86 prosent at de hadde nettradio i 2024. Disse 101 lokalradiovirksomhetene hadde

også 98,6 prosent av de samlede driftsinntektene til lokalradiovirksomhetene i 2024.²²⁴ Samlet sett indikerer dette at de aller fleste lokalkringkastere på DAB og FM i dag også distribuerer sine sendinger på internett. Det fåtall av lokalkringkastere som ikke har parallell distribusjon er ut fra egenrapporteringen i årsmeldingene trolig små virksomheter, også økonomisk.

I lys av den særskilte prioriteringen av denne driftsstøtten til søkere med sendinger som dekker et område som gir et svakt kommersielt grunnlag for drift av lokalradio, er det så langt ikke gitt driftsstøtte til digitalisering i form av distribusjon over internett i et særlig omfang. I lys av den særskilte prioriteringen av denne driftsstøtten til søkere med sendinger som dekker et område som gir et svakt kommersielt grunnlag for drift av lokalradio, er det Medietilsynets vurdering at det heller ikke fremover vil foreligge et grunnlag for at virksomheter som sender i et nett som verken er definert til lokalradiovirksomhet eller er geografisk oppdelt vil få prioritet ved tildelingen av denne driftsstøtten. Medietilsynet vurderer det som mer formålstjenlig at digitaliseringsstøtten prioriterer støtte til den digitale overgangen som er mest krevende for lokalradioene.

Samtidig er det i den seneste konsesjonsutviklingen indikasjoner på at det er en siste gruppe mindre FM-virksomheter som har store utfordringer med å realisere den digitale overgangen, og at det er en mulighet for at de ikke vil gå over til en kostnadskrevende DAB-distribusjon. I treårsperioden fra desember 2022 til september 2025 har én av fire rene FM-konsesjonærer blitt borte. Per 15. september 2025 var det ifølge Medietilsynets registre 43 konsesjonærer som kun hadde FM-konsesjon. Videre har antall lokalradioaktører som dobbeltdistribuerer gått relativt mye ned, og tilveksten i antall rene DAB-konsesjonærer er så vidt liten. De aller største lokalradioeierne som er godt etablert digitalt med DAB-distribusjon, vokser mer digitalt. Etter Medietilsynets vurdering er det en mindre formålstjenlig og treffsikker bruk av begrensede midler innenfor digitaliseringsstøtten dersom lokalradioer som allerede har etablert og driver DAB-kanaler ved hjelp av digitaliseringsstøtte, i tillegg skal motta tilskudd fra samme ordning for å etablere og drive lokalradio på ytterligere en digital plattform.

Av hensyn til de mindre FM-virksomhetene som ikke har etablert seg på DAB, vurderer Medietilsynet at eventuelle søknader om støtte til investeringer og drift til nettradio likevel bør kunne prioriteres innenfor driftsstøtten. Som vist i punkt 4.6.4.5 vil det for de fleste små lokalradioer være vesentlig lavere driftskostnader forbundet med å distribuere på internett enn på DAB. På denne bakgrunn vurderer Medietilsynet at dette er et viktig tiltak for å stimulere til at disse virksomhetene også kan klare å gjennomføre den digitale overgangen.

Medietilsynet mener de ovennevnte prioriteringene er svært viktige i den fremtidige forvaltningen for å øke treffsikkerheten av den eksisterende digitaliseringsstøtten i samsvar med ordningens formål. Medietilsynet anbefaler at forskriftens prioriterte områder for forvaltningen av driftsstøtten videreføres uendret.

4.6.5.3 Nærmere om beløpsgrenser innenfor digitaliseringsstøtten

Forskrift om tilskudd til lokale lyd og bildemedier § 3 setter beløpsgrenser for prosjekts- og driftsstøtte per tiltak og/eller lokalradio med unntak for digitaliseringsstøtten. På grunn av forskjellene mellom de ulike regionene i Lokalradioblokka, blant annet topografisk, varierer kostnadene betydelig mellom de ulike regionene. Se nærmere om dette i punkt 4.6.4.1. En beløpsgrense for investering i utbygging kan gjøre bruken av midlene til digitaliseringsstøtten mindre treffsikker, både med hensyn til å nå frem til de riktige mottakerne og å sikre utbygging i regioner som er særlig kommersielt krevende, enten fordi topografien driver kostnadene eller fordi befolkningsgrunnlaget er lavt. Medietilsynet anbefaler

224 Medietilsynet (2025) *Norsk medieøkonomi 2020–2024 – En rapport om den økonomiske utviklinga i norske medieverksemder*

derfor at støtten til investeringer i utbygging av nett i Lokalradioblokka videreføres uten at det settes en særskilt beløpsgrense. Den alminnelige beløpsgrensen på maksimalt 1,5 millioner kroner i samlet tilskudd per år for det enkelte foretak er etter Medietilsynets vurdering tilstrekkelig, jf. § 3 andre ledd bokstav a i forskrift om tilskudd til lyd- og bildemedier.

Den digitale driftsstøtten har blitt en stadig viktigere faktor i den økonomiske bærekraften for lokalradioene digitalt, se punkt 4.6.1 og 4.6.3. Driftsstøtten til aktører i Lokalradioblokka fordeles mellom støtte til anleggskonsesjonærer og innholdskonsesjonærer, i tillegg til at det gis driftstilskudd til radioer med lokalradioformål på Riksblokk II og internett. Tilskudd til anleggskonsesjonærer for å drifte sendernettene i Lokalradioblokka øker parallelt med at flere anlegg bygges ut og blir operative. Det er likevel driftstilskuddet til lokalradioer og innholdskonsesjonærer som øker aller mest, og i 2025 gikk 58 prosent av den totale digitaliseringsstøtten til digitalisering av og driftsutgifter for lokalradioer.

En god måloppnåelse for driftsstøtten innebærer etter Medietilsynets vurdering at den bidrar til å fremme den digitale overgangen for lokalradioene og at den gir en effekt i form av større bredde av typer lokalradiovirksomheter over hele landet. Medietilsynet vurderer at driftstilskuddet bidrar til dette. Samtidig får de største lokalradioeierne en stadig større andel av det samlede beløpet som blir gitt i driftsstøtte, noe som både følger av den posisjonen disse har i verdikjeden som drivere av senderanlegg og innehavere av et høyt antall innholdskonsesjoner. I 2025 fikk de ti største lokalradioeierne til sammen nær 4,9 millioner til driftsstøtte, noe som utgjorde omtrent halvparten av totalt 10,1 millioner kroner i driftstilskudd til digitalisering dette året. Driftstilskuddet til digitalisering av lokalradio til én av de aller største lokalradioeierne utgjorde nesten 12 prosent av den samlede driftsstøtten til digitalisering det aktuelle året.

Medietilsynet vurderer at denne utviklingen er uheldig med hensyn til å sikre en treffsikker fordeling av driftsstøtten innenfor den aktuelle gruppen av tilskuddsmottakere fremover. Når de aller største lokalradioeierne som allerede tidlig gikk over til DAB, over tid får en stadig større andel av den forutsætningsvis midlertidige driftsstøtten, kan dette motvirke god måloppnåelse. I 2024 og 2025 ble det til sammen søkt om mer driftsstøtte enn det som fantes av midler til digitalisering. Dette krever en omfattende prioritering av søknadene ved tildelingen av støtte. Når det gjelder driftsstøtten til anleggskonsesjonærer vurderer Medietilsynet at forskjellene mellom regionene i Lokalradioblokka sammenholdt med at tilskuddskategoriens målgruppe både er enkelt konstaterbar og tydelig avgrenset til det forhåndsbestemte antallet regioner i Lokalradioblokka. Medietilsynet anbefaler derfor at det ikke bør innføres en beløpsgrense for driftsstøtten til anleggskonsesjonærer i Lokalradioblokka. Forskriften gir i tillegg en entydig prioritering ved behandling av søknader om driftstilskudd fra anleggskonsesjonærer til søkere som tilrettelegger for et lokalt mediemangfold gjennom å tilby forpliktende leieavtaler for et mangfold av lokalradioer i regionen.

Driftsstøtten til lokalradioer og innholdskonsesjonærer øker markant og utgjør nå den vesentligste andelen av den samlede digitaliseringsstøtten, se punkt 4.6.1. Denne utviklingen sammenholdt med at store lokalradioeiere får en så stor andel av driftsstøtten og at veksten i antallet digitale innholdskonsesjoner er størst blant store lokalradioeiere, tilsier at det bør innføres en beløpsgrense for slik driftsstøtte. En beløpsgrense vil øke treffsikkerheten og måloppnåelsen ved tildelingen av driftsstøtte til digitalisering blant lokalradioene ved en bedre fordeling av midlene innenfor målgruppen, herunder til lokalradiotyper med et svakere kommersielt driftsgrunnlag. Medietilsynet anbefaler derfor at det innføres en beløpsgrense i forskriften for driftsstøtte til digitalisering for lokalradioer på maksimalt 400 000 kroner per foretak per år.

Å sette en beløpsgrense for en av tilskuddstypene innenfor tilskuddskategorien drifts- og investeringstilskudd til digitalisering av lokalradio krever etter Medietilsynets vurdering en endring av flere bestemmelser i forskriften. Medietilsynet anbefaler at kategorien drifts- og investeringstilskudd i forskriftens § 3 første ledd bokstav a deles inn i tre ulike kategorier som separerer investeringsstøtten og digitaliseringsstøtten fra hverandre, og i tillegg separerer driftstilskuddet til anleggskonsesjonærer fra tilskuddet til lokalradioer/innholdskonsesjonærer. Medietilsynet foreslår at endringen gjennomføres ved at § 3 første ledd bokstav a–c angir de tre tilskuddskategoriene a) Investeringstilskudd til digitalisering av lokalradio, b) driftstilskudd til digitalisering av anleggskonsesjonærer i Lokalradioblokka, og c) driftstilskudd til digitalisering av lokalradio. Et mål med å innføre separate tilskuddskategorier innenfor digitaliseringsstøtten er å øke treffsikkerheten ved fordeling og beregning av støtte.

Medietilsynet viser ellers til at de forvaltningsmessige tiltakene som blir skissert i punkt 4.9 innebærer både tydeligere og mer objektive krav til dokumentasjon av kostnader og til rapportering, noe som også vil gjøre denne digitale driftsstøtten mer treffsikker med hensyn til å sikre realistiske og reelle kostnadsbehov, at støtten når frem til riktig gruppe mottakere og en riktig fordeling av støtten.

4.6.6 Konklusjoner og anbefalinger

4.6.6.1 Medietilsynets konklusjoner

Formålet med digitaliseringsstøtten har vært å stimulere til digitaliseringen av lokalradio, både gjennom støtte til investering i utbygging av senderanlegg i Lokalradioblokka og gjennom støtte til drift, særlig for lokalradioer som distribuerer parallelt på FM-nettet. Det er forutsatt at disse formene for digitaliseringsstøtte skal tildeles i en begrenset periode.

Vurderingen av om tilskuddet til digitalisering av lokalradio er tilpasset det faktiske behovet må baseres på hvilke resultater og effekter tilskuddet har gitt både for støttemottakerne og på samfunnsnivå.

Digitaliseringsmidlene i tilskuddsordningen har bidratt til å stimulere til utbygging av senderanlegg i Lokalradioblokka og til å lette den digitale transformasjonen for lokalradioene. Denne utviklingen har skjedd raskere og i et større omfang enn det som hadde vært mulig uten en særskilt prioritering.

Digitaliseringsstøtten har i løpet av de siste ti årene endret tyngdepunkt fra investeringer i senderanlegg til driftsstøtte for digitalisering. Selv om mange regioner er utbygd i tråd med tilskuddsmottakernes planer, er det fortsatt ett område som ikke er utbygd, samt enkelte områder med ufullstendig dekning, spesielt i topografisk krevende terreng. Det er fortsatt noe behov for digitaliseringsstøtte til investeringer, men med en tydeligere prioritering og skjerping av dokumentasjonskrav.

Praksisen med sammenslåtte nett har skapt utfordringer for lokalt forankrede radiovirksomheter, da det ikke er teknisk mulig for innholdskonsesjonærer å ha sendinger kun innenfor dekningsområdet i den aktuelle regionen i Lokalradioblokka. Utviklingen er problematisk i lys av tilskuddsordningens formål om å tilgodese medieaktører som retter seg mot et lokalt publikum, stimulere til et kvalitetsorientert og økonomisk livskraftig miljø for medier som er lokale, og å realisere formålet med tilskuddsmidlene om å bidra til utbygging av Lokalradioblokka.

Selv om det har positive effekter at de største aktørene går foran i den digitale transformasjonsprosessen, har dette gitt dem en fordel i verdikjeden, både i markedet og når det gjelder å få tilskudd til digitalisering. Det er en generell trend at aktører søker om mange konsesjoner på tvers av regioner, noe som resulterer i at én innholdsprofil formidles over flere regioner med et semi-nasjonalt nedslagsfelt. Dette har ført til en utvikling der et fåtall av de største lokalradioeierne i 2025 mottar halvparten av driftsstøtten til digitalisering. Medietilsynet vurderer at dagens digitaliseringsstøtte favoriserer sto-

re lokalradioeiere, noe som kan føre til mindre satsing på lokal radiovirksomhet som styrker de lokale medienes demokratiske funksjon. Dette er ikke i tråd med intensjonen om å stimulere til et mangfold av lokalradioer. Medietilsynet mener midlene i større grad bør nå ut til hele bransjen, og særlig til lokalradiotyper med svakere kommersielt driftsgrunnlag. En beløpsgrense vil øke treffsikkerheten og måloppnåelsen ved tildelingen av driftsstøtte til digitalisering blant lokalradioene.

Medietilsynet vurderer som utgangspunkt at støtte til digitalisering i form av etablering og drift av nettradio faller utenfor den særskilte prioriteringen av denne driftsstøtten. Medietilsynet mener likevel det bør legges til rette for at en siste gruppe av mindre FM-virksomheter som ikke har ressurser til å etablere seg på DAB, kan etablere lokalradiodrift på nettradio.

Det er forutsatt at digitaliseringsstøtte til digitalisering av lokalradiobransjen skal tildeles i en begrenset periode. Medietilsynet vurderer at tiden er moden for å innlede en styrt avvikling av den særskilte digitaliseringsstøtten, med en vridning mot tiltak som styrker de lokale medienes demokratiske funksjon, spesielt gjennom støtte til lokal programproduksjon.

4.6.6.2 Medietilsynets anbefalinger

Summen av utviklingstrekk viser at det er behov for en digitaliseringsstøtte til lokalradiobransjen i ytterligere en tid fremover. Medietilsynet foreslår derfor at digitaliseringsstøtten videreføres til 2030, med en nærmere vurdering av avsender- og innholdsmangfoldet, og økonomien i lokalradiobransjen før styringssignalene for 2031–2034 utformes.

For å øke treffsikkerheten gjennom en mer balansert fordeling av digitaliseringsstøtten og slik sikre at midlene i større grad når frem til lokalradiotyper med et svakere kommersielt driftsgrunnlag, anbefaler Medietilsynet at det innføres et støttetak på driftsstøtte til digitalisering per foretak på 400 000 kroner. Forslaget krever etter Medietilsynets vurdering endringer i forskriften, se punkt 4.6.5.3.

Det bør i en periode fremover prioriteres støtte til etablering av multipleksere i hver region for å sikre regionvis drift og tilgang til DAB-nett som fremmer lokalradiovirksomhet med lokal forankring.

Når det tildeles digitaliseringsstøtte i form av investeringsstøtte til etablering av DAB-senderanlegg, bør områder som ikke er utbygd og områder med lav dekningsgrad prioriteres. Dette gjelder særskilt områder med lavt befolkningsgrunnlag og krevende topografi.

Medietilsynet mener det bør iverksettes tiltak for å gjøre den eksisterende digitaliseringsstøtten mer treffsikker i samsvar med ordningens formål og prioriteringer. Det dreier seg i hovedsak om forvaltningsmessig grep for å sikre at tildelingen av støtte bygger på realistiske og dokumenterbare kostnadsanslag, gir bedre ressursutnyttelse, skaper større forutsigbarhet for søkerne og gir rom for at flere lokalradioer kan få støtte. Tiltakene som foreslås er nærmere beskrevet i punkt 4.9.

Medietilsynet anbefaler at støtte til nettradio bør prioriteres for mindre FM-virksomheter som ikke har etablert seg på DAB, da dette er mindre kostnadsdrivende og kan stimulere til digital overgang.

4.7 Vurdering av sammensetningen av driftstilskudd og prosjekttilskudd

Hovedmålet med tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier er å bidra til mediemangfold, ytringsfrihet og styrking av de lokale lyd- og bildemedienes demokratiske funksjon i samfunnet, jf. formålsbestemmelsen i forskriftens § 1 første ledd. Videre fremgår det av bestemmelsen at tilskuddsordningen skal stimulere til et kvalitetsorientert og økonomiske livskraftig miljø for lokale medier som når et stort publikum. Ordningen var i utgangspunktet en prosjektbasert ordning, men er over tid utvidet til å omfatte flere og til dels svært ulikeartede formål, med en rekke tilskuddskategorier. Fra 14. mai 2024 ble ordningen plattformnøytral ved at virkeområdet ble utvidet å omfatte registrerte kringkaster og tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester (bildeprogram) og podkasttjenester (lydprogram) som hovedsakelig tilbyr innhold rettet mot et lokalt publikum.

Det kan tildeles ulike former for tilskudd etter lyd- og bildeordningen, totalt sju ulike kategorier for støtte. De sju ulike kategoriene omfatter både drifts- og prosjekttilskudd. De to kategoriene driftstilskudd i ordningen i tillegg til driftsstøtte til digitalisering av lokalradio, er driftstilskudd til bransjeorganisasjoner for lokale lyd- og bildemedier og driftstilskudd til lokalradiostasjoner for etniske og språklige minoritetsgrupper. Det er fire kategorier prosjekttilskudd: til investering i utbygging av digitale lokalradionett i Lokalradioblokka, til produksjon av lokale programmer, til kompetansehevende tiltak, og til utviklingstiltak.

Med unntak for tilskuddskategorien digitalisering av lokalradio, som har øremerkede midler, konkurrerer de ulike målgruppene om den samme økonomiske rammen ved tildelingen. Som vist i punkt 4.2 overstiger det omsøkte totalbeløpet den samlede bevilgningen betydelig hvert år. Innenfor den resterende rammen som ikke er øremerket til digitalisering av lokalradio, må Medietilsynet prioritere mellom søknader til alle de øvrige tilskuddskategoriene. Noen tilskuddskategorier har nylig fått økt beløpsgrensen for tilskuddet størrelse, uten at det er tilført friske midler i den samlede bevilgningen. Nye innretninger, utvidelse av virkeområde og nye prioriteringer mellom tilskuddsordningens kategorier gir i praksis lav forutsigbarhet for tilskuddsmottakerne som er omfattet av ordningen.

Når formålet om å bidra til å digitalisere lokalradio ble inntatt ved forskriftsendring i 2016, ble om lag halvparten av totalrammen i ordningen øremerket til digitaliseringsformål og virkeområdet for ordningen utvidet til at anleggskonsesjonærer i Lokalradioblokka for DAB kunne få tilskudd. Det er forutsatt at digitaliseringsstøtte til digitalisering av lokalradiobransjen skal tildeles i en begrenset periode.²²⁵ Den digitale overgangen for en økonomisk presset lokalradiobransje har nå vært prioritert med en betydelig andel øremerkede midler innenfor tilskuddsordningen til lokale lyd- og bildemedier i ti år, og digitaliseringstilskudd gis både som investerings- og driftsstøtte.

Medietilsynet har gjennomgått og vurdert effekter og måloppnåelse for hver av de ulike tilskuddskategoriene og vurderer at sammensetningen av kategorier er treffsikker og gir positive effekter for mottakerne av støtten. Det foreslås derfor verken å avvike eksisterende kategorier eller å innføre nye tilskuddskategorier. Medietilsynet vurderer om tilskuddet til digitalisering av lokalradio er tilpasset formålet i punkt 4.6, der det blant annet konkluderes med at både investerings- og driftstilskuddet bør videreføres med tydeligere prioriteringer og i en begrenset periode. Medietilsynet vurderer at det bør innledes en styrt avvikling av den særskilte digitaliseringsstøtten, med en vridning mot tiltak som styrker de lokale medienes demokratiske funksjon, spesielt gjennom støtte til lokal programproduksjon.

²²⁵ Meld. St. 24 (2014–2015) *Rammevilkår for lokalradio i samband med digitaliseringa av radiomediet og Kulturdepartementet (2020) Høringsnotat – Forslag til endringer i forskrift 19. februar 2016 nr. 166 om tilskudd til lokale lyd- og bildemedier*

I det følgende vurderer Medietilsynet sammensetningen av de øvrige tilskuddskategoriene; driftstilskudd til bransjeorganisasjoner for lokale lyd- og bildemedier, driftstilskudd til etniske og språklig minoritetsgrupper, prosjekttilskudd til lokale programproduksjoner, prosjekttilskudd til kompetansetiltak og prosjekttilskudd til utviklingstiltak.

4.7.1 Treffsikkerhet og måloppnåelse for driftstilskudd til nasjonale sammenslutninger for lokale lyd- og bildemedier

Driftsstøtten til bransjeorganisasjoner er et langvarig tiltak innenfor tilskuddsordningen, og år tildeles årlig de fire nasjonale sammenslutningene Norsk Lokalradioforbund (NLR), Landslaget for lokalaviser (LLA), lokal-tv-grupperingen i Mediebedriftenes Landsforening (MBL) og Kristent Radioforum (KR). Medietilsynet mottar søknader fra de relevante nasjonale sammenslutningene for lokale lyd- og bildemedier hvert år, og vurderer på denne bakgrunn at tilskuddskategorien treffer målgruppen for denne driftsstøtten godt.

I perioden 2021–2025 er det til sammen tildelt nær 11,3 millioner kroner i driftsstøtte til nasjonale bransjeorganisasjoner for lokale lyd- og bildemedier. Omsøkte midler i samme periode beløper seg til i overkant av 14,9 millioner kroner. I denne femårsperioden har det totale støttebeløpet ligget relativt stabilt mellom 2,2 og 2,3 millioner kroner, men i 2025 er den samlede driftsstøtten noe lavere med i overkant av 2,1 millioner kroner. Årene før 2021, var den samlede driftsstøtten til de nasjonale sammenslutningene lavere, med 1,7 millioner kroner i 2019 og 1,9 millioner kroner i 2020. Tabell 26 viser hvor mye det er søkt om i driftsstøtte til bransjeorganisasjoner og hvor mye som er tildelt i slik støtte i den siste femårsperioden fra 2021–2025.

Tabell 26 – søknadsbeløp og innvilget beløp for driftstilskudd til nasjonale sammenslutninger for lokale lyd- og bildemedier i perioden 2021–2025

	2021	2022	2023	2024	2025	Totalt
Sum tildelt	2 315 000	2 205 000	2 310 000	2 330 000	2 120 000	11 280 000
Sum søkt	3 090 000	3 152 000	3 158 000	2 750 000	2 755 000	14 905 000

Kilde: Medietilsynet

Ved søknad om driftstilskudd må de nasjonale sammenslutningene presentere en aktivitetsplan for det aktuelle året. Ved vurderingen av søknadene om tilskudd til nasjonale sammenslutninger av lyd- og bildemedier skal Medietilsynet legge vekt på antall medlemmer, eiermessig mangfold blant medlemmene og organisasjonens aktivitetsnivå basert på budsjett og dokumenterte aktiviteter, jf. forskriftens § 7 bokstav a–c. Erfaringen er at søknadene fra sammenslutningene normalt er relevante opp mot formålet og godt dokumentert.

I 2025 ble det tildelt til sammen 2 120 000 kroner i driftstilskudd til de fire nasjonale sammenslutningene. Den største tilskuddsmottakeren av slikt driftstilskudd er NLR, som fikk 1,4 millioner kroner eller to tredjedeler av den samlede støtten til dette formålet. MBLs lokal-tv-gruppering fikk 450 000 kroner, LLA fikk 150 000 kroner og KR fikk 120 000 kroner.

I perioden 2021–2025 har NLR til sammen fått 7 050 000 kroner i driftstilskudd, MBLs lokal-tv-gruppering 2 450 000 kroner, LLA 1 125 000 kroner og KR 665 000 kroner. Tabell 27 viser søknadssummer og tildelinger til de fire nasjonale bransjesammenslutningene i perioden 2021–2025.

Tabell 27 – omsøkt og tildelt driftstilskudd til NLR, MBL, LLA og KR i perioden 2021 – 2025, tall i tusen kroner

	2021		2022		2023		2024		2025	
	Søkt	Tildelt	Søkt	Tildelt	Søkt	Tildelt	Søkt	Tildelt	Søkt	Tildelt
NLR	1 500	1 325	1 500	1 325	1 750	1 500	1 500	1 500	1 500	1 400
MBL	800	500	800	500	800	500	680	500	640	450
LLA	625	325	680	250	440	200	440	200	480	150
KR	165	165	172	130	168	110	130	130	135	120

Kilde: Medietilsynet

4.7.1.1 Nærmere om driftstilskuddet til Norsk Lokalradioforbund

NLR har over tid mottatt mest av denne typen driftsmidler fra ordningen. Fra og med 2021 har NLR fått en vesentlig økning i den årlige driftsstøtten, sammenlignet med årene før. I 2019 og 2020 fikk NLR henholdsvis 610 000 og 660 000 kroner i driftsstøtte. I 2021 ble støtten doblet til 1 325 000 kroner og har deretter ligget relativt stabilt høyt på samme nivå. Økningen ble begrunnet med at NLR skulle styrke sitt arbeid med å bistå lokalradioene med den digitale overgangen, og har gitt mulighet for å tilsette en egen medarbeider med særlig relevant kompetanse i forbundet som kan bistå med ressurser og teknisk støtte i overgangen til DAB. I 2024 utgjorde driftsstøtten på 1,5 millioner kroner vel 24 prosent og en betydelig andel av NLRs totale inntekter det året. Trekket er vedvarende over tid i NLRs årsregnskaper og viser at driftsstøtten fra tilskuddsordningen er vesentlig for driften av forbundet.

Medietilsynet vurderer at driftstilskuddet er et viktig bidrag til NLRs arbeid med å fremme gode økonomiske og regulatoriske rammebetingelser for digital og analog lokalradiodrift. For en bransje med begrensede økonomiske og teknologiske ressurser, spiller forbundet en viktig rådgivende rolle i digitaliseringen av lokalradioene. NLR bidrar også med kompetanseheving blant lokalradioene gjennom ulike tiltak, som for eksempel gjennom ulike samlinger. Videre har NLR en viktig rolle overfor rettighetsorganisasjoner som Tono og Gramo ved forhandlinger om rammeavtaler for lokalradio-bransjens bruk av rettighetsbelagt musikk. NLR arbeider også opp mot relevante aktører om lyttermålinger, som leverer viktig informasjon om markedsandeler og hvilke distribusjonsplattformer som brukes til lokalradiolytting i befolkningen. Slike dekningstall er viktig informasjon for myndighetene og for bransjen selv, eksempelvis ved salg av reklame.

Med bakgrunn i rapportering fra NLRs vurderer Medietilsynet at deres særskilte arbeid med å bistå lokalradioene med den digitale overgangen bidrar til å fremme et aktørmangfold i lokalradiobransjen, noe som er positivt for det samlede mediemangfoldet. Den økte driftsstøtten til NLR fra 2021 er nært knyttet til den særskilte prioriteringen av tilskuddet til digitalisering av lokalradio, som det er forutsatt at skal gå til særskilte støttetjenester til digitalisering av lokalradio. Medietilsynet anbefaler derfor at den økte støtten bør videreføres i noen tid fremover, og vurderes nærmere i forbindelse med at den særskilte digitaliseringsstøtten avvikles, jf. punkt 4.6.6 om at det bør planlegges for en styrt avvikling av denne støtten.

4.7.1.2 Nærmere om driftstilskuddet til lokal-tv-grupperingen i Mediebedriftenes Landsforening

Driftstilskuddet til lokal-tv-grupperingen i MBL har den siste femårsperioden ligget relativt stabilt på 500 000 kroner, med en liten nedgang til 450 000 kroner i 2025. Det følger av MBLs vedtekter § 1 at formålet er å bidra til å styrke og verne ytringsfriheten, pressefriheten og informasjonsfriheten som grunnleggende verdier i et demokratisk og åpent samfunn. MBL arbeider for gode og stabile betingelser som fremmer et mangfold av økonomisk sunne medier. Videre fremgår det blant an-

net at MBL skal tale bransjens sak overfor myndigheter og bygge kompetanse for og i bransjen.²²⁶ Innenfor MBL er det egne bransjegrupperinger, deriblant lokal-tv-grupperingen, som mottar driftstilskudd gjennom den lokale lyd- og bildeordningen. Grupperingen har som mål å være et kraftsenter for virksomheter som driver med publisering av levende bilder. Videre skal grupperingen bidra til å høyne kompetansen blant medlemmene og til å styrke deres markedsposisjon. Medlemmene består av selskap som har konsesjon for lokal-tv, som kringkaster via kabel eller er registrert kringkaster med sendinger på nettet. Det er stort eiermessig mangfold blant grupperingens medlemmer. Medlemsmassen spenner fra lokalt eide selskaper til selskap eid av Amedia, Polaris og Schibsted. I tillegg er en rekke lokalaviser med i grupperingen. Støtten går til å arrangere og delta på faglige samlinger og møteplasser for aktørene og til å gjennomføre seerundersøkelser for kanalene. Videre arbeider bransjegrupperingen for lokal-tv i MBL med å vurdere og etablere ulike fellesløsninger for produksjon og distribusjon av innhold, herunder brukerbetaling og digitale annonseinntekter.

Med bakgrunn i rapporteringen fra MBL vurderer Medietilsynet at tilskuddet til MBLs lokal-tv-gruppering bidrar til å øke kompetansen i lokalmediene, herunder med hensyn til bruk av lyd og levende bilder og i digitale forretningsmodeller. Samlet sett bidrar dette til økt tilgang til lokalt innhold i lyd- og levende bildeformat og styrker det samlede mediemangfoldet.

4.7.1.3 Nærmere om driftstilskuddet til Landslaget for lokalaviser

LLA har tidligere opplyst til Medietilsynet at driftstilskuddet gjennom lyd- og bildeordningen har bidratt til at det er opprettet en egen lyd- og bildegruppering i organisasjonen. Nivået på driftstilskuddet har variert noe den siste perioden, mellom 150 000 og 325 000 kroner. Støtten har blant annet gått til kurs- og kompetanseutvikling og produksjon av videoinnhold for medlemsavisene. Videre har tilskuddet bidratt til den årlige konferansen «Lokal & digital», som legger til rette for kompetanseheving, kunnskaps- og erfaringsutveksling i denne delen av bransjen.

Medietilsynet vurderer at LLA gjennom rapporteringen viser at tilskuddet bidrar til å øke kompetansen i lokalmediene når det gjelder bruk av lyd og levende bilder. På denne måten får brukerne i økende grad tilgang til lokalt innhold i lyd- og levende bildeformat, enten i form av egne innholdselementer eller som supplement til artikler.

4.7.1.4 Nærmere om driftstilskuddet til Kristent Radioforum

KR har som formål å samordne og støtte de kristne lokalradioenes aktivitet, og driftstilskuddet fra tilskuddsordningen bidrar til foreningens drift. Hvert år arrangeres årskonferansen «Kristent Radioforum», som har som formål å bidra til kompetanseheving for medlemmene. Nivået på driftstilskuddet til KR har den siste femårsperioden fra 2021–2025 ligget på mellom 110 000 og 160 000 kroner. Støtten dekker primært utgifter til årlig konferanse for foreningens medlemmer, og dekker også deler av ordinær drift av foreningen.

Medietilsynet vurderer at driftstilskuddet bidrar til å styrke kompetansen i denne delen av lokalradiobransjen. KR representerer og koordinerer en gruppe lokalradiovirksomheter med et religiøst verdigrunnlag, som bidrar til å øke bredden i avsenderne i lokalradiomarkedet ved å tilby innhold og perspektiver som de brede og mer allment orienterte mediene i mindre grad dekker. Bredden i avsenderne i lokalradiomarkedet er en viktig årsak til at disse aktørene bidrar til å styrke det samlede mediemangfoldet.

226 Se nærmere om MBLs vedtekter på <https://www.mediebedriftene.no/siteassets/bilder/medlemmer/mbls-vedtekter-vedtatt-030521.pdf>

4.7.1.5 Samlet vurdering og anbefaling om driftstilskuddet til nasjonale sammenslutninger for lokale lyd- og bildemedier

Medietilsynet vurderer på denne bakgrunn at driftstilskuddet til nasjonale sammenslutninger for lokale lyd- og bildemedier er treffsikkert og formålstjenlig, med tydelige positive effekter for bransjeaktørene og de lokale lyd- og bildemedienes bidrag i det samlede mediemangfoldet. Medietilsynet anbefaler at dette driftstilskuddet videreføres uendret, og at det gjøres en nærmere vurdering av det økte tilskuddet til NLR som følge av det særskilte behovet for en rådgivende rolle i tilknytning til digitaliseringen av lokalradioene i forkant av de neste styringssignalene for den direkte mediestøtten. Medietilsynet foreslår at det da gjøres en nærmere vurdering av behovet for å videreføre prioriteringen og øremerkingen av digitaliseringsstøtten til lokalradioene.

4.7.2 Treffsikkerhet og måloppnåelse for driftstilskudd til lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper

Lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper kan få driftstilskudd innenfor tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier. Støtte til lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper er en forskriftsfestet generell prioritering innenfor tilskuddsordningen, som innebærer at søknader fra denne målgruppen skal prioriteres, jf. forskriftens § 4 andre setning. Driftsstøtten til disse lokalradioene er en separat tilskuddskategori og et langvarig tiltak innenfor tilskuddsordningen. Beløpsgrensen for dette driftstilskuddet er økt flere ganger, blant annet fra 2020 til 2021, da grensen ble økt fra 50 000 til 75 000 kroner. I den forrige mediestøtterapporten i 2021 foreslo Medietilsynet å heve støttetaket ytterligere per lokalradio for driftstilskuddet til lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper, fra 75 000 til 200 000 kr årlig. Forslaget var begrunnet i at årsregnskapene for de største støttemottakerne i gruppen viste at de har en svak økonomi og i stor grad baserer seg på gaver og donasjoner, tillegg til at gruppen ikke-kommersielle lokalradioer hadde tapt betydelige inntekter i 2020. Videre la Medietilsynet vekt på at de lokale minoritetsradioenes driftsomfang og økonomiske situasjon var svært ulik, og at en økning av beløpsgrensen ville øke treffsikkerheten av støtten gjennom muligheten for å differensiere støttebeløpet på en måte som bedre reflekterer den faktiske driftssituasjonen for tilskuddsmottakerne.

Kultur- og likestillingsdepartementet fulgte opp forslaget og støttetaket for driftsstøtte til lokalradioer for etniske og språklige minoritetsradioer ble hevet i tråd med Medietilsynets forslag ved forskriftsendring fra 14. mai 2024. Driftsstøtten kan, i tråd med tidligere forvaltningspraksis, ikke utgjøre mer enn 50 prosent av driftskostnadene til virksomheten.

Ved samme forskriftsendring i 2024 ble det også innført et alminnelig vilkår om at alle som mottar tilskudd etter denne forskriften som lokalkringkastingskonsesjonærer, registrerte kringkastere, tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester og tilbydere av podkaster må ha en ansvarlig redaktør i henhold til medieansvarsloven, jf. forskriftens § 2 fjerde ledd. Det nye vilkåret bidrar til å sikre at tilskuddsmottakere som representerer lokale medievirksomheter som produserer og publiserer redaksjonelt innhold, har en ansvarlig redaktør og drives etter publisistiske prinsipper i tråd med Redaktørplakaten og Vær Varsom-plakaten. Reguleringen er viktig for å styrke måloppnåelsen i tilskuddsordningen både når det gjelder å bidra til å styrke de lokale lyd- og bildemedienes demokratiske funksjon i samfunnet og stimulere til et kvalitetsorientert og livskraftig miljø for lokale medier som når ut til et stort publikum. Sammenholdt med det økte støttetaket for lokale etniske og språklige minoritetsradioer, er tiltaket også viktig for å nå ut med støtten til riktig målgruppe og lokalradiovirksomheter som fremmer formålet med ordningen.

4.7.2.1 Tildelt støtte til lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper og effekten av støtten
I 2025 ble det tildelt til sammen 1,2 millioner kroner i driftsstøtte til elleve lokalradioer for etniske og språklig minoritetsgrupper. Tildelingen representerer det høyeste samlede beløpet som er gitt i driftstilskudd til denne gruppen minoritetsradioer noen gang, og beløpet er fordelt på elleve lokalradioer. I perioden fra 2019²²⁷ til 2025 har antallet innvilgede søknader om driftstilskudd til etniske og språklige minoritetsradioer vært relativt stabilt, mens det totale støttebeløpet har doblet seg. Både tildelingen i 2024 og 2025 representerer en betydelig økning i den samlede driftsstøtten i denne tilskuddskategorien, og er en direkte konsekvens av hevingen av beløpsgrensen fra 75 000 til 200 000 kroner per lokalradio fra og med tilskuddsåret 2024. Tabell 28 viser hvor mange lokalradioer som har mottatt driftstilskudd til etniske og språklige minoritetsradioer i perioden 2020–2025, hvor mye disse tilskuddsmottakerne til sammen mottok i driftstilskudd og størrelsen på den omsøkte støtten innenfor denne tilskuddskategorien.

Tabell 28 – driftstilskudd til lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper 2020–2025 (tall i hele kroner)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Omsøkt beløp	1 125 000	1 336 000	1 480 000	1 673 000	2 620 000	2 216 000
Samlet tilskuddsbeløp	515 000	450 000	630 000	650 000	1 025 000	1 246 000
Antall støttemottakere	13	9	13	11	13	11

Kilde: Medietilsynet

Erfaringsmessig er det en liten gruppe lokalradioer som har mottatt støtte som etniske og språklige minoritetsradioer. Gruppen lokalradioer er forholdsvis stabil, med mellom ni og 13 tilskuddsmottakere de fem siste årene. Medietilsynet vurderer at tilskuddsordningen har høy treffsikkerhet i den forstand at den når frem til de potensielle støttemottakerne. I 2025 mottok elleve lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper driftsstøtte. Tre radioer mottok makstilskuddet på 200 000 kroner. Disse var Radio Latin-Amerika og de to samiske radioene Radio GLR og Radio DSF. Videre mottok flerspråklige Radio Inter FM driftsstøtte med 185 000 kroner, mens den kvenske radioen Ruijan Kaiku og den tamilske radioen Radio Tamil Murasam ble tildelt 100 000 kroner i driftsstøtte. Øvrige fem radioer mottok driftsstøtte fra 30 000 til 85 000 kroner.

Medietilsynet viser til at lokalradioene for etniske og språklige minoritetsgrupper i all hovedsak drives på frivillig basis og med et ikke-kommersielt formål. Årsmeldingene de siste årene bekrefter tidligere vurderinger om at disse virksomhetene har et begrenset driftsomfang og en svak økonomi.²²⁸ Tabell 29 viser nøkkeltall fra lokalradioenes årsmeldinger til Medietilsynet for gruppen lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper.

Tabell 29 – nøkkeltall for lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper 2020–2024 (tall i mill. kroner)

	2020	2021	2022	2023	2024
Sum driftsinntekter	6,1	6,8	7,4	10,9	8,5
Driftsresultat	0,5	-0,6	0,5	1,8	-0,7
Antall lønnede årsverk	5,2	6,5	2,1	4,0	5,4
Antall frivillige årsverk (ulønnede)	140	129	190	152	162
Antall lokalradioer (foretak)	8	8	12	11	13

Kilde: Medietilsynet

227 I 2019 var det 12 lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper som fikk et samlet driftstilskudd på 500 000 kroner.

228 Medietilsynet (2025) *Norsk medieøkonomi 2020–2024 – Ein rapport om den økonomiske utviklinga i norske medieverksemdar*

Medietilsynet vurderer at et lokalradiotilbud rettet mot språklige og etniske minoritetsgrupper vanskelig kunne opprettholdes uten et særskilt driftstilskudd. Årsmeldingene viser blant annet at antallet lønnede årsverk i all hovedsak er knyttet til de tre radioene Radio Latin-Amerika, Radio GLR og Radio DSF, som er de samme radioene som fikk maksimalt driftstilskudd i 2025. På denne bakgrunnen vurderer Medietilsynet at denne egne driftsstøtten bidrar positivt til å opprettholde og styrke et avsendermangfold av lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper i lokalradiomarkedet, og særlig i de større byene.

De språklige og etniske minoritetsradioene er også viktige i et innholdsmangfoldsperspektiv. Det er lang tradisjon i Norge for at ulike minoritetsgrupper har lokalradiokonsesjon, og disse lokalradioene har både vært en viktig informasjonskanal på morsmålet og en møteplass der ulike minoriteter kommer til orde. Som beskrevet i 4.4.11, viste lokalradiundersøkelsen Medietilsynet gjennomførte blant alle lokalradiovirksomheter til innholdsmangfoldrapporten 2024 nettopp at bredden i avsendere og ulike målgrupper bidrar til et innholdstilbud som de større allmenne mediene ikke dekker.²²⁹ Spørreundersøkelsen viste at fem prosent er minoritetsradioer og at lokalradiovirksomhetene er viktige for formidling av minoritetsspråk. I undersøkelsen ble det rapportert sendinger på hele 24 språk, i tillegg til norsk.

Medietilsynet vurderer at det særskilte driftstilskuddet bidrar til å opprettholde et aktørmangfold innenfor denne kategorien lokalradioer, og at tilskuddet er treffsikkert og formålstjenlig for å ivareta det overordnede målet om å fremme mediemangfold, ytringsfrihet og styrking av de lokale lyd- og bildemedienes demokratiske funksjon i samfunnet.

Medietilsynet vurderer videre at tilskuddet treffer målgruppen godt ved at det er lett å identifisere hvilke lokalradioer som i all hovedsak retter seg mot etniske og språklige minoriteter. Det er ikke satt høye formelle kvalifikasjonskrav for driftstilskuddet, men lokalradioen må i all hovedsak ha minoritetsspråk som informasjonsbærer for å kvalifisere til slik støtte.²³⁰ Kvalifiserte søkere får et minimumstilskudd på 25 000 kroner og får maksimalt dekket 50 prosent av driftskostnadene for virksomheten basert på regnskapet for året før tilskuddsåret. Ettersom støttetaket er satt til 200 000 kroner er det ikke krav til at støttemottakerne leverer revidert regnskap i rapporteringen om bruken av midlene, jf. forskriftens § 14 tredje ledd. I tråd med prioriteringen i tilskuddsordningen vil de som kvalifiserer til støtte få tilskudd. I 2025 var to av fem avslag begrunnet med manglende rapportering fra tidligere tilskudd.

Radio Latin-Amerika er én av tilskuddsmottakerne av driftstilskudd til lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper, og har i sitt innspill til Medietilsynet i forbindelse med denne utredningen spilt inn at det bør etableres en egen støtteordning for minoritetsradio. Se mer om innspillet i punkt 2.4.2. Begrunnelsen er at en egen ordning ville sikre redaksjonell drift og rekruttering av journalister med minoritetsbakgrunn. Medietilsynet viser til at støttetaket i driftstilskuddet til etniske og språklige minoritetsradioer med et lokalradioformål innenfor tilskuddsordningen nylig er betydelig hevet, nesten tredoblet. Etter Medietilsynets vurdering er det formålstjenlig å la dette tiltaket virke en tid, før det gjøres en nærmere vurdering av hvilke effekter det har bidratt til for målgruppen. Det vurderes heller ikke som hensiktsmessig i et forvaltningsperspektiv å opprette en egen ordning for en så vidt avgrenset målgruppe med få virksomheter, som i tillegg er svært små både redaksjonelt og økonomisk. Vurdering av en eventuell egen tilskuddsordning for minoritetsradioer inngår heller ikke i oppdraget fra Kultur- og likestillingsdepartementet. Medietilsynet gjør ingen nærmere vurdering av å etablere en eventuell egen tilskuddsordning for minoritetsradioer i denne rapporten.

²²⁹ Medietilsynet (2024) *Mediemangfoldsregnskapet – mediemangfold i et innholdsperspektiv*.

²³⁰ Medietilsynet viser til at det gjennom tilskuddskategorien gis tilskudd til lokalradioer på de samiske språkene og til lokalradioer på kvensk, i tillegg til andre minoritetsspråk i Norge.

4.7.2.2 Samlet vurdering og anbefaling om driftstilskudd til lokalradio for etniske og språklige minoritetsgrupper

Medietilsynet vurderer på denne bakgrunnen at den særskilte prioriteringen og den separate tilskuddskategorien for driftstilskudd til lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper er treffsikker og formålstjenlig. Medietilsynet vurderer at det er grunn til å forvente at hevingen av den årlige beløpsgrensen per lokalradio til 200 000 kroner gir rom for å styrke innholdsproduksjonen i etniske og språklige minoritetsradioer, og at dette vil gi tydelige positive effekter i tråd med formålet med ordningen på sikt. Medietilsynet anbefaler at dette driftstilskuddet videreføres uendret.

4.7.3 Treffsikkerhet og måloppnåelse for prosjekttilskudd til produksjon av lokale programmer

Antakelsen om at en bred geografisk spredning av journalistiske medier sikrer den lokale vaktbikjefunksjonen blant annet overfor lokaldemokratiske institusjoner ligger til grunn for mediestøtten i Norge.²³¹ Prinsippet kommer også til uttrykk i formålet med tilskuddet til lokale lydmedier gjennom at støtten skal bidra til mediemangfold, ytringsfrihet og styrking av de lokale lyd- og bildemedienes demokratiske funksjon i samfunnet, jf. formålsbestemmelsen i § 1 første ledd første setning. Følgelig blir det å styrke forutsetningene for at de lokale lyd og bildemediene kan lage programproduksjoner med høy teknisk og innholdsmessig kvalitet og bidra til videreutvikling av det enkelte lokalmediets egenart sentralt for å oppfylle tilskuddsordningens formål, jf. § 1 første ledd bokstav b og c. Disse representerer to av fire hovedmål som tilskuddsordningen skal bidra til for å stimulere til et kvalitetsorientert og økonomisk livskraftig miljø for lokale medier som når et stort publikum. Det kan etter tilskuddsordningen gis prosjekttilskudd til lokale programproduksjoner, jf. forskriftens § 3 første ledd bokstav d. Denne tilskuddskategorien har en beløpsgrense på maksimalt 250 000 kroner per prosjekt per tilskuddsår, jf. forskriftens § 3 andre ledd bokstav c. Videre går det frem av forskriftens § 7 bokstav a at nyskapende ideer skal prioriteres. I forvaltningspraksis er i tillegg programprosjekter som stimulerer til bruk av norsk musikk og programmer med publikumspotensial prioritert.

Etter tilskuddsordningen kan det gis tilskudd til programproduksjoner for lokalradio, lokal-tv, registrerte kringkastere, tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester og tilbydere av podkasttjenester som hovedsakelig tilbyr programmer rettet mot et lokalt publikum. Også for denne kategorien gjelder den nylige utvidelsen av målgruppen til også å omfatte tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester og podkasttjenester som hovedsakelig tilbyr programmer rettet mot et lokalt publikum, jf. forskriftsendring i mai 2024. Medietilsynet har i 2025 tildelt midler til én audiovisuell bestillingstjeneste, mens det i 2024 ble innvilget støtte til fire podkaster. Erfaringsgrunnlaget er foreløpig for lite til å si noe om denne utvidelsen av virkeområdet har styrket treffsikkerhet og måloppnåelse for tilskuddskategorien for lokal programproduksjon i markedet for lyd- og bildemedier.

En stor del av tilskuddsrammen blir tildelt prosjekttilskudd til lokale programproduksjoner. I 2025 var lokale programproduksjoner den nest største tilskuddskategorien målt i midler og den tredje største målt i antall innvilgede søknader. Tabell 30 viser de omsøkte totalbeløpene for prosjekttilskudd til programproduksjoner i perioden 2020–2025, hvor mye som er tildelt til slike prosjekter, og antall innvilgede søknader for hvert år i denne perioden. Tabellen viser en relativt stabil tildeling av midler til lokale programproduksjoner gjennom perioden fra 2020–2025, både beløpsmessig og i antall programproduksjoner. Medietilsynet vurderer at programproduksjonsstøtten bidrar til å realisere programprosjekter som ellers ikke ville blitt produsert, og følgelig til bedre programmessig kvalitet og bredde i det lokale programtilbudet til tilskuddsmottakerne som kommer publikum i de ulike lokalsamfunnene til gode. Med tanke på den demokratiske funksjonen er ett av de viktigste formålene med lokale lyd- og bildemedier å fremme lokal identitet og produsere og publisere redaksjonelt lokalt

231 Se blant andre NOU: 2017:7 *Det norske mediemangfoldet. En styrket mediepolitikk for borgerne.*

innhold. Tilskuddet til lokale programproduksjoner som ikke er en del av den ordinære programvirksomheten og som mediet har behov for støtte til å realisere, er etter Medietilsynets vurdering formålstjenlig ved at det bidrar til å videreutvikle det enkelte lokalmediets egenart.

Tabell 30 – prosjekttilskudd til lokale programproduksjoner 2020–2025 (i hele tall)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Omsøkt beløp	21 900 000	22 400 000	18 500 000	19 400 000	21 400 000	20 000 000
Samlet tilskuddsbeløp	6 200 000	6 700 000	7 000 000	5 200 000	5 900 000	6 700 000
Antall støttemottakere	53	62	68	61	62	58

Kilde: Medietilsynet

Generelt sett erfarer Medietilsynet at terskelen for å søke prosjekttilskudd til lokale programproduksjoner er lav og at tilskuddsformen er godt kjent blant målgruppene for ordningen. Det høye antallet søknader om prosjekttilskudd til lokale programproduksjoner hvert år bekrefter dette. Tabell 30 viser også at det i hele perioden 2020–2025 er søkt om vesentlig mer midler til lokale programproduksjoner enn det som er tildelt. Differansen i omsøkte og tildelte midler ligger relativt stabilt gjennom perioden med +/- tre og en halv gang så stort søknadsbeløp som tilskuddsbeløp. Unntaket er tilskuddsåret 2022, da det ble søkt om to og en halv gang så mye prosjektmidler til lokale programproduksjoner som det ble tildelt.

I tillegg til at omsøkte støttebeløp kan reduseres ved tildeling på grunn av overdimensjonert budsjett eller som følge av begrensninger i tilskuddsrammen, er det også mange søknader som avslås på grunn av at prosjektene det søkes programtilskudd til, er svakt beskrevet og mangelfullt dokumentert. Erfaringsmessig får også mange søknader om lokale programproduksjoner avslag hvert år fordi programmene anses for å være en del av mediets ordinære programvirksomhet.

Det forhold at flere av prosjektsøknadene om programtilskudd bærer preg av å i realiteten dekke et behov for driftstilskudd var en viktig årsak til at Medietilsynet i utredningen om de direkte mediestøtteordningene i 2021 foreslo en ny driftstilskuddsordning til produksjon og formidling av lokale nyheter.²³² Forslaget om driftsstøtte gjaldt bare for lokalradio, mens muligheten for å søke tilskudd til lokal programproduksjon ble foreslått videreført for lokal-tv. Medietilsynet la blant annet vekt på at den økonomiske situasjonen for lokalradio var utfordrende og at prosjektstøtte er en lite forutsigbar og sikker inntektskilde for tilskuddsmottakere som er avhengig av slik støtte i den redaksjonelle driften. Medietilsynet pekte også på at en generell utfordring ved prosjektbasert tilskudd er at den kan favorisere aktører som har større ressurser til søknadsutforming enn andre. Forslaget ble ikke fulgt opp i det videre arbeidet med de fireårige styringssignalene for den direkte mediestøtten for 2023–2026.

Til Medietilsynets høring av dette oppdraget har Norsk Lokalradioforbund, Mediebedriftenes Landsforbund, Landslaget for lokalaviser, Norsk Redaktørforening og noen lokalradioaktører på ulike måter løftet behovet for et mer generelt redaksjonelt driftstilskudd i tillegg til prosjektstøtte til lokal programproduksjon. Hovedlinjene i argumentasjonen er at prosjektstøtte gir mindre effekt for den løpende journalistikken som er avgjørende for lokal tilstedeværelse enn en egen redaksjonell driftsstøtte. Det er også argumenter knyttet til et behov for større frihet for aktørene i hvilke programproduksjoner de ønsker å satse på.

232 Medietilsynet (2021) *De direkte mediestøtteordningene – En utredning fra Medietilsynet*

En vurdering av en egen redaksjonell driftsstøtte til lokale- lyd og bildemedier inngår ikke i oppdraget fra Kultur- og likestillingsdepartementet. Medietilsynet vurderer det heller ikke som formålstjenlig å utrede et slikt generelt driftstilskudd / en egen redaksjonell støtteordning på nytt. Vurderingen bygger delvis på at bransjen er sammensatt av så vidt ulike typer medier, der det både er betydelig variasjon langs sentrale faktorer som formål, målgruppe, redaksjonelle årsverk, journalistisk innholdsproduksjon, lokal forankring og geografisk nedslagsfelt, se punkt 4.4 om strukturen og innholdsprofilene i lokalradiomarkedet. Medietilsynet vurderer på denne bakgrunn at en redaksjonell driftsstøtte på nåværende tidspunkt ikke er best egnet for å sikre en bred og treffsikker stimulering av lokal programproduksjon av høy kvalitet og art som bidrar til å styrke den demokratiske funksjonen i tråd med ordningens formål.

Medietilsynet vurderer imidlertid at det er grunnlag for å endre innretningen av prosjektstøtten til lokale programproduksjoner slik at den i enda større grad stimulerer til en bredde av programproduksjoner med lokal forankring og særlig relevans for et lokalt publikum. Medietilsynet mener dette imøtekommer noen av de sentrale årsakene til at flere bransjeaktører ønsker en større frihet i egne valg av program-satsinger, og at støtten i større grad kan gi en effekt for varige lokaljournalistiske satsinger for tilskuddsmottakerne. I denne sammenheng er Medietilsynet opptatt av at tilskuddene til lokale programproduksjoner og utviklingsprosjekter bør sees i sammenheng. Disse prosjekttilskuddene bidrar samlet sett til økt programmessig bredde og kvalitet blant tilskuddsmottakerne, og denne styrkingen i de innholdsmessige og tekniske sidene ved programvirksomheten kommer både bransjen og publikum til gode.

Medietilsynet har i denne utredningen gjort en grundig vurdering av digitaliseringsstøtten og konkludert med at tiden er moden for å forberede en styrt avvikling av den midlertidige støtten, og vri midlene mot tiltak som styrker de lokale medienes demokratiske funksjon i samfunnet gjennom å prioritere støtte til lokal programproduksjon, se punkt 4.6. Medietilsynet anbefaler videre at det i forkant av de fireårige styringssignalene for 2031–2034 gjøres en nærmere vurdering av avsender- og innholdsmangfoldet, samt økonomien i lokalradiobransjen. I den forbindelse er det etter Medietilsynet formålstjenlig å gjøre en nærmere vurdering av sammensetningen av drifts- og prosjekttilskudd med hensyn til hvilke tilskuddsformer som best kan ivareta de ulike hovedmålene i tilskuddet til lokale lyd- og bildemedier.

4.7.3.1 Effekten av tildelt prosjekttilskudd til produksjon av lokale programmer

Prosjekttilskudd til lokale programproduksjoner blir i all hovedsak tildelt til lokalradio- og lokal-tv-aktører. Tabell 31 viser hvordan prosjekttilskuddet til programproduksjoner fordeler seg i antall tildelte søknader/prosjekter og i tilskuddsmidler mellom de ulike målgruppene for denne tilskuddsformen.

I perioden 2022–2025 har det vært et relativt stabilt antall programprosjekter til lokal-tv på mellom 13 til 16 innvilgede søknader per år, og et toppår i 2025 med 20 innvilgede søknader. Det gir til sammen 63 lokale programprosjekter for lokal-tv som har fått støtte med et samlet støttebeløp på 12,7 millioner kroner i denne perioden. Til sammenligning har et langt høyere antall lokale programprosjekter i lokalradio fått støtte i samme periode, med hele 177. For antall lokalradioprojekter er tendensen at antall innvilgede søknader per år går noe ned i perioden, fra 50 i 2022 til 37 i 2025. Det årlige totalbeløpet som er tildelt programproduksjoner i lokalradio, er derimot mer stabilt med mellom 2,7 og 3,1 millioner kroner i tre av de fire årene. I 2022 var det totale støttebeløpet noe lavere, med 2,2 millioner kroner. Til sammen ble det gitt 11 millioner kroner i prosjektstøtte til programproduksjoner i lokalradioer i denne perioden. Sammenstillingen av tallene viser at det ble tildelt omtrent like mye midler totalt sett til lokalradio og lokal-tv, mens lokal-tv gjennomgående mottok mer støtte til det enkelte programprosjekt enn lokalradio. Årsaken til dette er at det er betydelig dyrere å produsere tv-program enn radioprogram.

Tabell 31 – fordelingen av programtilskuddet mellom lokalradio, lokal-tv, registrerte kringkastere, audiovisuelle bestillingstjenester og podkaster (tilskudd i millioner kroner)

	2022		2023		2024		2025	
	Tilskudd	Innvilgede søknader	Tilskudd	Innvilgede søknader	Tilskudd	Innvilgede søknader	Tilskudd	Innvilgede søknader
Lokalradio	3,1	50	2,2	47	2,8	43	2,9	37
Lokal-tv	3,5	16	3,0	14	2,5	13	3,7	20
Registrerte kringkastere	0,4	2	0	0	0	0	0	0
Audiovisuelle bestillingstjenester	-	-	-	-	0,2	2	0,15	1
Podkaster	-	-	-	-	0,4	4	0	0
Sum	7	68	5,2	61	5,9	61	6,7	58

Kilde: Medietilsynet

Terskelen for å søke om tilskudd til lokale programprosjekter vurderes å være lav og muligheten er godt kjent blant de sentrale målgruppene for ordningen, som er lokalkringkasterne. Det store antallet søknader om programstøtte hvert år bekrefter dette. Det er rimelig å legge til grunn at lokalkringkasterne representerer sentrale tilbydere av programinnhold innenfor lyd- og bilde som rettet mot et lokalt publikum, selv om stadig flere medieaktører publiserer innhold i samtlige formater. Medietilsynet vurderer på denne bakgrunnen at tilskuddsformen er treffsikker med hensyn til å nå ut til potensielle mottakere av støtten.

Programinnholdet det gis prosjektstøtte til gjennom denne tilskuddskategorien favner bredt, både i tema og sjanger. Det er tildelt støtte til programmer innenfor ulike sjangere som dokumentar, drama og underholdning. Tematisk spenner produksjonene fra lokal kultur og historie, lokal politikk og samfunnsaktuelle temaer, til livssyn, natur og friluftsliv, ungdom og utdanning, og møter med ulike mennesker i lokalsamfunnet. Det gis videre støtte til programproduksjoner som retter seg mot minoritetsgrupper og til programmer med flerspråklig innhold. En betydelig andel av prosjektene som har fått støtte de siste årene er produksjoner som inkluderer temaer knyttet til lokal musikk. Det dreier seg for eksempel om ulike musikkprogrammer med avspilling av lokal musikk eller hvor lokale artister deltar, lokale musikkfestivaler, lokale musikknyheter, samt dokumentarer og reportasjer med lokal musikkhistorie som tema.

Det er Medietilsynets oppfatning at effekten av støtten til programproduksjoner er at det blir produsert lokale programmer med en tematisk og sjangermessig bredde, som ellers ikke ville blitt produsert. Medietilsynet vurderer på denne bakgrunn at tilskuddskategorien bidrar til å oppfylle de sentrale målene med ordningen, og at styrkingen av produksjoner av lokalt innhold fra tilskuddsmottakernes lokalmiljøer fremmer ordningens overordnede formål.

4.7.3.2 Behov for endring av prioritering i forskriften

Medietilsynet viser til at den brede lokalradiundersøkelsen som ble gjennomført i innholdsmangfoldsrapporten 2024 viste at det er en rekke kjerneprofiler i lokalradiomarkedet som ikke er tuftet på lokalt innhold, men eksempelvis på formidling av musikk eller at radioen retter seg mot bestemte interesser, se nærmere om undersøkelsen i punkt 4.4.1.²³³ Undersøkelsen viste videre at lokalradioene i varierende grad hadde lokale nyheter, og i hvilket format. Både lokalt innhold og ulike smalere tilbud, som tilbud til etniske og språklige minoritetsgrupper, er innhold som de større all-

233 For nærmere resultater fra undersøkelsen, se Medietilsynet (2024) Mediemangfoldsregnskapet 2024 – mediemangfold i et innholdsperspektiv.

menne mediene i mindre grad dekker og som bidrar til å styrke det samlede mediemangfoldet. Disse programområdene er prioritert innenfor ordningen. Medietilsynet mener det vil styrke treffsikkerheten og bringe prioriteringen innenfor denne tilskuddskategorien mer i samsvar med formålet dersom ordlyden i § 7 bokstav a, siste leddsetning endres fra at «skal nyskapende ideer prioriteres» til at «skal lokal forankring og særlig relevans for et lokalt publikum prioriteres». Endringen vil etter Medietilsynets vurdering også bidra til å imøtekomme bransjens ønsker om en større frihet i egne valg av programsatsinger. Medietilsynet vurderer at prioriteringen av «nyskapende» prosjekter er bedre egnet for tilskuddet til utviklingsstøtten til lokal innholdsproduksjon av høy kvalitet og bredde, jf. vurderingen i punkt 4.7.4.

Medietilsynet vurderer også at den langvarige forvaltningspraksisen med prioritering av lokale programproduksjoner som stimulerer til bruk av norsk musikk bør angis i forskriften. Lokalradiounderøkelsen Medietilsynet gjennomførte i 2024 viste at en stor majoritet av lokalradioprofilene formidler lokal musikk daglig,²³⁴ og dette området vurderes også å være relevant for innholdsprofiler på lokal-tv. Medietilsynet vurderer at det er formålstjenlig å innrette prioriteringen av programstøtten slik at den, med det gode utgangspunktet lokale medier har med sin desentraliserte geografiske spredning lokalt og regionalt, stimulerer til å fremme lokalt musikkliv. På denne måten kan programstøtten i økt grad bidra til at lokale lyd- og bildemedier får støtte til å løfte frem nye lokale talenter, artister, komponister og tekstforfattere. Medietilsynet foreslår at det legges til en ny setning i § 7 om at «programproduksjoner som fremmer lokale artister, komponister, tekstforfattere og lokalt musikkliv prioriteres».

4.7.3.3 Samlet vurdering og anbefaling om prosjekttilskudd til lokale programmer

Medietilsynet vurderer på denne bakgrunnen at prosjekttilskuddet til lokale programmer er treffsikkert og formålstjenlig, med positive effekter med hensyn til å bidra til å styrke den programmessige kvaliteten og bredden i innholdstilbudet. For å øke effekten av støtten for flere målgrupper innenfor denne tilskuddskategorien, foreslår Medietilsynet at prosjekttilskuddet til lokale programproduksjoner bør gis økt prioritet i forbindelse med at den midlertidige digitaliseringsstøtten fases ut og disse midlene omfordeles.

Medietilsynet foreslår at kriteriene i forskriften for vurdering av søknader i denne kategorien endres fra at nyskapende ideer prioriteres til at programproduksjoner med lokal forankring og særlig relevans for et lokalt publikum prioriteres. En slik endring vil etter Medietilsynets vurdering imøtekomme flere av bransjeaktørenes uttrykte ønsker om en større frihet i egne valg av programsatsinger, og bidra til at støtten i større grad kan gi en effekt for varige lokaljournalistiske satsinger for tilskuddsmottakerne. I denne sammenheng er Medietilsynet opptatt av at tilskuddene til lokale programproduksjoner og utviklingsprosjekter bør sees i sammenheng. Disse prosjekttilskuddene bidrar samlet sett til økt programmessig bredde og kvalitet blant tilskuddsmottakerne, og Medietilsynet vurderer at denne styrkingen i de innholdsmessige og tekniske sidene ved programvirksomheten vil komme både bransjen og publikum til gode.

Medietilsynet vurderer også at lokale lyd- og bildemedier har særlige forutsetninger for å løfte frem lokalt musikkliv, og foreslår å forskriftsfeste at programproduksjoner som fremmer lokale artister, komponister og tekstforfattere og lokalt musikkliv prioriteres.

Sammenholdt med en økt prioritering av utviklingsstøtten til lokal innholdsproduksjon av høy kvalitet og bredde, vurderer Medietilsynet at omfordelingen av midler og endringene i prioriteringer i forskriften vil stimulere ytterligere til et kvalitetsorientert og økonomisk livskraftig miljø for lokale medier gjennom produksjon av programmer med høy teknisk og innholdsmessig kvalitet, jf. formålsbestemmelsen i § 1.

234 Ibid.

4.7.4 Treffsikkerhet og måloppnåelse for prosjekttilskudd til kompetansehevende tiltak

Prosjekttilskudd til enkeltstående kompetansehevende tiltak skal ifølge forskriftens § 7 b første ledd gis til tiltak som kan tilføre mediet eller medieorganisasjonen kvalitetsmessige forbedringer. Videre fremgår det av bestemmelsens andre ledd at søknader om kvalitetsmessige forbedringer innenfor journalistikk, mediekompetanse, teknisk kompetanse og liknende blir prioritert.

Tilskudd til kompetansehevende tiltak kan maksimalt utgjøre 100 000 per tiltak per tilskuddsår. Beløpsgrensen er fastsatt i forskriftens § 3 andre ledd bokstav d. De aller fleste søknadene gjelder deltakelse på kurs og konferanser innen journalistikk, teknologi, medieutvikling og salg, i.e. temaer som er relevante for bransjen for lyd- og bildemedier. De større og noe mer profesjonaliserte lokalkringkasterne søker erfaringsmessig i noe større grad om midler til å gjennomføre andre kompetansehevende tiltak, som enten organiseres internt i virksomheten eller i andre eksterne fora/med eksterne samarbeidsparter.

Lokalkringkastingskonsesjonærer, registrerte kringkastere og tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester og podkasttjenester kan søke om støtte til kompetansehevende tiltak.

Målgruppen for denne tilskuddskategorien ble nylig utvidet gjennom forskriftsendring i mai 2024 til også å omfatte tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester og podkasttjenester som hovedsakelig tilbyr programmer rettet mot et lokalt publikum. Formålet med endringen var å gjøre tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier mer plattformnøytral. Medietilsynet har foreløpig ikke mottatt søknader om prosjekttilskudd til kompetanseheving fra audiovisuelle bestillingstjenester og podkasttjenester. Det er derfor for tidlig å si noe om denne utvidelsen av virkeområdet har styrket treffsikkerhet og måloppnåelse for tilskuddskategorien for enkeltstående kompetansehevende prosjekter i markedet for lyd- og bildemedier.

Tabell 32 viser de omsøkte totalbeløpene til kompetansehevende tiltak i perioden 2020–2025, hvor mye som er tildelt til slike tiltak og antall innvilgede søknader for hvert år i denne perioden. Tabellen viser at den samlede støtten tildelt til kompetansehevende tiltak har økt de senere årene. I vurderingen av utviklingen må de tildelte totalbeløpene i 2021 og 2022 holdes utenfor fordi Norsk Lokalradioforbunds Landskonferanse i 2020 ikke ble arrangert på grunn av korona, og deretter av samme årsak holdt digitalt i 2021. Tilskuddsmidlene som opprinnelig ble tildelt til deltakelse på Landskonferansen i 2020 ble overført til deltakelsen på Landskonferansen i 2023, noe som forklarer et betydelig lavere tilskuddsbeløp og færre innvilgede søknader i 2021 og 2022. Dersom vi sammenligner hvor stor andel kompetansemidlene utgjør av det samlede tilskuddsbeløpet som er tildelt i årene før og etter koronapandemiens effekter, ser vi at andelene likevel er svært jevne over tid. Tilskuddet til kompetansehevende tiltak utgjorde 5–6 prosent av den totale støtten i 2019 og 2020 og 7–8 prosent i de aktuelle årene mellom 2023–2025.

Tabell 32 – prosjekttilskudd til kompetansehevende tiltak 2020 – 2025 (i hele tall)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Omsøkt beløp	1 500 000	900 000	800 000	2 200 000	1 800 000	2 000 000
Samlet tilskuddsbeløp	1 000 000	700 000	400 000	1 700 000	1 600 000	1 600 000
Innvilgede søknader	72	31	25	103	104	87

Kilde: Medietilsynet

4.7.4.1 Tildelt støtte til kompetansehevende tiltak og effekten av støtten

I 2025 ble det tildelt 1,6 millioner kroner i kompetansehevende tiltak fordelt på 87 innvilgede søknader. De aller fleste søker om tilskudd til å delta på fag- og bransjerelevante kurs og konferanser innen journalistikk, teknologi og salg, og en betydelig del av støtten går til de nasjonale sammenslutningenes faste landskonferanser og andre faste bransjetreff. Medietilsynet gir for eksempel et fast tilskudd til deltakelse på større lokalradioarrangementer som Norsk Lokalradioforbunds Landskonferanse, Kristent Radioforum og Lyddager²³⁵, og disse arrangementene samler aktører bredt innenfor lokalradio- og lydmediebransjen. Etter Medietilsynets erfaring har disse bransjesamlingene et relevant faglig program, som styrker kompetansen på flere felt både programfaglig, journalistisk, teknisk og på andre relevante områder.

Tabell 33 viser fordelingen av kompetansemidlene mellom deltakelse på nasjonale arrangementer og konferanser og andre kompetansehevende tiltak i perioden 2023–2025. I 2024 og 2025 har nær 70 prosent av kompetansemidlene gått til deltakelse på nasjonale arrangementer og konferanser. Mellom 500 000–700 000 kroner er tildelt til andre kompetansehevende tiltak de tre siste årene, og det er i hovedsak større og noe mer profesjonaliserte lokale medievirksomheter eller bransjeaktører som får slik støtte. Tiltakene gjennomføres enten internt hos tilskuddsmottakeren eller eksternt og/eller i samarbeid med eksterne krefter.

Tabell 33 – Fordeling av tildelt støtte til kompetansehevende tiltak 2023 - 2025

	2023	2024	2025
Deltakelse nasjonale arrangement og konferanser	1 000 000	1 100 000	1 100 000
Innvilgede søknader	86	88	74
Kompetansehevende tiltak (intern og ekstern opplæring)	700 000	500 000	500 000
Innvilgede søknader	17	16	13

Kilde: Medietilsynet

Medietilsynet vurderer at kompetansehevende tiltak som får tilskudd gjennom ordningen gjennomgående blir realisert med god effekt. Dette gjelder både enkeltstående tiltak og fellestiltak i regi av bransjeorganisasjonene, som eksempelvis bransjeårsmøter og ulike fagdager. En betydelig del av kompetansemidlene går til å dekke deltakelse på Norsk Lokalradioforbunds årlige landskonferanse. Medietilsynet vurderer at tildeling av støtte til deltakelse på kompetansehevende fellestiltak bidrar til at også små aktører får mulighet til kompetanseutvikling og erfaringsutveksling, og har som effekt at terskelen for kvalitetsutvikling blir lavere for mindre virksomheter. Slike fellestiltak i regi av bransjen bidrar også til å fremme formålet med tilskuddsordningen om å bidra til kompetanseutvikling og samarbeid mellom ulike lokalmedier, jf. forskriftens § 1 første ledd bokstav d.

Medietilsynet vurderer at tilskudd til kompetansehevende tiltak bidrar til økt journalistfaglig og teknisk kompetanse for tilskuddsmottakerne, noe som bidrar til å styrke disse lokalmedienes funksjon i det samlede mediemangfoldet. Den årlige støtten til andre kompetansehevende tiltak som gjelder ekstern og intern opplæring, har utgjort 0,5 millioner kroner i 2024 og 2025. Kompetansehevingen omfatter i hovedsak opplæring i journalistisk produksjon og teknisk opplæring, herunder bruk av ny og digital teknologi.

²³⁵ Lyddager (tidligere Radiodager) er en årlig fagkonferanse for lydmedier, radio og podcast, som arrangeres av Foreningen Radiodager. Foreningen Radiodager består av NRK, P4-gruppen (Viaplay Group), Bauer Media, Norsk Lokalradioforbund og Norsk Podkastforening.

Ved tildeling av støtte til deltakelse på arrangementer er det langvarig forvaltningspraksis for å tildele et fast og maksimalt tilskudd per arrangement til det enkelte lokalmediet. I 2025 utgjorde denne støtten inntil 14 000 kroner per deltakende stasjon og arrangement. Støtten dekker deltakeravgift og reise- og oppholdsutgifter. Medietilsynet arbeider for tiden med å forbedre systemene for dokumentasjon og standardisering i behandlingen av denne typen søknader, særlig av hensyn til å forenkle prosedyrene for søker og ytterligere øke treffsikkerheten av støtten, se nærmere om dette i punkt 4.9. Søknader om tilskudd til deltakelse på kurs og konferanser er i liten grad vurderingspregede og ressurskrevende å behandle ettersom faktiske utgifter skal være enkelt konstaterbare, blant annet som følge av offentlig tilgjengelige deltakerpriser.

4.7.4.2 Samlet vurdering og anbefaling om prosjekttilskudd til kompetansehevende tiltak

Hovedformålet med å tildele kompetansemidler er å øke kvaliteten i det innholdet som de lokale lyd- og bildemediene tilbyr, journalistisk og teknisk. Medietilsynet erfarer at kompetansemidlene er viktige for den enkelte lokale medievirksomhet og gjennom et tyngdepunkt i tiltak som felles arrangementer bidrar til en bredere kompetanseheving på tvers av ulike aktører i den sammensatte bransjen. Medietilsynet vurderer på denne bakgrunnen at prosjekttilskuddet til kompetansehevende tiltak er treffsikkert og formålstjenlig, med tydelige positive effekter med hensyn til å bidra til å styrke kvaliteten og profesjonaliteten i bransjen og derigjennom øke kvaliteten på det samlede innholdstilbudet og den funksjonen de lokale lyd- og bildemediene kan fylle for publikum. Medietilsynet anbefaler at dette prosjekttilskuddet til kompetansehevende tiltak videreføres uendret.

4.7.5 Treffsikkerhet og måloppnåelse for prosjekttilskudd til utviklingstiltak

Det kan gis tilskudd til utviklingsprosjekter med tiltak som stimulerer til aktivitet som øker lokal programmessig kvalitet og bredde, jf. forskriftens § 3 første ledd bokstav f. Det er en beløpsgrense for denne tilskuddskategorien på maksimalt 100 000 kroner per utviklingsprosjekt per tilskuddsår, forskriftens § 3 andre ledd bokstav e.

Videre går det frem av forskriften at utviklingsprosjekter det kan gis tilskudd til, blant annet kan være organisasjonsutvikling, utvikling av nye programkonsepter og ulike lokale samarbeidstiltak, jf. forskriftens § 7c første ledd. Videre går det frem av samme bestemmelse at nyskapende ideer skal prioriteres. Medietilsynet har i forvaltningen av ordningen også prioritert utviklingsprosjekter som stimulerer til bruk av norsk musikk. Vurderingen av søknadene er i stor grad basert på skjønn. Ved vurdering av prosjekttilskudd til utviklingstiltak, legger Medietilsynet vekt på at prosjektet på sikt kan driftes uavhengig av støtteordningen.

Både lokalkringkastingskonsesjonærer, registrerte kringkastere, tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester og podkasttjenester kan søke om støtte til utviklingsprosjekter. Også for denne kategorien gjelder den nylige utvidelsen av målgruppen til også å omfatte tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester og podkasttjenester som hovedsakelig tilbyr programmer rettet mot et lokalt publikum, jf. forskriftsendring i mai 2024. Formålet med endringen var å gjøre tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier mer plattformnøytral. Medietilsynet har foreløpig ikke mottatt søknader om tilskudd til utviklingsprosjekter fra audiovisuelle bestillingstjenester og podkasttjenester. Det er derfor for tidlig å si noe om denne utvidelsen av virkeområdet har styrket treffsikkerhet og måloppnåelse for tilskuddskategorien for utviklingsprosjekter i markedet for lyd- og bildemedier.

4.7.5.1 Tildelt støtte til utviklingstiltak og effekten av støtten

Utviklingstilskuddet er den minste tilskuddskategorien målt i totalt tilskuddsbeløp og i antall innvilgede søknader (når tilskuddet til de nasjonale sammenslutningene holdes utenfor). Det er en klar nedgang i antall søknader de siste årene, fra 41 til 15 søknader i perioden 2020-2025. Nedgangen skyldes

færre søknader fra lokalradioer, som klart representerer flertallet av søkerne til denne kategorien. Antallet innvilgede søknader har til tross for den samlede nedgangen i søknader vært relativt stabilt i samme periode. I 2025 ble det totalt søkt om 1,4 millioner kroner til utviklingsprosjekter, fordelt på 15 søknader. Elleve av de 15 søkerne var radioaktører (omsøkt totalbeløp var 900 000 kroner) og fire var tv-aktører (omsøkt totalbeløp var 543 000 kroner). Det ble i 2025 tildelt 365 000 kroner til utviklingsprosjekter, der 260 000 kroner ble fordelt mellom fire lokalradioaktører, og 105 000 kroner ble fordelt mellom to lokal-tv-aktører.

Erfaringsmessig får mange søknader om utviklingsprosjekter avslag hvert år fordi tiltakene ikke i tilstrekkelig grad anses for å faktisk gjelde programvirksomheten, men gjelder ordinær drift, investeringer, innkjøp og installasjon av ulikt teknisk utstyr. Et antall søknader på dette tilskuddsområdet er også mangelfulle, særlig med hensyn til svake prosjektbeskrivelser og uklart og/eller ufullstendig budsjett.

Tabell 34 – prosjekttilskudd til utviklingsprosjekter 2020–2025 (i hele tall)

Omsøkt beløp	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Omsøkt beløp	3 400 00	2 700 000	5 000 000	2 600 000	1 400 000	1 400 000
Samlet tilskuddsbeløp	500 000	400 000	550 000	400 000	250 000	400 000
Antall søknader	41	24	32	20	16	15
Antall innvilgede søknader	8	5	9	6	3	6

Kilde: Medietilsynet

Hovedformålet med å tildele kompetansemidler er å øke lokal programmessig kvalitet og bredde i det innholdet som de lokale lyd- og bildemediene tilbyr. Medietilsynet erfarer at utviklingsmidlene er viktige for den enkelte lokale medievirksomhet som får slik støtte, men det er tegn på at støtten ikke er like treffsikker for alle deler av målgruppen med hensyn til å nå ut. Det er et hovedtrekk at mottakere av utviklingsstøtte gjerne er større aktører med mer administrative ressurser og bedre driftsøkonomiske forutsetninger for å gjennomføre denne type prosjekter enn små aktører. Dette gjelder både radio- og TV-aktører.

Det er grunn til å anta at særlig den svake økonomien og ressursituasjonen i lokalradiobransjen medvirker til at denne prosjektbaserte programutviklingsstøtten ikke treffer denne målgruppen like godt. Mange av lokalradioene søker til utviklingsstøtte gjelder i realiteten ulike typer støtte til ordinær drift. Dette underbygger en antagelse om at en stor del av bransjen som følger av den krevende økonomiske situasjonen den befinner seg i, vurderer at behovet for driftstøtte, investeringer til digitalisering osv. har prioritet, og at mange ikke er i posisjon til å igangsette kvalitetshevende tiltak innenfor lokal programutvikling som denne støttekategorien er ment å stimulere til. Medietilsynet viser til at det er et antall lokalradioer og lokal-tv-stasjoner som søker og har mottatt innovasjonstilskudd de siste årene.²³⁶ Formålet med denne støtten er å stimulere til redaksjonell, innholdsrettet innovasjon og utvikling og nyhets- og aktualitetsmedier, særlig i små, lokal nyhetsmedier. Prosjektene som lokal-kringkasterne får støtte til dreier seg i hovedsak om oppgradering og digitalisering av redaksjonelle systemer, å nå nye lyttergrupper, samt økt bruk av KI i ulike deler av produksjonsprosessen. Dermed bidrar både tilskuddet til lokale lyd- og bildemedier og innovasjonsstøtten til å styrke lokalmedienes forutsetninger for å kunne følge med i den teknologiske utviklingen.

²³⁶ Se nærmere på <https://www.medietilsynet.no/mediestotte/innovasjons-og-utviklingstilskudd/>, jf. Forskrift om innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier tilgjengelig på <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-06-26-1033>

Som det er redegjort for i punkt 4.6 vurderer Medietilsynet at det bør forberedes en styrt avvikling av den særskilte og midlertidige digitaliseringsstøtten innenfor tilskuddet til lokale lyd- og bildemedier. Dette innebærer på sikt at ordningen bør innrettes mot å stimulere til dens opprinnelige formål, det vil si tiltak som styrker de lokale medienes demokratiske funksjon i samfunnet gjennom å prioritere støtte til lokal programproduksjon. I dette perspektivet vurderer Medietilsynet at det er viktig å opprettholde en tilskuddskategori som stimulerer til at lokale lyd- og bildemedier gjennom utviklingstiltak øker den programmessige kvaliteten og bredden. Dette kan etter Medietilsynets vurdering bidra til å styrke lokalmedienes relevans og konkurranseevne og gjennom det bidra til å styrke funksjonen de lokale lyd- og bildemediene kan fylle for publikum.

4.7.5.2 Samlet vurdering og anbefaling om prosjekttilskudd til utviklingsprosjekter

Medietilsynet vurderer på denne bakgrunnen at prosjekttilskuddet til utviklingsprosjekter er treffsikkert og formålstjenlig, med positive effekter med hensyn til å bidra til å styrke den programmessige kvaliteten og bredden innholdstilbudet. For å øke effekten av støtten for flere målgrupper innenfor denne tilskuddskategorien, foreslår Medietilsynet at utviklingsstøtten til lokal innholdsproduksjon av høy kvalitet og bredde bør gis økt prioritet i forbindelse med at den midlertidige digitaliseringsstøtten fases ut. Sammenholdt med en økt prioritering av prosjektstøtten til produksjon av lokale programmer, vil denne omfordelingen av midler innenfor ordningen på sikt stimulere ytterligere til et kvalitetsorientert og økonomisk livskraftig miljø for lokale medier gjennom produksjon av programmer med høy teknisk og innholdsmessig kvalitet, jf. formålsbestemmelsen i § 1. Medietilsynet anbefaler på den bakgrunn at prosjekttilskuddet til utviklingstiltak videreføres uendret.

4.7.6 Konklusjoner og anbefalinger

4.7.6.1 Treffsikkerhet og måloppnåelse for driftstilskudd til nasjonale sammenslutninger for lokale lyd- og bildemedier

Medietilsynet vurderer at driftstilskuddet til nasjonale sammenslutninger for lokale lyd- og bildemedier er treffsikkert og formålstjenlig, med tydelige positive effekter for bransjeaktørene og de lokale lyd- og bildemedienes bidrag i det samlede mediemangfoldet. Medietilsynet anbefaler at dette driftstilskuddet videreføres uendret.

Medietilsynet foreslår at det i forkant av de neste styringssignalene for den direkte mediestøtten gjøres en nærmere vurdering av behovet for å videreføre prioriteringen og øremerkingen av digitaliseringsstøtten til lokalradioene. Da bør det også gjøres en nærmere vurdering av det økte tilskuddet NLR har mottatt siden 2021 som følge av det særskilte behovet for en rådgivende rolle i tilknytning til digitaliseringen av lokalradioene.

4.7.6.2 Treffsikkerhet og måloppnåelse for driftstilskudd til lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper

Medietilsynet vurderer at tilskuddskategorien for driftstilskudd til lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper er treffsikker og formålstjenlig for å ivareta det overordnede målet om å fremme mediemangfold, ytringsfrihet og styrking av de lokale lyd- og bildemedienes demokratiske funksjon i samfunnet.

Medietilsynet vurderer at det er grunn til å forvente at hevingen av den årlige beløpsgrensen per lokalradio til 200 000 kroner gir rom for å styrke innholdsproduksjonen i etniske og språklige minoritetsradioer, og at det vil gi tydelige positive effekter i tråd med formålet med ordningen på sikt. Medietilsynet anbefaler at dette driftstilskuddet videreføres uendret.

4.7.6.3 Treffsikkerhet og måloppnåelse for prosjekttilskudd til produksjon av lokale programmer

Medietilsynet vurderer at prosjekttilskuddet til lokale programmer er treffsikkert og har positive effekter med hensyn til å bidra til å styrke den programmessige kvaliteten og bredden i innholdstilbudet. For å øke effekten ytterligere foreslår Medietilsynet at prosjekttilskuddet til lokale programproduksjoner gis økt prioritet i forbindelse med at den midlertidige digitaliseringsstøtten fases ut og disse midlene omfordeles.

Medietilsynet foreslår at kriteriene endres fra at nyskapende ideer prioriteres til at programproduksjoner med lokal forankring og særlig relevans for et lokalt publikum prioriteres. En slik endring vil etter Medietilsynets vurdering imøtekomme flere av bransjeaktørenes uttrykte ønsker om en større frihet i egne valg av programsatsinger, og bidra til at støtten i større grad kan gi en effekt for varige lokaljournalistiske satsinger for tilskuddsmottakerne.

Medietilsynet vurderer videre at lokale lyd- og bildemedier har særlige forutsetninger for å løfte frem lokalt musikkliv, og foreslår å forskriftsfeste at programproduksjoner som fremmer lokale artister, komponister og tekstforfattere og lokalt musikkliv prioriteres.

Sammenholdt med en økt prioritering av tilskudd til lokal innholdsproduksjon av høy kvalitet og bredde, vurderer Medietilsynet at omfordelingen av midler og endringene i prioriteringer i forskriften vil stimulere ytterligere til et kvalitetsorientert og økonomisk livskraftig miljø for lokale medier gjennom produksjon av programmer med høy teknisk og innholdsmessig kvalitet, jf. formålsbestemmelsen i § 1.

4.7.6.4 Treffsikkerhet og måloppnåelse for prosjekttilskudd til kompetansehevende tiltak

Medietilsynet vurderer at kompetansemidlene er viktig for den enkelte medievirksomhet og bidrar til en bredere kompetanseheving på tvers av ulike aktører i den sammensatte bransjen. Dette gjelder både enkeltstående tiltak og fellestiltak i regi av bransjeorganisasjonene. Medietilsynet vurderer på denne bakgrunnen at prosjekttilskuddet til kompetansehevende tiltak er treffsikkert og formålstjenlig, med tydelige positive effekter med hensyn til å bidra til å styrke kvaliteten og profesjonaliteten i bransjen og derigjennom øke kvaliteten på det samlede innholdstilbudet og den funksjonen de lokale lyd- og bildemediene kan fylle for publikum. Medietilsynet anbefaler at prosjekttilskuddet til kompetansehevende tiltak videreføres uendret.

4.7.6.5 Treffsikkerhet og måloppnåelse for prosjekttilskudd til utviklingstiltak

Medietilsynet vurderer at prosjekttilskuddet til utviklingsprosjekter er treffsikkert og formålstjenlig, med positive effekter med hensyn til å bidra til å styrke den programmessige kvaliteten og bredden i innholdstilbudet. For å øke effekten av støtten for flere målgrupper innenfor denne tilskuddskategorien, foreslår Medietilsynet at utviklingsstøtten til lokal innholdsproduksjon av høy kvalitet og bredde bør gis økt prioritet i forbindelse med at den midlertidige digitaliseringsstøtten fases ut. Sammenholdt med en økt prioritering av prosjektstøtten til produksjon av lokale programmer, vil denne omfordelingen av midler innenfor ordningen på sikt stimulere ytterligere til et kvalitetsorientert og økonomisk livskraftig miljø for lokale medier gjennom produksjon av programmer med høy teknisk og innholdsmessig kvalitet, jf. formålsbestemmelsen i § 1. Medietilsynet anbefaler at prosjekttilskuddet til utviklingstiltak videreføres uendret.

4.8 Vurdering av muligheten for å begrense antall søknader per lokalradioaktør/stasjon

Tilskuddsordningen åpner for at det kan søkes om tilskudd til digitalisering i form av investeringsstøtte og driftsstøtte, det kan søkes om støtte til programprosjekter, til kompetanseheving og utviklingsprosjekter. Samtidig er det slik at én søker kan søke om flere programprosjekter og søke om driftstilskudd for flere av sine aktive konsesjonsforhold.

Søknadsmengden til tilskuddsordningen har, som vist i pkt. 4.2.2, vært relativt stabil siden 2022 med en svak nedgang mot 2025, hvor Medietilsynet mottok 427 søknader fordelt på alle søknadskategorier. I 2025 fikk Medietilsynet flest søknader om prosjekttilskudd til programproduksjon, med 140 søknader. Antallet har vært stabilt høyt de siste fem årene. Nest høyest antall søknader i 2025 var om tilskudd til kompetanseheving, med 123 søknader mens driftstilskudd til digitalisering av lokalradio utgjorde til sammen rundt 120 søknader.

På bakgrunn av det relativt stabilt høye antallet søknader som kommer inn ved hver søknadsrunde, har Medietilsynet som en del av dette utredningsoppdraget blitt bedt om å vurdere muligheten for å begrense antall søknader per stasjon.

NLR har i sitt innspill til utredningen gitt uttrykk for bekymring for at en begrensning i antall søknader per konsesjonær kan påvirke lokalradiobransjen negativt. Se mer om innspillet til ordningen i punkt 2.4.2. Forbundet mener en slik begrensning vil ramme de minste og mest ressursvake aktørene, og gjøre det vanskeligere for lokalradioer med begrenset økonomi å søke støtte til flere nødvendige tiltak gjennom året. NLR argumenterer for at en begrensning vil svekke ordningens fleksibilitet og føre til skjevfordeling, hvor aktører med høy søknadskompetanse og administrative ressurser har en klar fordel. Dette kan ifølge forbundet undergrave prinsippet om likebehandling og svekke ordningens evne til å treffe bredt i sektoren.

Forbundet peker også på at en begrensning i antall søknader kan føre til umulige prioriteringer mellom søknadskategorier og prosjekter som hver for seg er både berettigede og relevante. NLR sitt syn er derfor at det fortsatt bør være adgang til å sende inn flere søknader per konsesjonær for å ivareta bredden i lokalradiobransjen og sikre reell tilgang til støtte.

Medietilsynet deler langt på vei NLR sitt syn, og vurderer at det er viktig at det ikke iverksettes tiltak for å begrense antall søknader som samtidig begrenser mangfoldet av prosjekter og aktører som kan søke støtte.

Innenfor eksisterende konsesjonsordning er det ikke lagt opp til begrensninger i hvor mange konsesjoner en enkeltaktør kan ha. Videre har Medietilsynets vurdert at dagens sju ulike støttekategorier bør opprettholdes ennå en tid framover, se punkt 4.5 og 4.7. Dette gir i seg selv grunnlag for et høyt antall søknader. Det er Medietilsynets vurdering at dette ikke nødvendigvis er en ulempe. Tilskuddsordningen har som mål å fremme mediemangfold, ytringsfrihet og styrke de lokale mediernes demokratiske funksjon, og et høyt antall søknader gjenspeiler etter Medietilsynets vurdering også stor vilje til lokal innholdsproduksjon og stort engasjement og behov blant aktørene i lokalradiomarkedet. Mange søknader kan med andre ord også innebære et mangfold av søknader, noe som er i tråd med ordningens formål.

Medietilsynet vil samtidig peke på enkelte andre tiltak som trolig vil ha som bieffekt at antallet søknader kan reduseres i tiden framover.

Medietilsynet har i punkt 4.6.3 vurdert at tiden snart er moden for å forberede en styrt avvikling av den særskilte digitaliseringsstøtten og vri midlene mot tiltak som styrker de lokale medienes demokratiske funksjon i samfunnet gjennom å prioritere støtte til lokal programproduksjon. En slik vridning vil i seg selv føre til en betydelig redusert søknadsmengde over tid, jf. at kategoriene drifts- og investeringstilskudd til digitalisering av lokalradio alene utgjør rundt 130 søknader i 2025.

Videre vurderer Medietilsynet at flere av de forvaltningsmessige tiltakene som blir skissert i punkt 4.9. vil bidra til å redusere antallet søknader. Tydeligere og mer objektive krav til dokumentasjon i søknadsprosessen, krav om budsjetter basert på dokumenterbare kostnadsestimer og høyere krav til dokumentasjon i rapporteringsfasen, vil bidra til høyere kvalitet på de innsendte søknadene og prosjektene. Dette vil etter Medietilsynets vurdering også etablere en høyere terskel for å levere eventuelt mange og mindre gjennomarbeidede søknader.

Endelig arbeider Medietilsynet løpende med å videreutvikle og effektivisere digitale løsninger for søkere, noe som kan effektivisere søknadsprosessen, hjelpe søkerne til å forstå kravene, og sende inn korrekte søknader. Dette kan redusere antall søknader som blir sendt inn feilaktig på grunn av misforståelser, som for eksempel søknader om støtte der aktøren ikke omfattes av den aktuelle støttekategorien.

4.8.1 Konklusjon og anbefaling

Medietilsynet vurderer at en begrensning i antall søknader kan medføre en utilsiktet begrensning i mangfoldet av prosjekter og aktører som kan søke støtte. Et høyt antall søknader gjenspeiler vilje til lokal innholdsproduksjon, engasjement og behov blant aktørene i lokalradiomarkedet. En vridning av tilskuddsmidlene mot å prioritere støtte til lokal programproduksjon vil i seg selv trolig føre til en betydelig redusert søknadsmengde på sikt. Medietilsynet vurderer at økte krav til dokumentasjon i søknadsprosessen vil gi en høyere terskel for å levere mange og mindre gjennomarbeidede søknader.

Samlet sett vurderer Medietilsynet at det er risiko for at tiltak som alene tar sikte på å redusere antall søknader som kan sendes inn per lokalradiovirksomhet, kan medføre svekket måloppnåelse i tilskuddsordningen. Medietilsynet finner at det ikke er formålstjenlig å innføre en begrensning på antall søknader per lokalradiovirksomhet.

4.9 Andre endringsbehov

Som vist i punkt 4.6.3.2 vurderer Medietilsynet at det er behov for å øke treffsikkerheten av den eksisterende digitaliseringsstøtten i samsvar med ordningens formål og prioriteringer. Medietilsynet har derfor med utgangspunkt i forvaltningen av ordningen, se punkt 4.3.2, vurdert at det er grunnlag for å foreta enkelte grep innenfor rammene av dagens tilskuddsordning.

Dette gjelder særlig behov for bedre dokumenterte opplysninger som grunnlag for søknadene om tilskudd. I tillegg vurderer Medietilsynet med henvisning til Engbergs rapport at det er grunnlag for i større grad å stimulere til mer kostnadseffektive løsninger på digitaliseringsfeltet.²³⁷ I det følgende redegjøres det for flere tiltak som enten er iverksatt allerede, eller som Medietilsynet foreslår å gjennomføre for å oppnå mer målrettet og effektiv bruk av de midlene som tildeles fra ordningen. Flere av tiltakene vil etter Medietilsynets vurdering også bidra til enklere søknadsprosesser for aktørene, og en mer effektiv forvaltning av ordningen.

²³⁷ Engberg, Eivind (2025) *Status – Digitaliseringen av lokalradio. Fem år med DAB i drift for lokalradio – veien videre.*

Erfaringen fra forvaltningen av tilskuddsordningen viser at kostnadsanslagene i søknader som gjelder digitaliseringsstøtte ofte synes å være overdimensjonerte. I tillegg inneholder søknadene ofte generelle eller mangelfulle beskrivelser av hva de ulike kostnadselementene består av. Dette skaper utfordringer både ved søknadsbehandlingen og i den etterfølgende rapporteringen. I Engbergs rapport er det utarbeidet konkrete oppstillinger over hvilke kostnadselementer som ligger til grunn for investering i senderanlegg, drift av senderanlegg og investering og drift av lokalradiostasjon i DAB-senderanlegg. Med utgangspunkt i disse elementene er det utarbeidet kostnadsestimater som etter Medietilsynets vurdering er velbegrunnede og realistiske. Medietilsynet vurderer at kostnadselementene og estimatene fra rapporten kan legges til grunn som et utgangspunkt for å vurdere kostnadene det budsjetteres med i søknadene. Etter Medietilsynets vurdering bør derfor kostandelementene som er beskrevet i rapporten utgjøre det konkrete grunnlaget for søkerens budsjettering i søknadsprosessen. Et mer standardisert budsjettoppsett vil forenkle budsjetteringsprosessen for søkerne, og gi Medietilsynet og fagutvalget som skal vurdere søknadene, en bedre forståelse av hva midlene skal brukes til. For søkere om investeringsstøtte bør det av samme grunn også stilles krav om at kostnadsanslagene baseres på pristilbud innhentet fra autorisert ekomvirksomhet i forkant av søknadsprosessen. For innholdskonsesjonærer som søker driftsstøtte bør budsjettene underbygges gjennom tydelig dokumentasjon som viser det reelle kostnadsnivået. Konkret bør det stilles krav om at lokalradioer som søker driftsstøtte skal legge ved kopi av betalte fakturaer fra anleggskonsesjonær for leie av kapasitet i senderanlegg de siste to måneder.

Endringene vil gi bedre grunnlag for å vurdere om kostnadsanslagene er realistiske, og at støttemidlene er planlagt brukt i tråd med tilskuddsordningens formål. Dette vil også gjøre det lettere å sammenligne ulike søknader når det konkurreres om begrensede midler.

I rapporteringssammenheng vil et mer standardisert format og tydeligere krav til dokumentasjon også gjøre det lettere for tilskuddsmottakerne å rapportere konkret, fordi grunnlaget for tildeling er klarere. I tillegg vil det lette arbeidet for forvaltningen med å vurdere om midlene er brukt i samsvar med det grunnlaget de er gitt på, eller om det foreligger avvik.

I 2025 ble det totalt søkt om 25 millioner kroner i støtte til digitalisering av lokalradio, mens totalt 11,5 millioner kroner ble tildelt til dette formålet (for ordningen totalt var det omsøkte beløpet 53 millioner kroner mens total tildeling var på 23,8 millioner kroner). Ordningen representerer med andre ord et knapphetsgode. Medietilsynet mener derfor det er nødvendig å se på konkrete tiltak som kan bidra til målrettet bruk av begrensede midler slik at støtten som tildeles gir så mye igjen i form av et lokalt digitalt lokalradiotilbud som mulig.

I Engbergs rapport vises det til at det kan oppnås betydelige kostnadsbesparelser og effektiviseringsgevinster gjennom samarbeid om felles tekniske løsninger lokalradioaktører imellom, og mellom lokalradioaktører og offentlige aktører om blant annet tilgang til infrastruktur og kraftforsyning, se punkt 4.6.4.2. Medietilsynet foreslår at ordningen i større grad bør stimulere til slikt samarbeid gjennom å innrette digitaliseringsstøtten slik at søkere som kan dokumentere inngåtte avtaler om samarbeid som reduserer driftskostnader, prioriteres. Etter Medietilsynets vurdering vil det å stimulere til slike kostnadsbesparende samarbeidstiltak også bidra til å styrke bærekraften til lokalradioer, og kunne sikre bedre levedyktighet for aktørene på lang sikt.

Videre er det i samme rapport pekt på at DAB-senderanlegg som er planlagt i samsvar med nedfelte prinsipper for internasjonal beste praksis²³⁸ kan gi kostnadsreduksjoner både når det gjelder investeringer og drift, ved blant annet behov for færre sendere, riktigere effektfordeling, bedre antenneplassering og bedre utnyttelse av frekvensressursen. Medietilsynet vurderer at tilskuddsordningen bør stimulere til etablering av fremtidige senderanlegg etter disse prinsippene, og vektlegger særlig at det innebærer kostnadsreduksjoner også for driften av anlegget, noe som igjen vil kunne gi lavere leiekostnader og slik styrke den langsiktige økonomiske bærekraften for lokalradioer som distribuerer sendingene sine gjennom slike anlegg. Medietilsynet vurderer derfor at det bør prioriteres å gi støtte til investeringsprosjekter som dokumenterer at anlegget planlegges og etableres etter disse prinsippene.

For å sikre tilstrekkelig dokumentasjon på at støttemidler som tildeles til etablering av DAB-senderanlegg benyttes i tråd med ordningens formål og intensjon, skal ferdigstilte anlegg dokumenteres med samsvarserklæring etter autorisasjonsforskriften § 8 eller tilsvarende dokumentasjon signert av autorisert installatør.



238 EBU Tech 3391 – «Guidelines for DAB Network Planning» (2018)

5. Tegnspråklige medier



5 Tegnspråklige medier

Kultur- og likestillingsdepartementet har gitt Medietilsynet i oppdrag å følge opp budsjettinnstillingen og anbefalingene i NOU 2023:20 *Tegnspråk for livet – Forslag til en helhetlig politikk for norsk tegnspråk*, der Tegnspråkutvalget har utredet hvordan norsk tegnspråk kan gjøres mer tilgjengelig i relevante sektorer. Tegnspråkutvalget tok utgangspunkt i formålet med språkloven og foreslo seks løft for å verne og fremme norsk tegnspråk, deriblant å sikre tidlig tilgang til tegnspråk og å sikre tilgang til likeverdige tjenester.²³⁹

Mer konkret for medieområdet foreslår Tegnspråkutvalget fire tiltak for å styrke tegnspråklige medier, hvorav tre av tiltakene gjelder NRKs oppdrag og ett av tiltakene gjelder den direkte mediestøtten. Når det gjelder NRK, foreslår utvalget at NRK-plakaten må fastslå ansvaret for norsk tegnspråk. Videre foreslås det å utvide NRK Tegnspråk med en nyhetsredaksjon. Det tredje forslaget dreier seg om å opprette en praktikantordning i NRK. Det fjerde forslaget er å gjøre en vurdering av om mediestøtteregeleverket er tilpasset norsk tegnspråk, og det er dette forslaget Medietilsynet har fått i oppdrag fra departementet å følge opp som en del av rapporten om de direkte mediestøtteordningene. Helt konkret er Medietilsynet bedt om å vurdere:

- om dagens direkte mediestøtteordninger er tilpasset tegnspråklige medier,
- behovet for endringer i den direkte mediestøtten for å ivareta tegnspråklige medier,
- eventuelt forslag til endringer i forskriftene for mediestøtte

I punkt 5.1 gjengis Medietilsynets anbefalinger om tiltak for å ivareta tegnspråklige medier. I punkt 5.2 beskrives markedet og gjeldende rettstilstand for medier på norsk tegnspråk. I punkt 5.3 redegjør Medietilsynet for om dagens direkte mediestøtteordninger er tilpasset norsk tegnspråk. Punkt 5.4 tar for seg behov for endringer i den direkte mediestøtten og beskriver Medietilsynets vurdering av hvilke eventuelle endringer som bør gjøres i forskriftene for mediestøtte. I punkt 5.5 oppsummeres Medietilsynets vurderinger.

5.1 Medietilsynets anbefalinger

- Medietilsynet anbefaler at innovasjons- og utviklingsprosjekter i tegnspråklige medier innføres som et prioritert område i tilskuddsordningen for innovasjon og utvikling til nyhets- og aktualitetsmedier.
- Medietilsynet foreslår at bevilgningen til innovasjons- og utviklingstilskuddet økes.
- Dersom det skal kunne gis driftstilskudd til et tegnspråklig medium som i hovedsak publiserer i et bildeformat er det behov for flere endringer i forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier (heretter også kun «forskriften»), blant annet endringer i forskriftens formål, vilkår for kvalifisering og beregning av støttebeløp. Medietilsynet anbefaler at myndighetene først ser an hvordan markedet for slike medier utvikler seg, og foreslår ikke slike endringer på nåværende tidspunkt.

239 NOU 2023: 20 Tegnspråk for livet – Forslag til en helhetlig politikk for norsk tegnspråk, tilgjengelig 1. juli 2025 på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-20/id2984187/>

5.2 Situasjonen i dag for medier på norsk tegnspråk

I 2022 ble tegnspråk lovfestet som et separat språk. Språkloven § 7 slår fast at norsk tegnspråk er det nasjonale tegnspråket i Norge, og at tegnspråk som språklig og kulturelt uttrykk er likeverdig med norsk.

Tegnspråkutvalget har i utredningen gjort et grovt anslag over tallet på døve tegnspråklige (førstespråkbrukere). Utvalget mener at et nøkternt estimat er mellom 3 000 og 3 500 førstespråklige i Norge. Utvalget har sannsynliggjort at det totale tallet på tegnspråklige i Norge ligger på rundt 10 500.²⁴⁰ Dette betyr at flertallet av tegnspråklige bruker norsk tegnspråk som andrespråk. I utvalgets anslag er det lagt til grunn at antallet andrespråklige yrkesutøvere kan være ca. 2 000, i tillegg til 4 500 første- og andrespråklige familiemedlemmer.²⁴¹

Mediemangfold er et sentralt mål for mediepolitikken (NOU 2017:7). Statens overordnede ansvar på medieområdet er å fremme ytringsfrihet og demokrati ved å legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale, i tråd med infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd. Å legge til rette for mangfoldig utvikling av innhold i mediesektoren og kulturlivet krever at man gjør ulike språklige uttrykk synlige og blir tilgjengelige.

NRKs samfunnsbidrag er å medvirke til at hele befolkningen får bred nok informasjon til å kunne være aktivt med i demokratiske prosesser. NRK har gjennom § 16 i NRK-plakaten et ansvar for å sikre «innhold for tegnspråklige». Tegnspråkutvalget viser til at NRK Tegnspråk, som er en del av NRK, i liten grad driver egen journalistisk virksomhet. Mye av det NRK Tegnspråk gjør, kan karakteriseres som tilrettelegging av allerede eksisterende stoff på norsk, slik at det blir fremstilt på norsk tegnspråk.²⁴²

Tegnspråkutvalget viser til at mediestøtteleven skal sikre et mangfold av medier i samfunnet, og at den er et mediepolitisk tiltak for å sikre en åpen og opplyst samtale. Når det gjelder mediestøtte, viser utvalget til at det kun er tekstbaserte nyhets- og aktualitetsmedier som kan søke produksjonstilskudd. Dette innebærer at tegnspråklige medier faller utenfor vilkårene for støtte.

Kringkastingsregelverket²⁴³ pålegger i tillegg NRK, både fjernsynskanalene og strømmetjenesten, omfattende plikter knyttet til universell utforming. Disse pliktene innebærer blant annet å tekste alle forhåndsproduserte fjernsynsprogram, tilgjengeliggjøre distriktssendinger med teksting når slike bildeprogrammer legges ut i en audiovisuell bestillingstjeneste, daglig sende fjernsynsprogrammer med tegnspråktolkning, daglig sende fjernsynsprogrammer på norsk tegnspråk, ukentlig sende fjernsynsprogrammer med synstolking og gjøre alle bildeprogrammer som har blitt tegnspråktolket i fjernsyn, tilgjengelig med tegnspråktolkning når bildeprogrammene legges ut i en audiovisuell bestillingstjeneste. Videre stilles det krav til teksting, tegnspråktolkning, synstolking og lydtekst for kommersielle fjernsynskanaler og audiovisuelle bestillingstjenester med en seerandel på mer enn fem prosent.

240 NOU 2023: 20 Tegnspråk for livet – Forslag til en helhetlig politikk for norsk tegnspråk, tilgjengelig 1.juli 2025 på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-20/id2984187/> s. 20

241 Ibid., s. 70–71

242 Ibid., s. 266

243 Kringkastingsforskriften (FOR-1997-02-28-153) § 2-1A har regler om universell utforming av NRKs bildeprogrammer

Stiftelsen Døves Media produserer tegnspråklig innhold for barn, unge og voksne for NRK samt for egen nett-tv (dovesmediatv.no). I 2025 mottar Døves Media 8 350 000 kroner i tilskudd over statsbudsjettet kap. 326, post 80 Bibliotek- og litteraturformål, som går til produksjon av drama, dokumentarer, underholdning og informasjonsvideoer til barn, unge og voksne døve i Norge. Døves Media opplyser at daglig leder Paal Richard Peterson er ansvarlig redaktør, og at Døves Media lager enkelte dokumentarer med journalistisk metode.

I et notat fra Stiftelsen Døves Media sendt til Medietilsynet og Kultur- og likestillingsdepartementet i juni 2024, opplyses det om at Døves Media planlegger å etablere en frittstående redaksjon som arbeider etter redaktørplakaten og Vær Varsom-plakaten i 2025. Nyhetene skal publiseres på en ny nettside med oppdateringer så ofte som mulig. Det fremgår av opplysninger Døves Media har gitt til Medietilsynet at de våren 2025 fortsatt ikke har en nyhetsredaksjon eller egen nyhetsproduksjon.

Supervisuell ble etablert i 2015, og er en privateid virksomhet etablert og drevet av døve. Supervisuell mottar ikke offentlig driftstilskudd, men er eier av og oppnevner styret til Tegn.TV, som mottar støtte over statsbudsjettet kap. 326, post 80 Bibliotek- og litteraturformål. Supervisuell produserer blant annet reklamefilm, informasjonsfilm, drama, kurs og undervisning og har spisskompetanse på tegnspråkproduksjon og universell utforming.²⁴⁴ I 2022 var Supervisuell den største norske tegnspråklige mediebedriften, målt i omsetning, produksjonsvolum og antall døve/hørselshemmede ansatte. Supervisuell driver ikke journalistisk produksjon.

Tegn.TV er et datterselskap av Supervisuell og ble etablert i 2022. Tegn.TV produserer og distribuerer innhold for et tegnspråklig publikum, samt for personer med nedsatt hørsel eller kombinert syns- og hørselshemming. Tegn.TV mottar støtte fra Nasjonalbiblioteket for å tilgjengeliggjøre litteratur for barn og unge og for å vedlikeholde www.tegn.tv som en varig kanal for tegnspråklig innhold. I 2025 mottar Tegn.TV 1 710 000 kroner til dette. Ansvarlig redaktør for Tegn.TV er Finn Arild Thordarson. Han er også daglig leder og styreleder i Tegn.TV.

Tegn.TV opplyser at de har produsert en del reportasjer og dokumentarer med journalistisk preg, men at dette i hovedsak er dybdeprosjekter basert på ettertidsfinansiering. Formålet med Tegn.TV er å produsere, samle og distribuere tegnspråkfilm.²⁴⁵

Mediebransjen og andre interessenter har fått mulighet til å komme med skriftlige innspill til Medietilsynet i arbeidet med oppdraget om de direkte mediestøtteordningene, se punkt 2.4.

Norsk Journalistlag (NJ) og Språkrådet ga innspill til delen av oppdraget som omhandler tegnspråklige medier, se punkt 2.4.4.

Oppsummert mener NJ at det bør vurderes om dagens ordninger treffer personer med funksjonsnedsettelse og fremmedspråklige godt nok. Det kan være behov for egne ordninger, eksempelvis for tegnspråklige medier eller medier på minoritetsspråk. Språkrådet understreker behovet å styrke medietilbudet på norsk tegnspråk, i tråd med anbefalingene fra NOU 2023:20 Tegnspråk for livet.

I tillegg til den åpne innspillsrunden, har Medietilsynet invitert Norges Døveforbund (NDF), Hørselsforbundet, Stiftelsen Døves Media, Tegn.TV og Supervisuell til å gi innspill til oppdraget. NDF, Stiftelsen Døves Media, Tegn.TV og Supervisuell har levert innspill.

244 <https://supervisuell.no/> Hentet 1. oktober 2025

245 <https://tegn.tv/om-tegn-tv/> Hentet 1. oktober 2025

Norges Døveforbund (NDF) mener at dagens direkte mediestøtteordninger ikke er tilpasset behovene til døve, hørselshemmede og tegnspråklige. At det ikke finnes noen tilbud om tegnspråklig journalistisk innhold, nyheter og mer, er etter NDFs syn et brudd på FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med funksjonsnedsettelse artikkel 21, spesielt bokstavene a til e.

NDF uttrykker at de ikke er fornøyd med verken kvaliteten på eller omfanget av NRKs tilbud til tegnspråklige. De viser til at Norges døve, hørselshemmede og tegnspråklige kun får til sammen ca. 35–45 minutters tolkede nyheter hver mandag–fredag og en halvtimes til en times tegnspråklig aktualitetsprogram på lørdagene og søndagene, i tillegg til at Dagsrevyen er tolket i helgene. NDFs syn er at det kvalitetsmessig er alt for dårlig at nyhetene skal tolkes, og at innholdet kun består av det som er av majoritetsbefolkningens interesse, og ikke inneholder noe av interesse for døve, hørselshemmede og tegnspråklige.

NDF viser også til kringkasternes plikter etter kringkastingsregelverket, og mener at kringkastingsforskriften må pålegge tydeligere og strengere krav til både kvantitet og kvalitet på tegnspråklig innhold, med utvidet programtid og variert innhold utviklet direkte på norsk tegnspråk, ikke bare tolkede sendinger.

På bakgrunn av dette, mener NDF at det bør opprettes en egen tegnspråklig redaksjon, enten hos en allerede etablert aktør, eller som en selvstendig aktør, som kan løse de mange utfordringene med å tilby nyheter og aktualiteter til Norges døve, hørselshemmede og tegnspråklige – laget av døve, hørselshemmede og tegnspråklige. For å sikre et bærekraftig og mangfoldig medietilbud på norsk tegnspråk, er det avgjørende å etablere en egen støtteordning innenfor mediestøtten for tegnspråklige medier. Ordningen bør:

- støtte produksjon av journalistisk innhold på norsk tegnspråk, og ikke kun olking av programmer laget for et hørende publikum
- gi mulighet for etablering av egne tegnspråklige redaksjoner, enten i NRK, i andre medieaktører, eller som selvstendig nyhetsredaksjon underlagt egen kanal
- prioritere innhold som dekker nyheter, samfunn, kultur og debatt rettet mot tegnspråklige minoriteter

Videre mener NDF at Medietilsynet har et særskilt ansvar for å beskytte de små medieaktørene. I dag er storsamfunnets satsing på tegnspråk langt dårligere enn satsingen på samiske medier, til tross for at antallet tegnspråklige er sammenlignbart med antallet samisktalende.

NDF ber om at Medietilsynet:

- sørger for at det etableres en egen, fullverdig tegnspråk-redaksjon
- utvider kringkastingsforskriftens paragrafer om tegnspråktolkede og tegnspråklige programtilbud betydelig utover dagens fem-seksti minutters daglige sending
- sikrer at døve, hørselshemmede og tegnspråklige blir aktive deltakere og stemmer i innholdet, ikke bare passive mottakere av tolket informasjon
- innfører krav om direkteteksting på alle plattformer, inkludert nett-tv og digitale medier

Stiftelsen Døves Media viser til notatet sendt til Medietilsynet og Kultur- og likestillingsdepartementet i juni 2024. I notatet står det at Døves Media er klare for å komme i gang med redaktørstyrt nyhetsproduksjon på norsk tegnspråk, men opplever at den norske mediepolitikken ikke legger til rette for at dette kan skje.

Stiftelsen Døves Media ønsker videre å diskutere en oppdatering av vilkårene for produksjonsstøtte fra Medietilsynet.

Tegn.TV mener at det ikke finnes noen støtteordning som gjør det mulig å produsere løpende journalistikk på norsk tegnspråk uten å søke midler ment for andre formål, som helseprosjekter. Dette skaper hindre for utvikling av et mangfoldig og uavhengig tegnspråklig medietilbud. Tegn.TV håper at det åpnes for at tegnspråklig journalistikk kan omfattes av direkte mediestøtte.

Supervisuell viser til at det viktigste å få til nå, er at tegnspråk blir en del av det norske medie-landskapet, på linje med norsk og samisk.

Flere av innspillene fra innspillsrunden handler om enten NRK eller reglene om universell utforming i kringkastingsregelverket. Oppdraget Medietilsynet har fått fra Kultur- og likestillingsdepartementet, er avgrenset til tiltak innenfor den direkte mediestøtten. Andre tiltak som er relevante i en helhetlig politikk for å fremme norsk tegnspråk på mediefeltet, herunder reguleringen av NRKs allmennkringkastingsoppdrag og bestemmelser om universell utforming i kringkastingsregelverket, holdes utenfor i denne rapporten.

5.3 Virkeområdet for de eksisterende direkte mediestøtteordningene

Lov om økonomisk støtte til mediene (mediestøtteloven) trådte i kraft 1. januar 2021. Loven skal sikre de redaktørstyrte journalistiske mediene uavhengighet og legge til rette for et mangfold av medier over hele landet. Loven gir regler om ordningene for direkte mediestøtte og angir formålene med de ulike direkte mediestøtteordningene. Det kreves lovendring dersom direkte tilskuddsordninger skal opprettes eller avvikes, eller hvis formålene for eksisterende ordninger skal endres.

Per i dag er det ingen av tilskuddsordningene under den direkte mediestøtten som eksplisitt ivaretar medier på norsk tegnspråk. Tegnspråklige medier er heller ikke spesifikt nevnt som en del av virkeområdet for noen av de eksisterende ordningene.

5.3.1 Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier

Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier er den største direkte mediestøtteordningen i Norge målt i kroner. Ordningen er generell, i betydningen at den gir driftstilskudd til kvalifiserte aviser. Ordningen skal bidra til å opprettholde et mangfold av nyhets- og aktualitetsmedier karakterisert av høy kvalitet og uavhengig journalistikk, inkludert aviser i markeder som er for små til å være bærekraftige og alternativer til de ledende mediene i større markeder, jf. mediestøtteloven § 5. Ordningen har en økonomisk ramme på 440,6 millioner kroner i 2025. 163 aviser mottok produksjonstilskudd i 2025.

Formålsbestemmelsen for produksjonstilskuddet er hjemlet i mediestøtteloven § 5, som lyder:

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. Vilårene for å motta tilskudd skal i størst mulig grad være objektive og bidra til forutsigbarhet for tilskuddsmottagerne.

I mediestøtteleven er det presisert at produksjonstilskudd kun kan tildeles tekstbaserte nyhets- og aktualitetsmedier. Det følger av lovens forarbeider at det ikke kreves at tilskuddsmottakerne utelukkende benytter seg av tekst, men at også medier som bruker lyd og bilde integrert i tjenesten kan falle inn under ordlyden, så sant de hovedsakelig er tekstbaserte.²⁴⁶

Det samme kommer fram av produksjonstilskuddsforskriften § 2 første ledd som sier at forskriften gjelder driftstilskudd til tekstbaserte nyhets- og aktualitetsmedier på alle publiseringsplattformer.

Produksjonstilskuddsforskriftens formål og virkeområde gir, sammen med vilkårene for tilskudd, en avgrensning av hvilke nyhets- og aktualitetsmedier som kan motta produksjonstilskudd. Produksjonstilskuddsordningen er nærmere beskrevet ovenfor i punkt 3.1.

5.3.2 Tilskudd til samiske aviser

Tilskudd til samiske aviser og samisk-språklige avissider er regulert av forskrift om tilskudd til samiske aviser av 17. mars 1997 nr. 248 (heretter «forskrift om tilskudd til samiske aviser»). Tilskuddet til samiske aviser og samisk språklige avissider 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.

Formålet med produksjonstilskuddet til samiske nyhets- og aktualitetsmedier er hjemlet i mediestøtteleven § 6, som lyder:

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 samisk-språklig nyhets- og aktualitetsinnhold.

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

Samiske aviser har mottatt statlig driftstilskudd siden 1978. Forskriften trådte i kraft i 1997, og frem til 2005 gjaldt ordningen kun tilskudd til samiske aviser. Fra 2005 kunne norske aviser søke om tilskudd til avissider på lulesamisk. Tilskuddet til avissider ble senere utvidet til også å omfatte sørsamiske avissider. Det er kun aviser som gis ut på papir som omfattes av dagens tilskuddsordning.

Kultur- og likestillingsdepartementet la 26. mai 2025 frem forslag til forskrift om tilskudd til samiske nyhets- og aktualitetsmedier.²⁴⁷ Høringsfristen var 26. august 2025.

Hovedendringene i forslaget til ny forskrift er knyttet til kvalifikasjonskriterier, og kriterier for fordeling og beregning av tilskudd til støtteberettigede medier. Endringene i fordelings- og beregningskriteriene for tilskudd skal gjøre ordningen bedre tilpasset digital nyhetsproduksjon.

Det er nyhets- og aktualitetsmedier som hovedsakelig er tekstbasert som kan motta tilskudd etter ordningen. Medier som bruker lyd og bilde integrert i tjenesten faller også inn under ordlyden der-

246 Prop. 138 L (2019–2020) s. 38

247 Høring av ny forskrift om tilskudd til samiske nyhets- og aktualitetsmedier (2025)

som dette innholdet utgjør mindre enn 50 prosent. Departementet foreslår å presisere kravet til at mediet må være tekstbasert i forskriftens § 2.²⁴⁸

Departementet foreslår å endre fordelingskriteriene slik at det tas hensyn til digitale utgivelser ved beregning av støtte. Videre foreslås det at produksjonstilskuddet deles mellom to grupper av mottakere: lavfrekvente og høyfrekvente samiske nyhets- og aktualitetsmedier.

Det foreslås også endringer som skal gi insentiv til at det blir produsert mer innhold på samiske språk. Det er foreslått å utvide tilskuddsgruppen som i dag består av de samiske minoritetsspråkene lule- og sørsamisk, til å dekke også de andre samiske minoritetsspråkene pitesamisk, umesamisk og øst-samisk/skoltesamisk. Det er i tillegg foreslått en ny tilskuddsgruppe for tilskudd til saker på nordsamisk.

Det fremgår av regjeringens forslag til statsbudsjett høsten 2025 at det er et mål at forskriftsendringene trer i kraft fra 1. januar 2026.

Tilskuddet til samiske nyhets- og aktualitetsmedier er den eneste direkte mediestøtteordningen som har et uttalt språkformål. Dette er i tråd med Grunnloven § 108, som pålegger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at det samiske folk, som urfolk, kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.

I forbindelse med endringene i tilskuddsordningen i 2005, påpekte departementet i høringsnotatet at det offentlige har en særlig oppgave når det gjelder å legge til rette for ytringsfrihet og demokratisk deltakelse for minoriteter. Det ble vist til at ordningen har som mål å opprettholde grunnlaget for utgivelse av samiske aviser, og at disse avisene har stor betydning både som informasjonskilder og ytringskanaler, og for bevaring av samisk språk.²⁴⁹

5.3.3 Tilskudd til lokale lyd- og bildemedier

Tilskudd til lokale lyd- og bildemedier er i utgangspunktet en prosjektbasert støtteordning, men det tildeles også drifts- og investeringstilskudd til visse formål gjennom ordningen. Tilskuddsordningen er hjemlet i forskrift om tilskudd til lokale lyd- og bildemedier (FOR-2016-02-19-166).

Formålsbestemmelsen for tilskuddsordningen for lyd- og bildemedier er hjemlet i mediestøtteleven § 8:

Det gis tilskudd til drifts- og investeringstilskudd til digitalisering av lokalradio, driftstilskudd til nasjonale sammenslutninger for lokale lyd- og bildemedier, driftstilskudd til lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper, prosjekttilskudd til lokale programproduksjoner, tilskudd til enkeltstående kompetansehevende tiltak og tilskudd til utviklingsprosjekter med tiltak som stimulerer til aktivitet som øker lokal programmessig kvalitet og bredde, jf. forskriftens § 3.

Tilskuddsordningen avgrenses dels ved egenskaper ved mottakeren og dels ved kvalitative sider ved det omsøkte prosjektet.

²⁴⁸ Ibid., s. 9

²⁴⁹ Tilskudd til samiske aviser – styrking av de samiskspråklige avisene og ny ordning med tilskudd til avissider på lulesamisk (2005)

Målgruppen for tilskuddsordningen omfatter lokalkringkastingskonsesjonærer, registrerte kringkastere, nasjonale sammenslutninger for lokale lyd- og bildemedier, anleggskonsesjonærer i digitale lokalradionett, tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester som hovedsakelig tilbyr bildeprogrammer rettet mot et lokalt publikum og tilbydere av podkasttjenester som hovedsakelig består av lydprogrammer rettet mot et lokalt publikum.

For å motta støtte etter tilskuddsordningen, er det nødvendig at medietjenesten er rettet mot et lokalt publikum. Tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier beskrives nærmere under punkt 4.1.

Tegnspråklige medier vil ha den tegnspråklige befolkningen som målgruppe. Målgruppen er ikke knyttet til geografi, slik tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier forutsetter. Et tegnspråklig medium kan imidlertid motta støtte etter tilskuddsordningen dersom mediet er rettet mot et lokalt publikum.

5.3.4 Innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier

Innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier er en prosjektbasert støtteordning. Det kan gis tilskudd til prosjekter som utvikler redaksjonelt innhold, eller prosjekter som utvikler eller implementerer nye løsninger for produksjon, publisering, spredning eller konsum av redaksjonelt innhold.

Formålsbestemmelsen for innovasjonstilskuddet er hjemlet i mediestøtteleven § 7, som lyder:

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.

En søker som oppfyller de objektive vilkårene, mottar ikke automatisk tilskudd. Hvorvidt et prosjekt skal motta støtte, avgjøres av Medietilsynet etter innstilling fra Fagutvalget for innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier.

I vurderingen av hvilke søknader som skal motta støtte, vil forskriftens formål være styrende. Formålet er å «fremme mediemangfold og en opplyst offentlig samtale gjennom å stimulere til redaksjonell, innholdsrettet innovasjon og utvikling hos nyhets- og aktualitetsmedier». Det fremgår videre av formålsbestemmelsen av ordningen særlig skal fremme redaksjonell, innholdsrettet innovasjon i små, lokale nyhets- og aktualitetsmedier. I tillegg kommer eventuelle andre prioriterte satsingsområder eller hensyn fastsatt i henhold til forskriftens § 8, jf. § 5. Områder som er prioritert i 2025 er digitalisering og omstilling, tjenester rettet mot personer med funksjonsnedsettelse, og prosjekter rettet mot særlige grupper som innvandrere og språklige minoriteter.

Høsten 2025 vedtok Kultur- og likestillingsdepartementet endringer i forskriften. Tidligere måtte mediene oppfylle en rekke innholdsvilkår for å kunne motta støtte. De generelle vilkårene i forskriften er nå i stedet knyttet til medieansvarsloven. Tilskuddsordningen omfatter alle medier som omfattes av virkeområdet til medieansvarsloven, jf. medieansvarsloven § 2. Medieansvarsloven § 2 sier at loven gjelder for medier som driver regelmessig journalistisk produksjon og publisering av nyheter, aktualitetsstoff, samfunnsdebatt eller annet innhold av allmenn interesse. Endringene åpner for at flere typer medier kan søke støtte. Innovasjons- og utviklingstilskuddsordningen beskrives nærmere under punkt 6.5.1.

5.4 Behovet for endringer i den direkte mediestøtten for å ivareta tegnspråklige medier

5.4.1 Målet med å iverksette tiltak for tegnspråklige medier

Språkloven § 1 slår fast at loven har til formål å styrke norsk språk på tvers av alle samfunnsområder og i alle deler av samfunnslivet i Norge. Med norsk språk menes her bokmål og nynorsk. Dette formålet er en presisering av infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd, som pålegger de statlige styresmaktene en plikt til å legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.

I et språk- og mediepolitisk perspektiv er det et mål å sikre at det finnes et medietilbud på norsk tegnspråk, blant annet for å sikre tilgang til norsk tegnspråk og særlig tilgang til nyhets- og aktualitetstilbud på norsk tegnspråk.

Språkloven § 7 slår fast at norsk tegnspråk er det nasjonale tegnspråket i Norge. At det er «nasjonalt», understreker at tegnspråk ikke er ett felles, internasjonalt språk, men at norsk tegnspråk er et eget tegnspråk.²⁵⁰ Videre slår språkloven § 7 fast at tegnspråk som språklig og kulturelt uttrykk er likeverdig med norsk. Det innebærer at norsk tegnspråk er en del av den norske kulturarven og det språklige mangfoldet som det offentlige har en plikt til å verne og fremme.²⁵¹

Ett av formålene med språkloven er å sikre at offentlige organer tar ansvar for å verne og fremme kvensk, romani, romanes og norsk tegnspråk, jf. språkloven § 1 andre ledd bokstav c. I «verne» ligger et ansvar for å hindre at språket møter manglende respekt og får negative sanksjoner. Bestemmelsene om vern er et lovfestet hinder mot språklig diskriminering.²⁵² Å «fremme» betyr å gi tilgang til språkene utover det som følger av særlovgivningen, og innebærer at det offentlige aktivt skal styrke språkene.²⁵³

I merknadene til § 1 andre ledd bokstav c er det presisert at å «fremme» norsk tegnspråk omfatter å iverksette positive tiltak for å sikre tilgang til norsk tegnspråk utover det som fremgår av særlovgivningen.²⁵⁴ Regelen om å fremme norsk tegnspråk er ment å gi hensynet til norsk tegnspråk større vekt i pågående prosesser og i tolkning av eksisterende regelverk.²⁵⁵

Medietilsynet peker på at det å ivareta tegnspråklige medier gjennom mediestøtte, kan være et slikt positivt tiltak for å sikre tilgang til norsk tegnspråk. Gjeldende direkte mediestøtteordninger er ikke konkret tilpasset tegnspråklige medier. Slik regelverket er utformet i dag, vil det ikke være mulig for et tegnspråklig medium å søke driftstilskudd etter tilskuddsordningen for produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier eller tilskuddsordningen for samiske aviser. Et tegnspråklig medium kan imidlertid søke prosjektilskudd etter ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd og tilskudd etter ordningen for lokale lyd- og bildemedier.

250 Prop. 108 L (2019–2020) s. 152

251 Ibid., s. 153

252 Ibid., s. 89

253 Ibid., s. 90

254 Ibid., s. 150

255 Ibid., s. 90

5.4.2 Markedet for tegnspråklige medier i Norge

Tegnspråkutvalget mener at et nøkternt estimat på antallet døve tegnspråklige (førstespråkbrukere) i Norge er mellom 3 000 og 3 500.²⁵⁶ I tillegg har Tegnspråkutvalget kommet til at det totale tallet på tegnspråklige i Norge er 10 500. I Medietilsynets vurdering av hva som er markedet for tegnspråklige medier, legges det til grunn at markedet først og fremst består av gruppen som har tegnspråk som sitt primærspråk. Tegnspråkbrukere i Norge oppfatter tegnspråk rent visuelt med øynene eller taktilt med hendende av døvblinde. De tegnspråkbrukerne som oppfatter tegnspråk rent visuelt, er også en del av markedet for tekstbaserte nyhets- og aktualitetsmedier. Det er derfor nærliggende å anta at en andel av det potensielle markedet for et tegnspråklig medium konsumerer nyheter gjennom eksisterende tekstbaserte tilbud. Disse tegnspråkbrukerne får dermed informasjon og mulighet til å ta del i den offentlige samtalen gjennom de tekstbaserte mediene.

Som tidligere nevnt finnes det flere tegnspråklige aktører som driver med medieproduksjon, som Døves Media og Tegn.TV. Utover NRK Tegnspråk finnes det imidlertid ingen nyhets- og aktualitetsmedier på tegnspråk. Det er dermed ingen tegnspråklige medier som per i dag driver med produksjon og formidling av nyhets- og aktualitetsinnhold, og som har inntekter som følge av denne virksomheten. Medietilsynet viser til at det derfor er vanskelig å si noe konkret om størrelsen på et mulig marked for slike medier.

For å vurdere hvilken markedsprøving som skal legges til grunn for tegnspråklige medier som kan få støtte, må det ses hen til de primære egenskapene til et slikt medium. Norsk tegnspråk er et nasjonalt språk, og ikke et lokalt. Det er Medietilsynets syn at tegnspråklige ikke kjennetegnes ved geografisk fellesskap på lokalt nivå, det er språket som er fellesnevneren. Medietilsynet legger til grunn at de fleste tegnspråklige medier vil rette seg mot et nasjonalt publikum.

Tegnspråk uttrykkes gestuelt. Med dette menes at noe kommuniseres med synlige bevegelser, som ved hjelp av hender, ansikt og kropp. Ett av hensynene som ligger bak et eventuelt tilskudd til tegnspråklige medier, er å fremme norsk tegnspråk. Medietilsynet legger derfor til grunn at et tegnspråklig medium hovedsakelig skal produsere og formidle journalistisk innhold i form av bildeprogram.

Når man skal vurdere de økonomiske egenskapene ved et potensielt marked for tegnspråklige medier, kan det ses hen til andre støtteordninger hvor språkformål gjør seg gjeldende. Tilskuddet til samiske aviser har til formål å legge til rette for demokratisk debatt, meningsdanning og språkutvikling i det samiske samfunnet. I 2025 fikk samiske aviser og norske aviser som produserer avissider på samisk 44 385 000 kroner i støtte.

De to samiske dagsavisene Ávvir og Ságat fikk henholdsvis 24 578 271 kroner og 18 031 329 kroner i produksjonstilskudd. Ávvir gis ut på nordsamisk, mens Ságat kommer ut på norsk. Forslaget om ny forskrift om tilskudd til samiske medier har vært på høring, og i høringsnotatet gjøres det rede for de samiske dagsavisenes markedssituasjon. Det legges her til grunn at verken Ávvir eller Ságat er i en markedssituasjon der det er realistisk at avisene kan øke sine kommersielle inntekter i særlig grad. Det vises til at begge aviser står utenfor konsern og henter beskjedne inntekter fra digital annonsering. Ávvir, som gis ut på nordsamisk, har også vesentlig lavere inntekter per abonnement enn Ságat, som utgis på norsk.²⁵⁷

Det vises videre til at avisene kan øke inntektene ved å rekruttere flere betalende abonnenter. For den nordsamiske avisen Ávvirs del, vil antall potensielle abonnenter være begrenset til de som er kompe-

256 NOU 2023: 20 Tegnspråk for livet – Forslag til en helhetlig politikk for norsk tegnspråk, på s. 70

257 Høring av ny forskrift om tilskudd til samiske nyhets- og aktualitetsmedier (2025) s. 6

tente i nordsamisk. Departementet viser til at det ifølge Store norske leksikon er mellom 14 000 og 21 000 personer som har nordsamisk som førstespråk, men det er usikkert hvor mange som er språk-kompetente nok til å lese Ávvir. Ifølge samiske tall hadde 1 670 personer registrert seg som samisk språkkompetente i samisk ved inngangen til 2024, men man regner med at det hefter usikkerhet ved tallene.²⁵⁸ I 2025 hadde Ávvir et samlet opplag på 1 441, mens Ságat hadde et samlet opplag på 3 118.

Det må videre vurderes hva slags støtteintensitet som er nødvendig og egnet for tegnspråklige medier. Dette avhenger av markedsmessige og økonomiske vurderinger, sett opp mot hvilke inntekter et tegn-språklig medium kan hente fra brukerbetaling og i annonsemarkedet. Basert på at det er et begrenset marked for antall tegnspråklige brukere, og det faktum at det per i dag ikke eksisterer noen kommersielle tegnspråklige medier, er det etter Medietilsynets vurdering lite trolig at det vil etableres et stort marked med konkurranse fra flere aktører i løpet av perioden for de neste fireårige styringssignalene.

5.4.3 Relevante tiltak innenfor de direkte mediestøtteordningene

Tegnspråklige medier kan støttes på flere ulike måter. Mediestøtteloven hjemler per i dag ordninger som gir både drifts- og prosjektstøtte.

Medietilsynet forvalter to ordninger for driftstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, henholdsvis tilskudd til samiske medier og produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier. Formålet med tilskuddsordningen til samiske aviser er å legge til rette for demokratisk debatt, meningsdanning og språkutvikling i det samiske samfunnet, jf. forskriftens § 1. Det er kun samiske aviser som har den samiske befolkningen sin hovedmålgruppe, eller norske aviser som produserer avissider på lule- eller sørsamisk, som kan motta tilskudd etter ordningen.

Selv om tilskuddsordningen for samiske aviser har et språkformål, er den ikke tilpasset for norske tegnspråklige medier, og Medietilsynet vurderer at ordningens formål tilsier at det ikke bør gjøres endringer for at slike medier skal omfattes.

Produksjonstilskuddsordningen for nyhets- og aktualitetsmedier har ikke den samme formålsbegrensningen som tilskuddsordningen for samiske aviser. Det er imidlertid behov for forskriftsendringer dersom tegnspråklige medier skal kunne motta slikt produksjonstilskudd. Dette vurderes i punkt 5.4.3.1.

Videre forvalter Medietilsynet to ordninger for prosjektstøtte: tilskudd til lokale lyd- og bildemedier og innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier.

Når det gjelder tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier, må medietjenesten være rettet mot et lokalt publikum for å kvalifisere til tilskudd. Medietilsynet har i denne utredningen lagt til grunn at et tegnspråklig medium trolig vil ha den tegnspråklige befolkningen nasjonalt som målgruppe, og ikke et lokalt publikum. Dersom et tegnspråklig lyd- og bildemedium imidlertid er rettet mot et slikt lokalt publikum, kan mediet søke om tilskudd etter ordningen. Medietilsynet vurderer derfor at det ikke er nødvendig å gjøre endringer i forskrift om tilskudd til lokale lyd- og bildemedier for å tilpasse den for tegnspråklige medier.

Prosjekttilskuddsordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier kan omfatte tegnspråklige medier, og det er ikke forutsatt at ordningen må tilpasses for at tegnspråklige medier skal kunne søke prosjekttilskudd. Dette vurderes i punkt 5.4.3.2.

258 Ibid., s. 7

5.4.3.1 Endringer i forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier

Formålet med produksjonstilskuddet er ifølge forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier å «stimulere til et mangfold av tekstbaserte nyhets- og aktualitetsmedier over hele landet», jf. forskriftens § 1. Etter språkloven § 7 andre ledd er norsk tegnspråk likeverdig med norsk språk som språklig og kulturelt uttrykk. Dersom tegnspråklige medier skal kunne søke produksjonstilskudd etter denne ordningen, må formålet til tilskuddsordningen utvides til å gjelde «tekstbaserte og tegnspråklige nyhets- og aktualitetsmedier over hele landet». Medietilsynet peker på at tilsvarende endring må gjøres i formålsbestemmelsen i mediestøtteloven § 5.

Tegnspråklig medium er ikke definert i forskriften. Eksisterende støttemottakere etter forskriften er i hovedsak definert etter utgiversted i form av å være alenemedier, nummerén-medier, nummertomedier, nasjonale nisjemedier eller lokale medier. Medietilsynet legger til grunn at et tegnspråklig nyhets- og aktualitetsmedium mest sannsynlig vil være et nasjonalt medium. Det er et begrenset antall potensielle tegnspråklige brukere, og etter det Medietilsynet kjenner til, eksisterer det per i dag ikke noe nyhets- og aktualitetsmedium rettet mot målgruppen. Basert på dette, er det lite trolig at det vil etableres et stort marked med konkurranse fra en rekke medier i løpet av perioden for de fireårige styringssignalene. Medietilsynet vurderer derfor at et tegnspråklig medium best kan sammenlignes med alene- eller nummerén-medier i markedet.

Et alenemedium er i forskriftens § 3 bokstav g definert som «nyhets- og aktualitetsmedium som er alene på utgiverstedet». Et nummerénmedium er i § 3 bokstav h definert som «nyhets- og aktualitetsmedium som har det høyeste abonnementstallet på utgiverstedet».

Medietilsynet vurderer det slik at systemet for kategorisering av de ulike mediene, med grunnlag i størrelse på utgiversted, spredning og konkurranse, også kan fungere som et utgangspunkt for tegnspråklige medier.

Norsk tegnspråk er nasjonalt og bør dermed også ha et nasjonalt nedslagsfelt. Det må derfor vurderes om det for tegnspråklige medier skal stilles krav til en viss spredning utenfor utgiverfylket for å avgrense mot lokale medier.

Produksjonstilskuddet er, som tidligere nevnt, avgrenset til å gjelde de redaktørstyrte journalistiske mediene som bidrar til å gi befolkningen informasjon og kunnskap som er nødvendig for demokratisk deltakelse. Forskriftens § 5 inneholder en rekke kvalifikasjonsvilkår som må være oppfylt for at et medium skal kunne motta tilskudd etter ordningen.

De innholdsmessige vilkårene som følger av forskriftens § 5 bokstav a til c, utgjør selve kjernen i hva produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier skal bidra til av samfunns mål. Her fremkommer for det første at mediet må ha som hovedformål å drive løpende journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt til allmennheten. Forskriften avgrenser mot medier som har som hovedformål å drive markedsføring, eller som hovedsakelig er rettet mot medlemmer eller ansatte i bestemte organisasjoner, foreninger eller selskap. Videre gjelder ordningen kun for medier der nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt utgjøre mesteparten av det redaksjonelle innholdet. Endelig stilles krav om at mediet må ha en bred sammensetning av ulike sjangre og tematisk innhold fra ulike samfunnsområder. Disse kriteriene bør etter Medietilsynets vurdering ligge fast for eventuelle nye typer av medier som skal kunne motta driftstilskudd etter ordningen.

Produksjonstilskuddet til nyhets- og aktualitetsmedier åpner også for tilskudd til nasjonale nisjemedier dersom visse vilkår er oppfylt. Definisjonen av et nasjonalt nisjemedium følger av forskriftens § 3

bokstav k. På innholdssiden følger at: «Nasjonale nisjemedier har et bredt innhold om politikk, økonomi eller samfunnsliv, men er smalere i sin innholdsprofil enn øvrige nyhets- og aktualitetsmedier».

NDF har i sitt innspill bemerket at innholdet i NRK Tegnspråk kun består av det som er av majoritetsbefolkningens interesse, og ikke inneholder noe av interesse for døve, hørselshemmede og tegnspråklige. Dersom et tegnspråklig nyhets- og aktualitetsmedium primært satser på innhold som i hovedsak er av interesse for døve, hørselshemmede og tegnspråklige, må det vurderes om mediet kan oppfylle kriterier for å kvalifisere for å få støtte som tegnspråklig nasjonalt nisjemedium.

Medietilsynet legger til grunn at det må gjøres endringer, også i definisjonen av et nasjonalt nisjemedium, for at et tegnspråklig medium skal kunne motta tilskudd som tegnspråklig nasjonalt nisjemedium. Ettersom det per i dag ikke foreligger slike tegnspråklige nasjonale nisjemedier, vurderer Medietilsynet at det ikke er hensiktsmessig å gjøre en nærmere vurdering av hvilke konkrete endringer som må gjøres i vilkårene for nasjonale nisjemedier.

Medietilsynets tilsynsmetodikk for å kontrollere at de innholdsmessige kvalifikasjonsvilkårene i forskriftens § 5 bokstav a til c er oppfylt, er utviklet for tekstbaserte medier og ikke tilpasset bildeprogram. Dersom bildemedier skal kunne kvalifisere til ordningen, må det utvikles en ny metodikk for måling og dokumentasjon av innholdsvilkårene. Her kan man se hen til hvordan den svenske mediestøtten er innrettet, ettersom den også omfatter støtte til audiovisuelle medier, se punkt 3.3.

Produksjonstilskuddet forutsetter at det finnes et markedsgrunnlag med en etterspørsel og betalingsvilje for mediet som søker tilskudd. For at mediet skal kvalifisere til produksjonstilskudd er det et vilkår at det tar reell betaling for nyhets-, aktualitets- og debattstoffet, og at det har et minste antall abonnenter, jf. forskriftens § 5 bokstav f og j.

Medietilsynet har i markedsbeskrivelsen ovenfor lagt til grunn at det er om lag 3 500 personer i Norge som har tegnspråk som sitt førstespråk og som utgjør det potensielle brukermarkedet for et tegnspråklig medium. Som nevnt i markedsbeskrivelsen ovenfor er det likevel nærliggende å anta at en viss del av det potensielle markedet for et tegnspråklig medium også konsumerer nyheter gjennom eksisterende tekstbaserte tilbud. Dersom man skal benytte antall abonnenter som mål på utbredelse, vurderer Medietilsynet at det kan være relevant å se hen til hvilken terskelverdi som stilles til alenemedier i små kommuner med innbyggertall under 5 000 personer. Disse har krav om minst 450 i abonnementstall, jf. forskriftens § 5 sjette ledd. Markedene som disse mediene opererer i, er ofte for små til å gi grunnlag for avisdrift. Videre har de minste mediene en svak økonomi og er mer avhengige av papiropplaget.²⁵⁹ Dersom en legger til grunn at et tegnspråklig medium hovedsakelig vil produsere bildeprogram, kan det være mer hensiktsmessig å se til andre mål på utbredelse enn abonnenter. Mediets utbredelse kan for eksempel måles gjennom seertall.

Dersom det er en etterspørsel i markedet etter et tegnspråklig medium, er det videre en forutsetning i ordningen at det finnes en vilje til å betale for mediet. Medietilsynet stiller spørsmål ved om det finnes et stort nok marked i Norge per i dag for at et tegnspråklig nyhets- og aktualitetsmedium skal kunne ta betalt for innholdet. Dersom det skal legges til grunn et krav om reell betaling, bør det gjøres en nærmere vurdering av hva betalingsviljen er i målgruppen for et slikt medium.

²⁵⁹ Høringsnotat fra Kultur- og likestillingsdepartementet – Forslag til ny forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier som ble fremlagt 7. april 2022, s. 22 (<https://www.regjeringen.no/contentassets/80b1fac1bdaf49b5a27697929a9c15f6/horingsnotat-forskrift-om-produksjonstilskudd-for-nyhets-og-aktualitetsmedier-070422.pdf>)

I forskriften er det fastsatt terskelverdier med minstekrav til egenproduserte redaksjonelle saker, og minstekravet gjelder både omfang og regelmessighet, jf. § 5 første ledd bokstav h og i. Det er vilkår om at mediet må publisere minst fem egenproduserte redaksjonelle saker per uke i minimum 48 av årets uker, og det må ha minst 480 egenproduserte saker per år. Formålet med minstekravene er å sikre at den journalistiske produksjonen i mediet er regelmessig og selvstendig, slik at publikasjonen bidrar til formålet om å holde leserne oppdatert og orientert om det som skjer i samfunnet. Dette formålet gjør seg også gjeldende for tegnspråklige medier. Det bør derfor være et minstekrav til egenproduserte redaksjonelle saker, men minstekravet bør tilpasses de tegnspråklige medienes egenart.

For bildeprogram må det etableres nye målemetoder som gir uttrykk for vilkårene til den egenproduserte journalistikkens omfang og regelmessighet. Her må det være avgjørende hvordan kravene best kan reflekteres i den faktiske produksjonen. Bildeprogram kan for eksempel måles i antall publiserte bildeprogram, eller i form av antall minutter.

Til sammenligning kan det nevnes at i den svenske mediestøtten måles antall minutter redaksjonelt innhold per år (minimum 600 minutter) og disse skal fordeles jevnt gjennom året. Kravet om minimum 600 minutter gjelder ikke for tegnspråklige medier spesielt, men allmenne nyhetsmedium rettet mot nasjonale minoriteter, se § 7 i den svenske forskriften om mediestøtte.²⁶⁰ En eventuell terskel som skal måles i antall minutter redaksjonelt innhold, må etter Medietilsynets vurdering ses i sammenheng med blant annet redaksjonelle ressurser, total produksjonstid og tilgang til relevante kilder.

NDF etterlyser tilskuddsordninger som gjør det mulig å opprette egne tegnspråklige redaksjoner innenfor etablerte mediehus. Etter produksjonsforskriften § 6 jf. § 3 første ledd bokstav a må støtte-mottakere etter ordningen være organisert i et eget aksje- eller allmennaksjeselskap (medieselskap) som kun gir ut det støtteberettigede mediet.

Bakgrunnen for vilkåret er at myndighetene skal kunne ha regnskapsmessig kontroll over at tilskuddsmidlene går til produksjon og utgivelse av det støtteberettigede mediet, og ikke til annen virksomhet. Medietilsynet anbefaler derfor ikke at det åpnes opp for å gi produksjonstilskudd til slike formål. Et prosjekt som fremmer tegnspråklige nyheter, for eksempel i form av en egen tegnspråklig redaksjon innenfor et etablert mediehus, kan imidlertid få prosjekttilskudd gjennom ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd.

Forskriften om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier har regler om støtteintensitet. I forskriftens § 14 står det at et støtteberettiget medium maksimalt kan få tilskudd som utgjør 40 prosent av mediaselskapets totale driftskostnader. Med tanke på det begrensede markedet som finnes for tegnspråklige i Norge, vurderer Medietilsynet at støtteintensiteten for et eventuelt driftstilskudd for slike medier må ligge betydelig høyere enn det som gjelder for eksisterende støtemottakere i produksjonstilskuddsordningen.

Videre sier regelen i forskriftens § 14 at tilskuddet heller ikke kan overstige selskapets brukerinntekter knyttet til abonnement og løssalg i året før tilskuddsåret. Ettersom det i dag ikke eksisterer et marked for tegnspråklige nyhets- og aktualitetsmedier, finnes det ingen tall som kan si noe om nivået på brukerinntekter for et slikt medium. Hensynene bak et tilskudd til tegnspråklige medier er også noe videre enn det formålet som ligger til grunn for produksjonstilskuddet. Å fremme norsk tegnspråk, og gi brukere av tegnspråk tilgang til nyhetsinnhold på norsk tegnspråk, er selvstendige hensyn som ikke nødvendigvis kan måles i form av brukerinntekter knyttet til abonnement og løssalg. Støtteintensiteten

260 Föreskrifter om mediestöd (MEMYFS 2024:1) <https://mediemyndigheten.se/globalassets/dokument/foreskrifter/stod-till-medi-er/foreskrifter-om-mediestod/mediemyndighetens-foreskrifter-om-mediestod-memyfs-20241.pdf>

bør ses i sammenheng med språkhensynet som ligger til grunn for et tegnspråklig medium, og dette tilsier at det ikke bør være regler som begrenser tilskuddets størrelse slik forskriftens § 14 gjør.

Det bør vurderes om det for de tegnspråklige mediene skal innføres egne terskler for maksimalt årsoverskudd, og tak for utbytte. Her er det vanskelig for Medietilsynet å gjøre konkrete vurderinger før det er etablert aktører i markedet og man har gjort seg erfaringer med økonomien i disse mediene. Dersom støtteintensiteten for tegnspråklige medier er høy, er det et poeng for ordningens legitimitet at tilskuddsmidlene går til drift av det tegnspråklige nyhets- og aktualitetsmediet, og ikke til å betale utbytte. Det vises til høringen av ny forskrift om tilskudd til samiske nyhets- og aktualitetsmedier i 2025. I denne høringen påpekte Kultur- og likestillingsdepartementet at et totalforbud mot å betale utbytte hindrer medieselskap i å innhente nødvendig kapital, noe som kan hindre nødvendig utvikling og innovasjon.²⁶¹ Dette hensynet vil også gjøre seg gjeldende for tegnspråklige medier. For medier som har et begrenset markedet, vil utvikling og innovasjon være svært viktig.

Forskriftens § 11 deler dagens støtteberettigede medier inn i fire tilskuddskategorier. Det er nummerén- og alenemedier, lokale nummerto-medier, nasjonale nummerto-medier og nasjonale nisje-medier. Medietilsynet vurderer at det vil være hensiktsmessig å opprette en ny tilskuddskategori for tegnspråklige medier, dersom tegnspråklige medier skal inkluderes i produksjonstilskuddsordningen. Ettersom et tegnspråklig medium er et nasjonalt medium som vil produsere bildeprogram, er det andre hensyn som ligger bak fordelingen av tilskudd til disse mediene enn det er for de tekstbaserte mediene som skal plasseres i de allerede eksisterende tilskuddskategoriene.

Kultur- og likestillingsdepartementet fastsetter rammen for tilskudd for hver tilskuddskategori på grunnlag av bevilgningen for det enkelte år og den økonomiske utviklingen i de ulike kategoriene av nyhets- og aktualitetsmedier.

Det kan i beregningen av tilskudd til tegnspråklige medier ses hen til hvordan tilskudd beregnes for nummerén- og alenemedier i forskriftens § 12, ved at disse får et grunntilskudd. For å stimulere til nyhetsproduksjon på tegnspråk kan det i tillegg til grunntilskuddet, være aktuelt å beregne et variabelt tilskudd. Det kan i den forbindelse være relevant å se til hvordan departementet har foreslått å innrette tilskuddet for lavfrekvente medier i den samiske produksjonstilskuddsordningen. Forslaget her innebærer at grunntilskuddet utgjør 70 prosent av rammen for tilskuddet, og at det fordeles med like store beløp på samtlige medier i tilskuddsgruppen. Det variable tilskuddet utgjør 30 prosent av rammen, og det fordeles ut fra en sats basert på antall publiserte saker med samisk tekst.²⁶²

Avhengig av hva slags type produksjon minstekravet til egenproduksjon skal knyttes til, bør størrelsen på det variable tilskuddet ses i sammenheng med egenproduksjonen.

Forskriftens § 21 sier at vilkårene som følger av § 5, § 6 andre og fjerde ledd, § 7 og § 8 første ledd må være oppfylt i kalenderåret før tilskuddsåret. Videre står det at tilskuddet beregnes ut fra opplysninger fra kalenderåret før tilskuddsåret. Bestemmelsen innebærer i praksis at produksjonstilskuddsordningen ikke åpner for etableringstilskudd. Forutsatt at det eksisterer tegnspråklige medier som har vært i drift lenge nok til å kunne oppfylle vilkårene, er § 21 ikke til hinder for at tegnspråklige medier skal kunne motta støtte.

261 Høring av ny forskrift om tilskudd til samiske nyhets- og aktualitetsmedier <https://www.regjeringen.no/contentassets/10626d-2b41554fe7b7d6cffd6a2e2043/horingsnotat-ny-forskrift-om-tilskudd-til-samiske-nyhets-og-aktualitetsmedier-2461007.pdf> s. 15

262 Se forslag til ny § 12 i forskrift om tilskudd til samiske nyhets- og aktualitetsmedier <https://www.regjeringen.no/contentassets/10626d2b41554fe7b7d6cffd6a2e2043/for-slag-til-ny-forskrift-om-tilskudd-til-samiske-nyhets-og-aktualitetsmedier-foreleggel-se-2461008.pdf>

Dersom vi legger til grunn at det per i dag ikke eksisterer et tegnspråklig nyhets- og aktualitetsmedium, må det gjøres et unntak fra § 21 for slike medier. I tillegg må forskriftens § 23, som hjemler unntak fra forskriften, endres slik at det også kan gis unntak til tegnspråklige medier.

Samlet peker Medietilsynet på at dersom det skal kunne gis driftstilskudd til et tegnspråklig medium som i hovedsak publiserer i et bildeforformat, er det behov for flere endringer i forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, blant annet endringer i forskriftens formål, vilkår for kvalifisering og beregning av støttebeløp.

5.4.3.2 Innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier

Innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier er en formålsbasert prosjekttilskuddsordning som skal «fremme mediemangfold og en opplyst offentlig samtale gjennom å stimulere til redaksjonell, innholdsrettet innovasjon og utvikling hos nyhets- og aktualitetsmedier», jf. formålsbestemmelsen i forskriftens § 1.

Alle medier som driver regelmessig journalistisk produksjon og publisering av nyheter, aktualitetsstoff, samfunnsdebatt eller annet innhold av allmenn interesse kan søke om støtte etter tilskuddsordningen, jf. forskriftens § 2 og medieansvarsloven § 2. Dette inkluderer nylige etablerte medier. Det er videre et vilkår at mediet har en ansvarlig redaktør som har sluttet seg til allment aksepterte presseetiske standarder.

Et tegnspråklig medium som driver journalistikk i tråd med vilkårene i forskriftens § 2, kan søke om innovasjonstilskudd. Det er dermed i utgangspunktet ikke nødvendig å gjøre noen endringer i forskriften for å tilpasse ordningen for tegnspråklige medier. Det kan også tenkes at allerede etablerte mediehus kan søke om innovasjons- og utviklingstilskudd for å tilby nyheter på tegnspråk innenfor sine eksisterende produkter.

Det kan likevel vurderes tiltak innenfor ordningen for å fremme norsk tegnspråk.

Et alternativ er at prosjekter som retter seg mot brukere av norsk tegnspråk, prioriteres i ordningen. Forskriften åpner i dag for at Medietilsynet kan velge å fastsette prioriterte satsingsområder eller hensyn i forbindelse med kunngjøring av tilskudd, jf. forskriften § 8. Slik tilskuddsordningen har vært kunngjort i 2025, er de prioriterte områdene digitalisering og omstilling, tjenester rettet mot personer med funksjonsnedsettelse og prosjekter rettet mot særlige grupper som innvandrere og språklige minoriteter.

For å fremme norsk tegnspråk innenfor ordningen kan tjenester som er rettet mot brukere av norsk tegnspråk, være et fastsatt prioritert satsingsområde i forbindelse med kunngjøring av tilskudd i tråd med forskriftens § 8. Med en slik prioritering stiller tegnspråklige medier som søker om tilskudd, sterkere i konkurransen om de økonomiske midlene, som er et knapphetsgode. Medietilsynet innvilger tilskudd til en større andel av prosjekter innenfor prioriterte områder. En prioritering av prosjekter rettet mot tegnspråklige brukere kan innføres uten forskriftsendring og medfører ingen vesentlige administrative kostnader.

Fagutvalget for innovasjons- og utviklingstilskudd består av en leder, fire medlemmer og tre varamedlemmer. Disse skal samlet ha bred og ulik kompetanse, inkludert medie- og medieøkonomisk kompetanse, kompetanse om innovasjon, teknisk og digital kompetanse og kompetanse om lokale medier, jf. forskriften § 7. Dersom prosjekttilskudd til tegnspråklige medier skal inn som et prioritert område i forskriften, kan det vurderes om kompetanseområdet til ett eller flere fagutvalgsmedlemmer bør utvides til også å gjelde kompetanse på tegnspråklige medier.

Dersom prosjekter rettet mot brukere av norsk tegnspråk prioriteres, kan også medier som ikke hovedsakelig er tegnspråklige være omfattet av denne prioriteringen dersom det omsøkte prosjektet dreier seg om å tilby tegnspråklig nyhets- og aktualitetsinnhold.

Det kan videre vurderes å øremerke midler til prosjekter rettet mot tegnspråklige brukere innenfor ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd. Dette kan være et eget tiltak, eller det kan kombineres med en prioritering som beskrevet ovenfor.

Innovasjon- og utviklingstilskuddet er notifisert til EFTAs overvåkningsorgan (ESA) som statsstøtte etter EØS-avtalen artikkel 61 nr. 3 bokstav c. I den opprinnelige notifiseringen av ordningen av 14. juni 2018 (se sak 061/18/COL) godkjente ESA en ramme for ordningen på inntil 30 millioner kroner.

Tiltakene Medietilsynet vurderer innebærer ingen endringer av forskriftens formål eller virkeområde, og de er i tråd med eksisterende støttepraksis. Det vil avhenge av størrelsen på økningen i bevilgningen til ordningen hvorvidt dette ansees som ny statsstøtte. En økning i støtteordningens budsjett på mindre enn 20 prosent kan trolig gjøres uten å måtte notifisere på nytt. Dette er også tatt inn i ESAs beslutning fra 2018:

(16) The notified scheme will be limited to NOK 30 million per year, irrespective of the number of and size of eligible applications received. The budget frame is set annually in the state budget. For 2018 the budget for the notified scheme is set to NOK 7 million.

(18) The Norwegian authorities have committed to notifying any significant increase (over 20%) in the annual budget of the scheme to the Authority.

Etter forskriftens § 6 kan offentlig støtte etter tilskuddsordningen ikke utgjøre mer enn 40 prosent av prosjektkostnadene. For prosjekter der søkeren er et lite og lokalt, nyhets- og aktualitetsmedium kan likevel den offentlige støtten utgjøre inntil 75 prosent av prosjektkostnadene. Som drøftet i forbindelse med behovet for endringer i produksjonstilskuddet dersom ordningen skal tilpasses tegnspråklige medier, er det naturlig å vurdere det slik at tegnspråklige medier har et nasjonalt nedslagsfelt ettersom språket er nasjonalt. Samtidig tilsier antallet potensielle brukere av et tegnspråklig nyhetsinnhold at søkeren kan sammenliknes med et lite og lokalt, nyhets- og aktualitetsmedium i forskriftens forstand.

Medietilsynet viser til at innenfor den danske ordningen som kalles «Innovationspuljen», kan søkere be om redusert egenfinansiering dersom prosjektet har særlig betydning for blant annet barn og unge. Egenfinansieringen kan da reduseres til 25 prosent, se punkt 6.5.3.1. Tidligere var det en tilsvarende ordning med innovasjonstilskudd i Sverige, som nå er opphevet. I tiden ordningen var operativ kunne tiltak med særlig betydning for barn og unge få støtte på inntil 75 prosent av prosjektkostnadene, i stedet for 40 prosent som gjaldt for ordinære søkere. Det har altså i både Danmark og Sverige blitt gjort tilpasninger i tilskuddsordninger, når prosjekter og tiltak er knyttet til særlig definerte områder.

Prosjekter der søkeren er et lite og lokalt medium, har allerede en støtteintensitet på inntil 75 prosent av prosjektets kostnader etter eksisterende regelverk. Spørsmålet er hvorvidt myndighetene kunne bidratt til å senke etableringshindre og realisere flere prosjekter dersom støtteintensiteten ble økt for medier som søker tilskudd til prosjekter som bidrar til et tegnspråklig nyhetstilbud.

5.4.3.3 Andre tiltak innenfor den direkte mediestøtten

I punkt 5.4.3.1 ble det gjennomgått hvilke tilpasninger og endringer i produksjonstilskuddet som må til for at et tegnspråklig medium skal kunne få driftsstøtte etter ordningen. Det er snakk om til dels omfattende tilpasninger, avhengig av om det allerede eksisterer tegnspråklige medier som har vært i drift et kalenderår, eller ikke. I stedet for å tilpasse produksjonstilskuddet til tegnspråklige medier, kan det vurderes om det skal etableres en tilskuddsordning med driftsstøtte til tegnspråklige medier som produserer og formidler nyhets- og aktualitetsinnhold på norsk tegnspråk.

Når det gjelder utformingen av selve forskriften, kan støtte til tegnspråklige medier utformes etter modell fra de andre driftsstøtteordningene. Det kan være aktuelt å sammenligne driftsstøtte til tegnspråklige medier med andre støtteordninger som har et språklig formål, slik som tilskudd til samiske aviser. Her ligger støtteintensiteten betydelig høyere enn den gjør etter det ordinære produksjonstilskuddet.

For å opprette en slik ordning innenfor den direkte mediestøtten, kreves for det første en lovendring i tråd med mediestøtteleven. En formålsbestemmelse om tilskudd til tegnspråklige medier må tas inn i mediestøtteleven kapittel 2. En slik bestemmelse må utformes i tråd med formålene som begrunner ordningen. Videre stilles det særskilte krav om dokumentasjon og kontrollordninger etter EØS-regelverket for innføring av ny statsstøtte, se punkt 6.6.3.5. Ettersom det er et lite marked for denne typen medier per i dag, er det etter Medietilsynets vurdering trolig ikke nødvendig eller forholdsmessig å opprette en egen driftstilskuddsordning for tegnspråklige medier nå, og dette foreslås ikke som et tiltak i denne utredningen.

Medietilsynet har også vurdert om det bør være mulig å søke om etableringstilskudd for tegnspråklige medier som produserer og formidler nyhets- og aktualitetsinnhold på norsk tegnspråk. Et slikt tilskudd kan være særlig relevant ettersom det per i dag ikke eksisterer et slikt tegnspråklig nyhets- og aktualitetsmedium.

I innspillene til denne utredningen kom det flere synspunkter på en form for etableringsstøtte, se punkt 5.2. NDF mener at det er avgjørende å etablere en egen støtteordning innenfor mediestøtten for tegnspråklige medier for å sikre et bærekraftig og mangfoldig medietilbud på norsk tegnspråk. Denne ordningen bør blant annet gi mulighet for etablering av egne tegnspråklige redaksjoner, enten i NRK eller i andre medieaktører, eller som selvstendig nyhetsredaksjon underlagt egen kanal. *Stiftelsen Døves Media* uttalte at de er klare for å komme i gang med redaktørstyrt nyhetsproduksjon, men at den norske mediepolitikken ikke legger til rette for at dette kan skje.

Medietilsynet peker på at en ordning med etableringstilskudd enten kan innføres som en del av den eksisterende tilskuddsordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd, eller som en egen støtteordning. I Danmark er det mulig å søke om etableringstilskudd innenfor tilskuddsordningen «Innovationspuljen», se punkt 3.4²⁶³ Slikt tilskudd kan gis til forundersøkelser eller prosjekter der et nytt, selvstendig nyhetsmedium blir etablert. Det kreves imidlertid at foretaket har et såkalt CVR-nummer, altså at foretaket er registrert i det danske foretaksregisteret («Det Centrale Virksomhedsregisteret»). I den danske ordningen kan etableringstilskudd gis maksimalt i tre år. Kostnader til markedsundersøkelser er et eksempel på en utgift som kan søkes dekket i forbindelse med forundersøkelser. I etableringsfasen kan det søkes om tilskudd til leie av lokaler, lønnsutgifter, markedstiltak mv.

Medietilsynet peker på at en løsning som ligner den danske vil være mulig å innføre i Norge, ved at forskriften for innovasjons- og utviklingstilskudd endres. Virkeområdet i forskriftens § 2 er i dag

263 <https://slks.dk/tilskud/stamside/tilskud/etableringstilskud-fra-innovationspuljen-medier/>

avgrenset til medier som omfattes av medieansvarsloven. I lovens § 2 heter det at den gjelder for medier som driver «regelmessig journalistisk produksjon og publisering av nyheter, aktualitetsstoff, samfunnsdebatt eller annet innhold av allmenn interesse». En etableringsstøtte vil ha som formål å yte tilskudd til oppstart av tegnspråklige medier som ikke ennå har produsert eller publisert slikt innhold. Virkeområdet til innovasjon- og utviklingstilskuddsforskriften må på denne måten endres til å omfatte nyetablerte foretak som har som formål å utvikle et nyhets- og aktualitetstilbud til de tegnspråklige. Videre kan etableringstilskudd innføres som egen tilskuddskategori i forskriftens § 3. Det må endelig vurderes hvorvidt ordningens formål bør endres for å inkludere formålet om å støtte etablering og utvikling av et tegnspråklig nyhets- og aktualitetsmedium, jf. mediestøtteleven § 7 og forskriftens § 1. Medietilsynet peker på at en slik endring av tilskuddsordningen vil kunne anses som ny statsstøtte etter EØS-regelverket, og måtte notifiseres til EFTAs overvåkningsorgan (ESA).

Det finnes et alternativ til å legge en etableringsstøtte inn i den eksisterende ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd, nemlig å opprette en egen etableringsstøtteordning for tegnspråklige medier. Medietilsynet anbefaler ikke en slik løsning på nåværende tidspunkt, av samme grunn som det ikke anbefales å opprette en ny driftstilskuddsordning for tegnspråklige medier. Det er et lite marked for denne typen medier per i dag, og opprettelse av egne tilskuddsordninger vurderes som uforholdsmessig.

Medietilsynet anbefaler at det blir gjort nærmere undersøkelser av markedet for tegnspråklige medier før det opprettes nye tilskuddskategorier eller tilskuddsordninger. Det bør blant annet utredes hvilken markedsprøving som skal legges til grunn for tegnspråklige medier, og hvilken støtteintensitet som vil være forholdsmessig og nødvendig. Videre kan det være hensiktsmessig at effekten av en eventuell prioritering innenfor innovasjon- og utviklingstilskuddsordningen evalueres før nye ordninger opprettes.

5.5 Medietilsynets samlede vurderinger

På bakgrunn av Tegnspråkutvalgets forslag for å verne og fremme norsk tegnspråk²⁶⁴, har Medietilsynet på oppdrag fra Kultur- og likestillingdepartementet vurdert om dagens direkte mediestøtteordninger er tilpasset tegnspråklige medier, behovet for endringer i den direkte mediestøtten for å ivareta tegnspråklige medier, og eventuelt forslag til endringer i forskriftene for mediestøtte.

Medietilsynet har under punkt 5.4.3.1 redegjort for en rekke tilpasninger som må gjøres i forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier dersom tegnspråklige medier skal kunne kvalifisere for driftstilskudd etter ordningen. På bakgrunn av denne redegjørelsen, og de faktiske forhold som tyder på at slike tegnspråklige medier ikke er etablert per i dag, er det Medietilsynets vurdering at det er noe prematurt å foreslå konkrete endringer i forskriftsteksten for å tilpasse innretningen av ordningen til tegnspråklige medier.

Medietilsynet anbefaler at myndighetene i første rekke bør prioritere å støtte utviklingen av et tegnspråklig nyhetstilbud gjennom formålsbaserte tilskuddsordninger, som prosjekttilskudd til innovasjons- og utviklingstiltak.

Medietilsynet viser til at forskrift om tilskudd til lokale lyd- og bildemedier er utformet plattformnøytralt, og at lokale tegnspråklige medier kan søke om tilskudd til ulike formål etter denne ordningen. Eksempler er prosjekttilskudd til lokale programproduksjoner og tilskudd til kompetansehevende tiltak. Videre åpner forskrift om innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier for at

264 NOU 2023: 20 Tegnspråk for livet – Forslag til en helhetlig politikk for norsk tegnspråk, tilgjengelig 1. juli 2025 på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-20/id2984187/>

tegnspråklige medier kan søke om tilskudd etter ordningen, uten at forskriften trenger å endres. Det er imidlertid slik at mediet må være etablert for å kunne søke. Mediet må drive regelmessig journalistisk produksjon og publisering av nyheter, aktualitetsstoff, samfunnsdebatt eller annet innhold av allmenn interesse, og det må ha en ansvarlig redaktør som har sluttet seg til allment aksepterte presseetiske standarder, jf. forskriftens § 2. Etter Medietilsynets vurdering er ikke disse vilkårene et vesentlig hinder for at tegnspråklige medier skal kunne søke på ordningen.

Oversikten over omsøkte beløp til ordningen over de siste fem årene, se tabell 38 i punkt 6.5.1, viser at det disse årene har vært søkt om vesentlig mer midler enn det som er bevilget. Fra 2023 til 2025 er det anslagsvis søkt om tre ganger så mye som det bevilgede beløpet for det aktuelle året. Prosjektmidler etter ordningen er derfor et knapphetsgode, og ikke alle søknadene når opp i konkurransen.

Medietilsynet anbefaler å legge til en prioritering av prosjektstøtte til tegnspråklige medier i kunngjøringen av midler til innovasjons- og utviklingstilskuddsordningen. En slik prioritering av prosjektstøtte til tegnspråklige medier kan gjøres gjennom å fastsette prioriterte satsingsområder eller hensyn i forbindelse med kunngjøringen av tilskudd, jf. forskriftens § 8. Dette kan føre til at flere slike prosjekter får tildelt støtte etter ordningen, og på denne måten kan det bidra til utvikling og innovasjon hos tegnspråklige medier. Dette kan komme brukerne av disse mediene til gode gjennom et potensielt nytt eller bedret innholdstilbud, og føre til at mer journalistikk på tegnspråk når ut til tegnspråkbrukerne. En løsning med tegnspråklige medier som et prioritert område i ordningen, får etter Medietilsynets vurdering størst effekt dersom endringene følges opp gjennom en økning av bevilgningen til ordningen.

Medietilsynet peker på at midler til tegnspråklige medier også kan øremerkes innenfor innovasjonstilskuddsordningen. Dette vil skape klare rammer og mer forutsigbarhet for søkere til slike prosjekter, ved at de ikke må konkurrere med andre innovasjons- og utviklingsprosjekter. En ulempe med øremerking av midler er at det gir mindre fleksibilitet i forvaltningen av ordningen. Medietilsynet peker også på at det er usikkert hvor mange søknader som vil komme til et slikt formål. Øremerkede midler kan som et utgangspunkt ikke benyttes til andre formål. Dette kan likevel avhjelpes ved at Kultur- og likestillingsdepartementet legger inn en føring om at midlene kan omdisponeres. Medietilsynet viser til at en øremerking av midler er en politisk beslutning.

Medietilsynet anbefaler at bevilgningen til innovasjon- og utviklingstilskuddsordningen økes noe for å kunne tildele midler til prosjekter som har som formål å utvikle tegnspråklige nyhetstilbud.

Medietilsynet har også vurdert om det bør være mulig å søke om etableringstilskudd for nyetablerte tegnspråklige medier som har som formål å produsere og formidle nyhets- og aktualitetsinnhold på norsk tegnspråk. Et slikt tilskudd kan være særlig relevant ettersom det per i dag ikke eksisterer slike egne tegnspråklige nyhets- og aktualitetsmedier i Norge. Medietilsynet vurderer at det er mulig å ta inn et slikt etableringstilskudd i forskrift om innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier. Dette gjør det nødvendig med enkelte endringer i forskriftens saklige virkeområde og i avgrensingen av hva det kan søkes om støtte til. Det må også vurderes om forskriftens formål må justeres, slik formålet kommer til uttrykk i både mediestøtteloven og forskriftens formålsbestemmelse.

Medietilsynet anbefaler at det legges opp til økt bevilgning og prioritering innenfor eksisterende forskrift om innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, og at mulige effekter av dette evalueres, før eventuelt etableringstilskudd vurderes.

6. Vurdering av tiltak som kan stimulerer unges nyhetsbruk



6. Vurdering av tiltak som kan stimulere unges nyhetsbruk

Kultur og likestillingsdepartementet har bedt Medietilsynet om å vurdere mulige tiltak som kan stimulere unges nyhetsbruk, for eksempel subsidiert tilgang til journalistikk, opprettelse av nye tilskuddordninger eller utvidelse av eksisterende tilskuddsordninger med tiltak rettet mot unge mediebrukere. Eventuelle tiltak skal bidra til gode medievaner blant unge, blant annet for å styrke deres kritiske medieforståelse.

6.1 Avgrensning og undersøkelsesspørsmål

Bakgrunnen for Medietilsynets oppdrag følger av mediestøtteleven § 3 der det heter at regjeringen skal foreslå faste, langsiktige økonomiske rammer for NRK og de direkte tilskuddordningene for mediestøtte. Oppdragsbeskrivelsen må tolkes i lys av dette formålet, og Medietilsynet har derfor avgrenset utredningen av tiltak. Tiltakene skal ikke rettes mot unge, men mot avsendersiden. I utredningen brukes derfor begrepet *subsidiert tilgang* for å beskrive ulike måter å innrette en direkte støtteordning for de redaktørstyrte mediene på.

Ettersom oppdraget er avgrenset til tiltak innenfor de *direkte* tilskuddsordningene for mediestøtte, vil denne utredningen dermed ikke gå inn på *indirekte* støtteordninger, som er sentrale for redaktørstyrte mediers økonomiske forutsetninger. Medietilsynet har eksempelvis understreket at merverdiavgiftsfritaket bør være plattformnøytralt hvis man skal unngå reguleringsvridning²⁶⁵. Her pekes det på at merverdiavgiften på elektroniske medier kan hindre ønsket innovasjon og gi publikum et dårligere nyhetstilbud. Dette er relevant for fremtidens finansiering av nyhetsmedier da de under 35 år i større grad foretrekker videoer og podkastformater i nyhetsformidlingen.²⁶⁶

Oppdraget reiser komplekse spørsmål som kan belyses fra både et bruker-, innholds- og avsenderperspektiv. Gode medievaner innebærer blant annet å holde seg oppdatert på samfunnshendelser, velge pålitelige kilder, være kritisk til informasjon og ha et allsidig nyhetskonsument som gir forståelse for ulike perspektiver. For å oppnå dette er det essensielt å ha tilgang til et bredt mangfold av redaktørstyrte nyhetsmedier. Den norske befolkningen har bred tilgang til en infrastruktur som legger grunnlaget for bruk. I 2024 hadde 98 prosent tilgang til internett, 97 prosent til egen mobiltelefon, og 95 prosent til tv-apparat²⁶⁷. Det er dermed lagt til rette for at alle skal ha lik mulighet til å tilegne seg relevant informasjon fra flere kilder.

Et av Medietilsynets sentrale satsingsområder er at barn og unge skal ha en aktiv og trygg digital oppvekst. Medietilsynet gjennomfører jevnlig undersøkelser av barn og unges mediebruk. Medietilsynet legger også jevnlig frem faktabasert innsikt om status og utvikling for det norske mediemangfoldet gjennom Mediemangfoldsregnskapet. Her belyses mediebruken for hele befolkningen fordelt på alder, noe som ytterligere dokumenterer de unges mediebruk. Basert på resultatene av disse undersøkelsene og øvrig innsikt, utvikler Medietilsynet råd og veiledninger både til foreldre og yrkesgrupper som jobber med barn og unge²⁶⁸. Medietilsynet kartlegger også nordmenns kritiske

265 Oslo Economics (2025) [Redaktørstyrte mediers økonomiske forutsetninger – i dag og fremover](#) og Medietilsynet (2025) [Redaktørstyrte mediers økonomiske forutsetninger – Medietilsynets oppsummering og vurderinger](#)

266 Newman, N., Ross Arguedas, A., Robertson, C. T., Nielsen, R. K., & Fletcher, R. (2025). [Digital news report 2025](#). Reuters Institute for the study of Journalism.

267 Medietilsynet (2025). [Mediemangfold i eit bruksperspektiv](#). Også omtalt som «Bruksmangfoldsrapporten 2025».

268 <https://www.medietilsynet.no/fakta/rapporter/barn-og-medier/>

medieforståelse annethvert år og tilrettelegger for at befolkningen skal kunne orientere seg i medielandskapet, ta informerte valg og delta aktivt i den offentlige samtalen²⁶⁹.

Følgende spørsmål har vært utgangspunkt for Medietilsynets vurdering av hvilke behov som kan identifiseres i tilknytning til unges nyhetsbruk og hvilke tiltak innenfor den direkte mediestøtten som kan være relevante for å stimulere nyhetsbruken blant unge:

Fordrer dagens medievaner blant unge nye tiltak rettet mot redaktørstyrte medier, som kan stimulere nyhetsbruk og kritisk medieforståelse, og hvilke tiltak kan i så fall være formålstjenlige?

Analysen er strukturert i fem ulike deler. I punkt 6.2 beskrives datagrunnlag og metode. I punkt 6.3 gis det en kort oppsummering av forskningslitteraturen som gir et bilde av hva vi allerede vet om unges nyhetsbruk nasjonalt og internasjonalt. Deretter presenteres utvalgte hovedpunkter fra undersøkelser og rapporter som gir et bilde av unges nyhetsbruk i Norge i dag. I punkt 6.4 presenteres bransjens tiltak og innspill, herunder funn i nye bransjeundersøkelser fra Medietilsynet. I punkt 6.5 presenteres eksisterende tilskuddsordninger i Norge som er relevante for formålet om å stimulere unges nyhetsbruk, samt nordiske mediemyndigheters tiltak på feltet. På slutten av hvert delkapittel gis det en kort oppsummering av hovedfunnene. I punkt 6.6 drøftes mulige tiltak som kan stimulere unges nyhetsbruk.

6.1.1 Avgrensning av aldersgrupper

Sentralt i denne utredningen er forståelsen og avgrensningen av hvem som er *de unge*. Statistikk fra forskjellige kilder og gjennomførte undersøkelser benytter ulike avgrensninger, alt etter formålet. Kantar Medias årlige UNG-undersøkelse har for eksempel avgrenset gruppen til 15 til 24 år²⁷⁰, samtidig som flere av Kantars øvrige undersøkelser har en nedre avgrensning på 18 år. I SSB mediebruksundersøkelse er respondentene i alderen ni år og eldre. Reuters Digital News report opererer med 18 til 24 år i sin siste rapport der de blant annet drøfter nyhetsbruken blant unge.²⁷¹ I Medietilsynets undersøkelser er det også ulike aldersinndelinger. Barn og Medier (2024) er en undersøkelse av medievanene til gruppen mellom 9 og 18 år²⁷², mens undersøkelsen Kritisk medieforståelse i den norske befolkningen (2024) har respondenter fra 16 år og oppover.²⁷³ Bransjen opererer også med ulike avgrensninger av hvilken gruppe som utgjør de unge. Et syn på tvers av bransjen er imidlertid at de unge har blitt eldre. Tidligere var det vanskelig å rekruttere abonnenter under 30, mens nå opplever bransjen at det også er utfordrende å rekruttere 30- og 40-åringer.

Oppdraget fra Kultur- og likestillingsdepartementet er at Medietilsynet skal vurdere støtteordninger opp mot unge. I tilsynets forståelse av oppdraget er det lagt til grunn at aldersavgrensningen må være formålsbestemt, og vi har tatt utgangspunkt i en vid avgrensning fra 13 til 30 år. Aldersspennet er stort og omfatter ulike livsfaser, noe som har betydning for mediebruk. Unge som ennå ikke har flyttet ut av barndomshjemmet, vil for eksempel ha en annen tilgang til betalte abonnementer enn unge voksne som har etablert seg med egen husholdning. I datainnsamlingen har vi derfor tatt utgangspunkt i en inndeling i fasene ungdomsskolealder 13–15 år, videregående-alder 16–19 år og unge voksne 20–29 år.

269 <https://www.medietilsynet.no/fakta/rapporter/kritisk-medieforstaelse/>

270 Kantar (2025). *Medietrender Ung 2025*

271 Newman, N., Ross Arguedas, A., Robertson, C. T., Nielsen, R. K., & Fletcher, R. (2025). Op.cit.

272 Medietilsynet (2024). *Barn og medier 2024*.

273 Medietilsynet (2024). *Kritisk medieforståelse i den norske befolkningen*.

Med utgangspunkt i utredningens funn og bransjens innspill og erfaringer har Medietilsynet vurdert det slik at det kan være hensiktsmessig med to ulike aldersavgrensninger for forskjellige typer tiltak. For en mulig insentivordning kan det være hensiktsmessig med en avgrensning som svarer noenlunde til fasen for videregående skole, 15 til 20 år. For innovasjonstilskuddet er det formålstjenlig med en bredere avgrensning av unge, og Medietilsynets forslag er fra 13 til 30 år. Regjeringen har foreslått 15 års aldersgrense på sosiale medier. Dette peker på at mediebransjens satsing på de unge under 15 år kan få særlig stor betydning fremover. Den øvre grensen skal ikke nødvendigvis anses som absolutt, grensene er flytende, men tiltakene må være egnet til å skape endrede nyhetsvaner og dermed motvirke en konkret markedssvikt blant yngre lesere. Et sentralt formål er at de redaktørstyrte mediene også i fremtiden kan rekruttere nye abonnenter, samtidig som de bidrar til å oppfylle samfunnsoppdraget.

6.2 Datagrunnlag og metode

Datagrunnlaget i denne utredningen bygger på et bredt spekter av bruksundersøkelser, surveydata og bransjestatistikk. Når det gjelder unges bruk av redaktørstyrte medier, har vi i stor grad basert oss på data fra Medietilsynets rapport om bruksmangfold (2025)²⁷⁴ og øvrige supplerende undersøkelser om unges mediebruk. I tillegg har vi samlet informasjon fra bransjen gjennom en survey gjennomført blant norske redaksjoner og kvalitative intervjuer med sentrale aktører i mediebransjen.

6.2.1 Interne og eksterne mediebruksdata

I denne undersøkelsen har vi benyttet eksterne spørreundersøkelser og statistikk, undersøkelser gjennomført på oppdrag for Medietilsynet og interne analyser av sammenstillinger på tvers av både interne og eksterne data. Blant de eksterne kildene finner vi SSBs Norsk mediebarometer, undersøkelser fra Kantar Media, målinger som Mediebedriftenes Landsforening (MBL) har gjort av betalingsvillighet og Reuters Digital News Report.

SSBs Norsk mediebarometer gir overordnede tall på befolkningens medievaner fordelt på plattformer, kilder og tilgang til avisabonnementer. Dette har vi supplert med egne datasammenstillinger som SSB har levert til Medietilsynet for å se nærmere på bruksmangfold og sammensetningen av mediebruk. Videre har vi hentet ut data fra Kantar Medias løpende mediemålinger. Kantar Media har på oppdrag fra Medietilsynet også gjennomført kartlegginger som gir ytterligere innsikt i befolkningens nyhetsbruk, oversikt over de mest brukte nyhetskildene og måling av folks tillit til ulike medier. MBLs undersøkelser gir supplerende informasjon om betalingsvillighet for nyheter, med særlig vekt på forskjeller mellom aldersgruppene over 18 år og 18–30 år. På et internasjonalt nivå bruker vi Reuters Digital News Report, som setter de unges nyhetsbruk i Norge inn i en komparativ ramme, med vekt på unges nyhetsvaner, kildevalg og tillit.

Samlet danner dette informasjonsgrunnlaget i Medietilsynets rapport om bruksmangfold (2025). Denne rapporten er en del av Mediemangfoldsregnskapet²⁷⁵ (MMR), som Medietilsynet presenterer jevnlig. MMR gir faktabasert innsikt om status og utvikling for det norske mediemangfoldet, med formål om å bidra til et godt innsiktsgrunnlag for mediepolitikken. MMR tar for seg tre dimensjoner ved mediemangfoldet: avsender, innhold og bruk. Bruksdimensjonen handler særlig om befolkningens nyhetsbruk, og om det er tydelige skiller i nyhetsbruken mellom ulike grupper. Rapportene gir blant annet innsikt i nyhetsbruken i ulike aldersgrupper, og belyser i hvilken grad ulike aldersgrupper oppsøker eller blir eksponert for norske redaktørstyrte journalistiske medier.

274 Medietilsynet (2025). *Bruksmangfoldsrapporten*.

275 Medietilsynet. [Mediemangfoldsregnskapet](#).

For yngre målgrupper i Norge har vi i tillegg benyttet Medietilsynets Barn og medier-undersøkelse (2025),²⁷⁶ Medietilsynets siste rapport om kritisk medieforståelse, Feed, fornuft og følelser,²⁷⁷ samt Kantar Medias rapport Medietrender UNG fra 2025. Til slutt har vi til denne rapporten også hentet inn data om daglig digital bruk fra et tilfeldig utvalg nyhetsnettsteder fra MBLs medietall.no og Kantar Media.

6.2.2 Spørreundersøkelse blant norske redaktørstyrte medier

Spørreundersøkelsen ble gjennomført som en deskriptiv undersøkelse av brede dagsaviser som på daværende tidspunkt var medlemmer i enten MBL eller Landslaget for lokalaviser (LLA). Undersøkelsen ble gjennomført våren 2025. Faktisk.no og nyhetsbyråer ble også inkludert. I alt ble 254 redaksjoner invitert til å besvare undersøkelsen.

Undersøkelsen ble gjennomført digitalt, med QuestBack som verktøy, og distribuert via e-post. Resultatene ble behandlet i statistikkprogrammet SPSS. Spørsmålsbatteriet besto av inntil 22 spørsmål, avhengig av hva den enkelte redaksjon har gjennomført eller planlagt av tiltak.

Vi fikk 63 svar, en svarandel på 25 prosent. Svarene gir dermed en beskrivelse av hvordan deler av bransjen opplever situasjonen, men ingen grunnlag for å generalisere. 78 prosent av svarene kom fra lokalaviser, 8 prosent fra regionalaviser og 11 prosent fra riksaviser. Fordelingen svarer dermed omtrentlig til forholdet mellom lokal- og regionalaviser og nasjonale aviser som i 2023 var henholdsvis 222 og 25.²⁷⁸ De siste tre prosentene kom fra øvrige medier.

6.2.3 Intervjuer med bransjen

For å få innblikk i de redaktørstyrte medienes erfaringer har vi også gjennomført intervjuer med sentrale aktører i bransjen. Disse nøkkelinformantene tilfører et kvalitativt perspektiv som utfyller de kvantitative undersøkelsene. Beskrivelsene gir kontekst og nyanser til tallgrunnlaget, særlig når det gjelder utfordringer med unges nyhetsbruk, erfaringer, tiltak og synspunkter på fremtidige støtteordninger. Vi har også intervjuet MBL for å få innblikk i prosjektet Nasjonale avisuker.

Tabell 35 – Oversikt over informanter i de kvalitative intervjuene

Medieaktør	Informanter
Amedia	Helene Wille Lund, kommunikasjonsrådgiver og prosjektleder for kommunikasjon og markedsføring i UNG 15-20
Fædrelandsvennen	Eivind Ljøstad, redaktør
NRK	Kathrine Hammerstad, nettsjef
Polaris Media	Per Axel Koch, konsernsjef
Schibsted	Bård Skaar Viken, prosjektdirektør
VG	Øyvind Brenne, utviklingsredaktør og Mathias Jørgensen, utviklingsleder vertikaler og format
Vårt Land	Bjørn Kristoffer Bore, redaktør
MBL	Veslemøy Rysstad, informasjonsrådgiver

Kilde: Medietilsynet

276 Medietilsynet (2025). [Alle andre får lov.](#)

277 Medietilsynet (2025). [Feed, fornuft og følelser. Ungdoms refleksjoner om politikk, medier og påvirkning.](#)

278 Medietilsynet (2024). [Mediemangfold i et avsenderperspektiv 2024.](#)

6.2.4 Rapport fra BDO og prosjektrapport fra Tellef Raabe

I forbindelse med utredningen fikk BDO i oppdrag av Medietilsynet å vurdere hvordan en eventuell insentivordning kan utformes slik at den korrigerer markedssvikt uten å bryte med EØS-regelverket eller forvrenger konkurransen i mediemarkedet.²⁷⁹ Noe av bakgrunnen var et forskningsprosjekt gjennomført av Tellef Raabe som konkluderte med et forslag om statlig kompensasjon av inntektsbortfall for aviser som gir videregående-elever gratis tilgang.²⁸⁰

6.3 Bakgrunn og kunnskapsgrunnlag – unges nyhetsbruk

Beskrivelse av unges nyhetsbruk tar utgangspunkt i to dimensjoner - forskningsfront og innsikt hentet fra ulike rapporter, med enkelte supplerende undersøkelser der det har vært hensiktsmessig. Formålet er å beskrive de unges medie- og nyhetsbruk fra ulike perspektiver og å oppsummere det vi hittil har av kunnskap om de unges nyhetsbruk. Dette gir en bred bakgrunn for å vurdere om det er nødvendig med tiltak for å øke unges nyhetsbruk blant unge hvilke tiltak som i så fall kan være hensiktsmessige.

6.3.1 Forskning på unges nyhetsvaner

I løpet av de siste to tiårene har unges forhold til nyheter gjennomgått store endringer. Mens tidligere generasjoner primært fikk nyheter fra tradisjonelle medier som aviser, radio og TV, henter dagens unge i stor grad nyhetsinformasjon fra sosiale medier og digitale plattformer.²⁸¹ I medieforskningen blir unge ofte omtalt som «globalt innfødte», noe som viser til at de har en naturlig fortrolighet med nye medier og teknologier.²⁸² Like fullt er det betydelige forskjeller i hvorvidt unge konsumerer nyheter fra redaktørstyrte nyhetsmedier, og disse forskjellene er ofte knyttet til sosioøkonomisk status og foreldrenes nyhetsvaner. Unge med høyere sosioøkonomisk status og foreldre som aktivt følger nyheter, har en tendens til å konsumere mer redaksjonelt innhold.²⁸³ Unges nyhetsvaner er sentralt å følge med på da nyhetskonsument i ung alder er en indikator på nyhetsvaner senere i livet.

Begrepene «nyheter» og «nyhetsbruk» tas ofte for gitt uten at man utforsker hvordan unge faktisk forstår eller definerer disse begrepene.²⁸⁴ Få studier tar for seg nyhetens betydning i unges liv på deres egne premisser, og flere forskere argumenterer for at forståelsen av nyhetskonsument må utvides.²⁸⁵ Forskning viser at unge er interesserte i nyheter, men konsumerer nyheter på en annen måte enn før. De holder seg orientert om samfunnet, men på andre måter enn tidligere generasjoner. Unge foretrekker raske nyhetspraksiser, og de er erfarne i å lete etter det som interesserer dem.²⁸⁶ Flere forskere argumenterer for at en utvidet forståelse av nyhetskonsument bør inkludere både aktive og passive

279 Thuve, M., Hogstad, F. og Mogensen, T. (2025). *Medietilsynet – Stimulering av unges tilgang til redaktørstyrt journalistikk*. Notat. BDO.

280 Raabe, T. (2025). *Subsidert tilgang til journalistikk: Et mediepolitisk virkemiddel for å nå unge?* Sluttrapport til Medietilsynet og Fagutvalget for medieforskning.

281 Orfanidou, A., & Panagiotou, N. (2023). *Digital natives: Media literacy, news consumption and habits*. (Quantitative study of 338 adults born after 1980)

282 Lüders, M., & Sundet, V. S. (2022). *Globalt innfødte som en tapt generasjon? En konseptualisering av unge som en mediegenerasjon*. Norsk medietidsskrift, 30(1).

283 Merten, L., Kuttischreuter, M., & Neijens, P. (2022). *It takes more than just liking news: Exploring social status differences in news usage on social media*. *International Journal of Communication*, 16.

284 Swart, J. (2023). *Tactics of news literacy: How young people access, evaluate, and engage with news on social media*. *New Media & Society*, 25(3).

285 Moe, H., & Ytre-Arne, B. (2021). *The Democratic Significance of Everyday News Use: Using Diaries to Understand Public Connection over Time and beyond Journalism*. *Digital Journalism*, 10(1).

286 Groot Kormelink, T., & Costera Meijer, I. (2019). *A User Perspective on Time Spent: Temporal Experiences of Everyday News Use*. *Journalism Studies*, 21(2).

former for nyhetskonsument.²⁸⁷ Mange unge foretrekker også å konsumere nyheter på sosiale medier, noe som gjør at unge ofte kommer tilfeldig over nyheter fra redaktørstyrte nyhetsmedier.²⁸⁸ Flere forskere ser på dette som positivt, mens andre advarer mot en forsterkning av ulikheter i nyhetskonsument, også kalt Matteuseffekten. Selv om sosiale medier gir nyhetsmuligheter for alle, er det fortsatt slik at de som allerede er svært interessert i og eksponert for nyheter, får mer, mens de med liten interesse og lav eksponering får mindre.²⁸⁹ Tiden unge bruker på nyheter er også i endring. Unge har et kort oppmerksomhetsrom, og ifølge en norsk studie bruker unge kun to til tre sekunder på å se gjennom en nyhet. Avisene tror derimot at de unge bruker fem til seks sekunder.²⁹⁰ Samtidig viser funn at det ikke nødvendigvis er en sammenheng mellom den tiden som brukes og de unges interesse for temaet eller selve artikkelen. Det handler snarere om deres preferanse for raske nyhetsoppdateringer.²⁹¹

Flere studier peker på at de unge har en lavere betalingsvilje enn andre aldersgrupper. Det betyr ikke nødvendigvis at de er nyhetsunntakere, men at de heller bruker gratis kilder til nyheter, og at de på denne måten holder seg orientert om det som skjer i samfunnet. I Norge, hvor det finnes mange gratis og tilgjengelige nyhetskilder (som NRK, VG og sosiale medier), ser ikke betalingsmurer ut til å skape et vesentlig informasjonsgap for unge.²⁹² Forskning på hva som fremmer og hemmer betalingsvilje indikerer at faktorer som kjønn, utdanning, mediebruk, nyhetsinteresse, personalisering og inntekt har en innvirkning på betalingsviljen. Unge har også vokst opp med at nyheter i stor grad er gratis.²⁹³ De unge oppgir flere grunner til at de ikke er interesserte i å abonnere, blant annet opplever de liten forskjell på gratis og betalt innhold, i tillegg til at de synes abonnentene er dyre og uattraktive. Videre oppgir de unge at de uansett finner gratis kilder som dekker deres nyhetsbehov, og at innholdet i de redaktørstyrte mediene fremstår som lite relevant for deres livssituasjon.²⁹⁴ De er ikke prinsipielt imot å betale for nyheter, men er kritiske til at visse typer nyheter skal koste penger, særlig når temaet faller innenfor journalistikkens samfunnsoppdrag.

Flere studier har vist at det eksisterer et gap mellom hva unge ønsker og forventer av nyheter, og det innholdet som tradisjonelle medieaktører tilbyr.²⁹⁵ Unge opplever at avisene prøver å «tøffe seg» for å tiltrekke seg unge nyhetsbrukere, men de unge ønsker snarere at nyhetene skal være «grå og kjedelige» enn at de skal presenteres som underholdning.²⁹⁶ Det er forsket lite på hvilke tiltak som fungerer for å tiltrekke unge nyhetslesere. Noe av grunnen er vanskeligheter med å måle effekter og

287 Orfanidou, A., & Panagiotou, N. (2023). *Op.cit.*

288 Boczkowski, P. J., Mitchellstein, E., & Matassi, M. (2018). "News comes across when I'm in a moment of leisure": Understanding the practices of incidental news consumption on social media. *New media & society*, 20(10).

289 Kümpel, A. S. (2020). *The Matthew effect in social media news use: Assessing inequalities in news exposure and news engagement on social network sites*. *Journalism*, 21(8).

290 Borchgrevink-Brækhus, M. (2025, Upublisert).

291 Groot Kormelink, T., & Costera Meijer, I. (2019). *What do news readers really want to read about? How relevance works for news audiences*. *Journalism Studies*, 20(11).

292 BorchgrevinkBrækhus, M., & Moe, H. (2023). *The burden of subscribing: How young people experience digital news subscriptions*. *Journalism Studies*, 24(8).

293 Hermans, L., & Prins, T. (2022). *Interest matters: The effects of constructive news reporting on Millennials' emotions and engagement*. *Journalism*, 23(5).

294 BorchgrevinkBrækhus, M., & Moe, H. (2023). *The burden of subscribing: How young people experience digital news subscriptions*. *Journalism Studies*, 24(8).

295 Hermans, L., & Prins, T. (2022). *Interest matters: The effects of constructive news reporting on Millennials' emotions and engagement*. *Journalism*, 23(5).

296 Costera Meijer, I. (2007). *THE PARADOX OF POPULARITY: How young people experience the news*. *Journalism Studies*, 8(1).

unges nyhetsbruk og vaner over tid.²⁹⁷ Det som går igjen i forskningen, er konstruktiv journalistikk, representasjon av unge, personalisering av innhold og redaksjonell innovasjon.²⁹⁸ Flere peker på at det i stor grad handler om å kunne tilpasse seg unges nyhetsvaner og møte dem der de er, som på sosiale plattformer. Nyhetsformidling på disse arenaene krever at journalistikken tilpasses plattformlogikk og visuell, personlig og emosjonell kommunikasjon.

En mulig fremgangsmåte for å nå unge mennesker er å ta i bruk konstruktiv eller forklarende journalistikk, et tema som har fått betydelig akademisk og redaksjonell interesse det siste tiåret.²⁹⁹ Konstruktiv journalistikk handler om å presentere nyheter som ikke bare rapporterer om problemer, men også tilbyr løsninger og fremmer positiv endring. Konstruktiv journalistikk kan også inkludere bruk av interaktive og visuelle elementer, som infografikk og videoer, og muligheter på sosiale medieplattformer hvor unge allerede er aktive.³⁰⁰ Videre bør konstruktiv journalistikk oppmuntre til kritisk tenkning og engasjement ved å involvere unge i diskusjoner og gi dem verktøy til å forstå komplekse samfunnsproblemer. Et sentralt argument er at journalistikk kan bidra til å gjøre befolkningen mer informert ved å legge vekt på løsninger og fremtidige muligheter. Det nevnes også at konstruktiv eller forklarende journalistikk kan motvirke at unge unngår nyheter.³⁰¹

Unge vurderer ofte nyheter ut fra personlig relevans snarere enn etter hvor stor nyhetsverdi eller demokratisk relevans sakene har. Derfor har redaksjoner også lyktes med å koble globale saker til unges hverdagsliv i tilfeller der unge i økende grad er engasjert i saker som er gjenkjennelige. I tillegg er det viktig for unge å medvirke til og delta i å skape redaksjonelt innhold. Deltakelse øker også unges tillit til og lojalitet mot redaktørstyrte medier.³⁰² Det mangler imidlertid forskning på de langvarige effektene av disse tiltakene. Produksjonsstudier, eller studier som undersøker hvordan nyhetsmedier forsøker å nå unge, er svært begrenset. Det finnes lite empiri og forskning på hvordan redaksjoner tilpasser og utvikler nyhetsinnhold spesielt rettet mot unge, og hvilke potensielle langtidseffekter tiltakene har.³⁰³

6.3.2 Gjennomgang av funn fra interne og eksterne rapporter

I denne delen belyses unges mediebruk både gjennom å sammenligne med data for befolkningen totalt, og ved å vise til noe mer spesifikk kunnskap om de unge som målgruppe. Dataene som presenteres her er i hovedsak hentet fra Medietilsynets rapporter og egne undersøkelser, men det vises også til eksterne data og surveys, se nærmere beskrivelse under punkt 6.2.1. Undersøkelsene det

297 RøsokDahl, H. (2025). [Unpacking the practices of constructive journalism to reach young people with news](#). *Journalism Practice*. Advance online publication.

298 NegreiraRey, M., VázquezHerrero, J. & LópezGarcía, X. (2022). *Blurring Boundaries Between Journalists and TikTokers: Journalistic Role Performance on TikTok*. *The Journal Media & Communication*, Vol 10, No 1.

299 Lough, K., & McIntyre, K. (2021). A systematic review of constructive and solutions journalism research. *Journalism*, 24(5). (Original work published 2023)

300 RøsokDahl, H. (2025). [Unpacking the practices of constructive journalism to reach young people with news](#). *Journalism Practice*. Advance online publication.

301 Røsok-Dahl, H., & Olsen, R. K. (2024). [Snapping the news: Dynamic gatekeeping in a public service media newsroom reaching young people with news on Snapchat](#). *Journalism*. Advance online publication.

302 Groot Kormelink, T., & Costera Meijer, I. (2019). [What do news readers really want to read about? How relevance works for news audiences](#). *Journalism Studies*, 20(11).

303 Røsok-Dahl, Heidi, & Ihlebæk, Karoline Andrea (2024). *Young People and News: A Systematic Literature Review*. *Journalism Studies*, 25(10).

vises til er ulike datainnsamlinger med forskjellig utforming, omfang, metode, utvalg og aldersgrupper. Dette gjenspeiles i litt ulike funn. Samlet gir dette likevel et godt bilde på og grunnlag for å beskrive unges mediebruk på et overordnet nivå. Hovedtendenser ved de unges nyhetsbruk oppsummeres i punkt 6.3.3.

Medietilsynets rapport om bruksmangfold fremhever på overordnet nivå Norges særstilling når det gjelder høy tillit til, høy bruk av og høy betalingsvilje for redaksjonelt nyhetsinnhold. Tilliten til norske redaktørstyrte medier har vært stabilt høy over tid, og majoriteten av befolkningen oppsøker nyheter daglig, ofte fra flere kilder.

Totalt leste 65 prosent av befolkningen papir- eller nettaviser en gjennomsnittsdag i 2024, dette er en nedgang på 7 prosentpoeng fra 2020.³⁰⁴ I 2024 hadde 57 prosent av befolkningen tilgang til abonnement på papiravis, nettavis eller begge deler i husstanden. Tilgangen er høyest blant de eldste, 78 prosent i aldersgruppen 80 år og eldre, og andelen er fallende med alder. I aldersgruppen 25-34 år har kun 41 prosent tilgang til avisabonnement. Andelen er 59 prosent blant dem mellom 16 og 19 år, og den nærliggende forklaringen er antagelig at de fremdeles går på videregående skole, bor hjemme og benytter seg av avisabonnementer i hjemmet. Tilgangen til avisabonnement i norske husstander har økt over flere år, og tall fra Reuters Digital News Report³⁰⁵ viser at Norge fremdeles er i verdenstoppen for betaling for nyheter sammenlignet med de øvrige 46 landene der undersøkelsen er gjennomført.

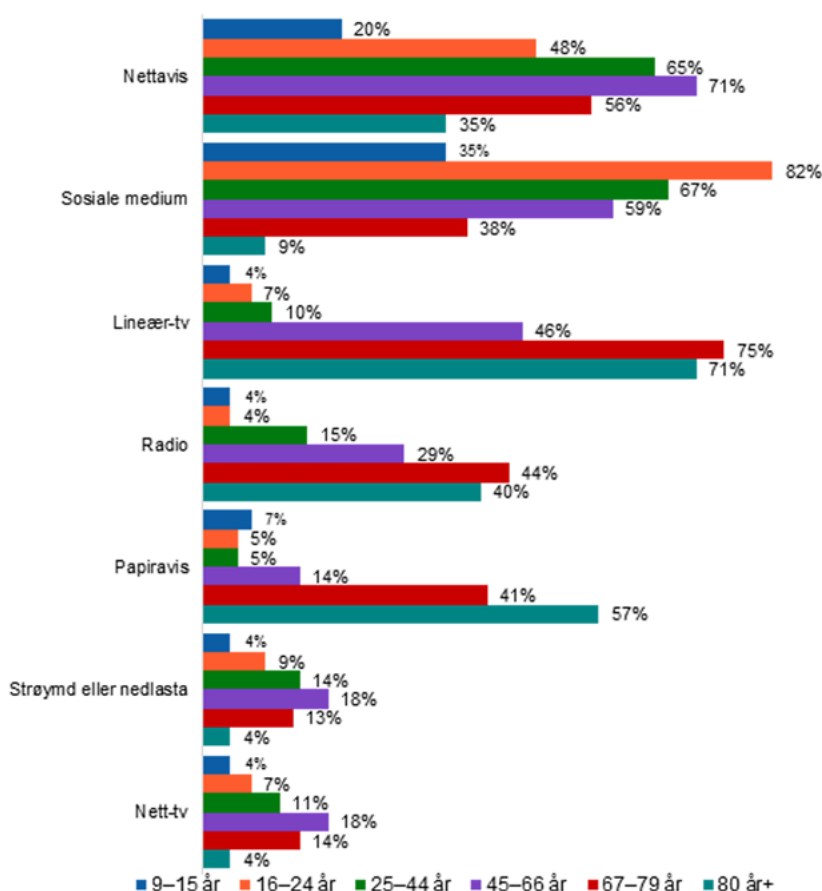
Til tross for et godt bruksmangfold er det noen utviklingstrekk som på sikt kan utfordre mediemangfoldet. En økende andel, spesielt blant ungdom og unge voksne, oppsøker ikke daglig de redaktørstyrte nyhetsmedier direkte eller får med seg nyheter på tradisjonelle plattformer som avis, radio og TV.

Figur 24 viser bruken av de ulike plattformene for nyheter fordelt på alder i 2024. For de aller yngste (9–15 år) var det i hovedsak nettaviser og sosiale medier som var plattformene for daglig nyhetsbruk, med respektive 20 og 35 prosent. Nettaviser og sosiale medier er også hovedplattformene for konsum av nyheter for aldersgruppen 16–24 år, med respektive 48 og 82 prosent. I denne aldersgruppen er andelen som brukte nettavis daglig redusert fra 55 prosent i 2022. Nettaviser og sosiale medier er også hovedplattformene for daglig nyhetskonsument i aldersgruppen 25–44 år, men her er andelen jevnstore, med respektive 65 og 67 prosent. Andelen som leser nettaviser i denne aldersgruppen, har også gått noe ned siden 2022.

304 Medietilsynet (2025) [Bruksmangfoldrapporten](#).

305 Reuters Institute for the Study of Journalism (2024). [Digital News Report 2024](#).

Figur 24 – andel av befolkningen som brukte ulike plattformer for nyheter en gjennomsnittsdag

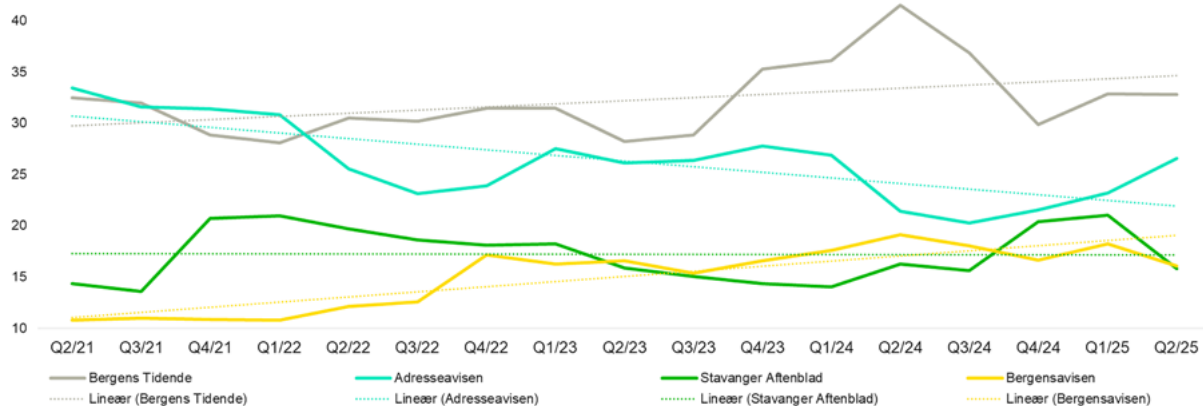


Kilde: SSB Norsk mediebarometer (2024)

Nedgang i bruken av nyhetsnettsteder bekreftes også av nye tall fra MBLs portal medietall.no.³⁰⁶ Disse dataene er basert på teknisk måling av trafikk tall sammen med offisielle dekningstall for norske nettsted fra Kantar Media. I perioden andre kvartal 2021 til andre kvartal 2025 viser målingene en nedadgående trend i daglig dekning i befolkningen totalt for flere av de største nyhetsnettstedene i Norge. Blant de nettstedene som har nedgang, er tilbakegangen tydeligere blant dem under 30 år. Basert på uttrekk av data og trendlinjer fra Kantar Media/medietall.no er nedgangen belyst gjennom utvikling i digital daglig dekning blant de under 30 år for et tilfeldig utvalg regions- og lokalaviser (figur 25 og 26). Utviklingen i daglig dekning blant de unge er varierende når vi ser nærmere på ulike regionsaviser og større lokalaviser. Dekningen for Bergens Tidende og Bergensavisen har hatt en positiv utvikling i perioden, Stavanger Aftenblad har en tilnærmet stabil dekning, mens Adresseavisen har en tydelig tilbakegang i dekningen blant dem under 30 år.

306 [Medietall.no](https://medietall.no)

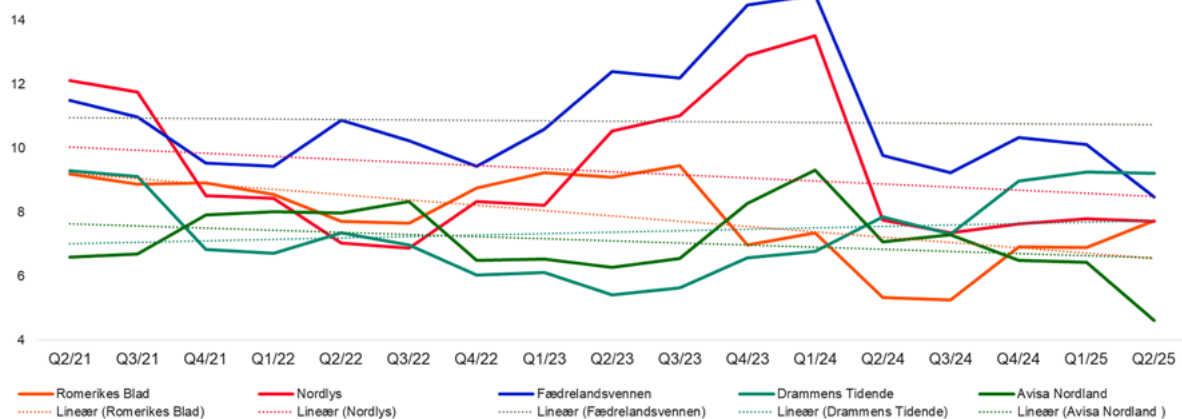
Figur 25 – daglig dekning blant unge under 30 år, per kvartal og lineært for perioden andre kvartal 2021 til andre kvartal 2025



Kilde: Kantar Media og MBL, medietall.no, digital total (offisiell måling av nett-trafikk for norske nettsteder, tall i 1000 (vertikal akse))

Større lokalaviser som Nordlys, Drammens Tidende, Romerikes Blad og Avis Nordland har i perioden en tydelig tilbakegang i daglig dekning blant dem under 30 år. Mens, Fædrelandsvennen har en mer stabil posisjon og kun en svak tilbakegang i daglig dekning i målgruppen under 30 år. Fædrelandsvennen har rettet flere tiltak mot unge lesere i perioden, men vi har ikke undersøkt om det er sammenhenger mellom dette og utvikling i digital bruk.

Figur 26 – daglig dekning blant unge under 30 år, per kvartal og lineært for perioden og andre kvartal 2021 til andre kvartal 2025

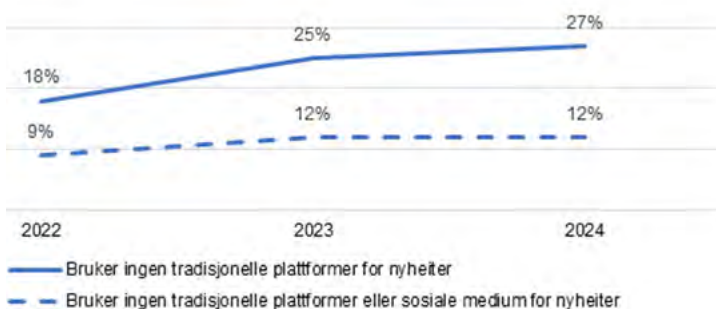


Kilde: Kantar Media og MBL, medietall.no, digital total (offisiell måling av nett-trafikk for norske nettsteder, tall i 1000 (vertikal akse))

I Medietilsynets bruksmangfoldrapport (2025) viser data fra SSBs Norsk Mediebarometer at andelen i befolkningen som ikke får med seg nyheter fra noen av de tradisjonelle plattformene, som tv, radio og avis, har økt med nær ti prosentpoeng de to siste årene, fra 18 prosent i 2022 til 27 prosent i 2024.

Hvis vi regner sosiale medier som nyhetskilde, er andelen som ikke får med seg nyheter daglig 12 prosent. Andelen har økt fra 9 prosent i 2022, mens utviklingen har vært stabil fra 2023 til 2024.

Figur 27 – andeler i befolkningen som ikke bruker noen plattformer for nyheter, med og uten sosiale medier (2022, 2023 og 2024)

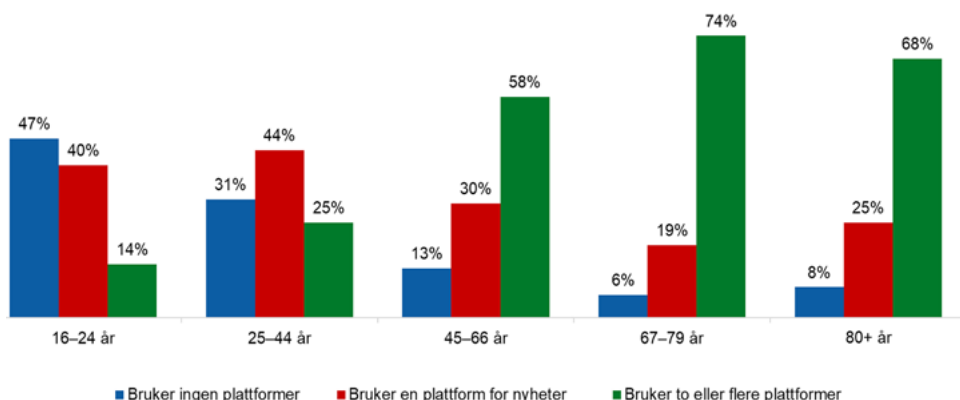


Kilde: SSB. Undersøkelse om nyhetsbruk i befolkningen for Medietilsynet basert på Norsk mediebarometer 2022, 2023 og 2024

Sosiale medier har blitt en viktigere del av det daglige nyhetsrepertoaret for flere. Men her er det aldersforskjeller: Mens sosiale medier for de fleste eldre er et supplement til et variert nyhetskonsum, er disse plattformene i større grad selve informasjonsnavet for flere unge.

Det er store aldersmessige forskjeller, både med hensyn til hvilke plattformer som brukes, og antall plattformer som brukes for å holde seg daglig oppdatert på nyheter. 47 prosent av aldersgruppen 16–24 år oppgir at de ikke bruker noen av de tradisjonelle nyhetsplattformene (tv, radio og avis) daglig. Det er en betydelig høyere andel enn snittet i befolkningen, som er på 27 prosent. I aldersgruppen 25–44 år er det 31 prosent som svarer det samme. Blant de som er 45 år og eldre, er det betydelig lavere andeler som ikke bruker tradisjonelle plattformer til daglig nyhetskonsum. SSBs Norsk Mediebarometer 2024 viser at antall tradisjonelle plattformer som benyttes til nyhetskonsum øker med alder. Gruppen som bruker flest slike plattformer for å få med seg nyheter, er aldersgruppen 67–79 år, der 74 prosent bruker to eller flere plattformer daglig. Til sammenligning er det bare 14 prosent i aldersgruppen 16–24 år som gjør det samme.

Figur 28 – tall på tradisjonelle medieplattformer for nyhetsbruk (avis, tv og/eller radio). Andel av befolkningen i prosent og etter alder (2024)



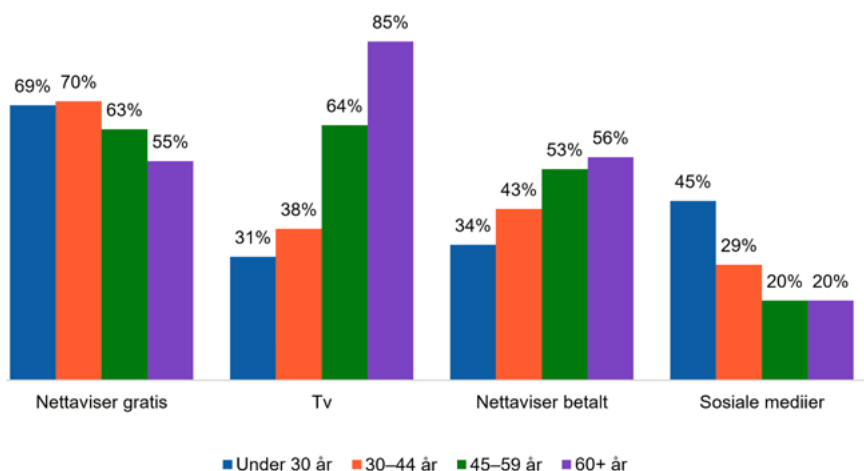
Kilde: SSB. Undersøkelse av nyhetsbruken i befolkningen for Medietilsynet basert på Norsk mediebarometer 2024.

Hvis vi regner sosiale medier som plattform brukt for nyhetskonsum, er det kun 13 prosent av aldersgruppen 16–24 år som ikke får med seg nyheter daglig. Videre øker bruken av flere plattformer for nyhetskonsum for alle aldersgrupper når vi tar med sosiale medier. Dette indikerer at alle aldersgrupper bruker sosiale medier til å konsumere nyheter. Den viktigste forskjellen er at sosiale medier er den eneste nyhetskanalen for mange av de unge, mens de eldre i større grad får med seg nyheter i sosiale medier i tillegg til nyheter fra tradisjonelle plattformer.

Medietilsynet har også belyst hvordan folk benytter sosiale medier til å holde seg oppdatert på nyheter.³⁰⁷ 40 prosent av befolkningen oppgir at de får nyheter i sosiale medier ved å følge aviser, radio- eller tv-kanaler. I aldersgruppen 16–24 år er det 57 prosent som svarer det samme. I denne aldersgruppen oppgir også to av tre at de får med seg nyheter «fordi det dukket opp i feeden». Basert på at hva man eksponeres for i sosiale medier, som er styrt av algoritmer, er det usikkert hvordan nyheter fra redaktørstyrte medier spres i de sosiale mediene.

Rapporten viser videre at gratis nettavis, tv og betalt nettavis oppgis som de viktigste nyhetskildene for henholdsvis 64, 57 og 48 prosent av befolkningen totalt. Samlet er det kun 27 prosent som oppgir at sosiale medier er blant deres viktigste nyhetskilder. De under 30 år oppgir gratis nettavis og sosiale medier som de viktigste nyhetskildene.

Figur 29 – andel av befolkningen som har gratis nettaviser, tv, betalte nettaviser og sosiale medier som viktigste nyhetskilde, etter alder (oktober 2024)



Kilde: Medietilsynet / Kantar Media. 1053 respondenter (oktober 2024).

Norge er et av landene i verden med høyest tillit til redaktørstyrte medier. I Medietilsynets undersøkelse svarte flere enn to av tre at de har svært høy eller ganske høy tillit til norske redaktørstyrte nyhetsmedier. Tilliten er høy på tvers av ulike aldersgrupper, og andelen med svært høy eller ganske høy tillit til norske redaktørstyrte medier er på samme nivå blant dem under 30 år som i befolkningen ellers. I en egen spørreundersøkelse Kantar Media har gjennomført for Medietilsynet for å belyse mediebruk rundt valget høsten 2025, er ungdom i aldersgruppen 17–21 år intervjuet.³⁰⁸ Også denne undersøkelsen viser at aldersgruppen 17–21 år hovedsakelig får nyheter og annen samfunnsinformasjon gjennom sosiale medier. Tre av fire i denne aldersgruppen svarer at sosiale medier er hovedkanal for informasjon. I feeden på sosiale medier får de samtidig opp nyhetsinnhold fra redaktørstyrte medier, for eksempel VG på TikTok eller TV 2 på Snapchat. Nyhetsapper og nettaviser er også en viktig kilde til nyheter for denne aldersgruppen. 61 prosent oppgir at de får med seg nyheter eller saker som skjer i samfunnet direkte gjennom de redaktørstyrte medienes digitale løsninger. Funnene bekrefter både tidligere undersøkelser fra Medietilsynet og data fra SSBs Mediebarometer (2025), der åtte av ti i gruppen 16 til 24 år oppgir at de får med seg nyheter på sosiale medier daglig. Medieundersøkelsen Kantar Ung (2025) viser også at sosiale medier er den viktigste nyhetskilden i aldersgruppen 15–24 år, selv om dette er tydeligst i den yngre delen av utvalget (15–19 år).

307 Bruksmangfoldsrappporten 2025

308 Medietilsynet/Kantar Media (2025) Førstegangsvelgere2025.

Spørreundersøkelsen Kantar Media har gjort for Medietilsynet, viser at godt over halvparten (62%) i aldersgruppen 17–21 år eksponeres for nyheter eller informasjon uten å oppsøke det selv. Dybdeintervjuer med aldersgruppen 18–20 år komplementerer bildet, og funnene beskrives samlet i rapporten *Feed, fornuft og følelser*.³⁰⁹ I intervjuene beskriver gruppen hvordan de sjelden oppsøker informasjon aktivt, men forholder seg til det som dukker opp i feeden. Den algoritimestyrte feeden er en blanding av nyheter, meninger og reklame som ikke alltid er tydelig merket. Det gjør det krevende å se om nyhetene stammer fra redaktørstyrte medier eller influensere, og de unge beskriver selv en sjangerforvirring fordi de opplever at det er utydelige grenser mellom fakta og meninger og mellom underholdning og kriser. De unge kjenner til prinsippene for kildekritikk, men gir et sammensatt bilde av hva som gjør en kilde troverdig. Tillit bygger sjelden på faktasjekk eller kunnskap om redaksjonelle prinsipper, men snarere på brukererfaringer og magefølelse. I samme rapport forteller 18-, 19- og 20-åringene hvordan de ser TV-programmer som Debatten sammen med familien og går til de store redaktørstyrte mediene ved større hendelser. Nær åtte av ti sier de stoler på redaktørstyrte medier, men her er det tydelige kjønnsforskjeller. Unge kvinner har større tillit til redaktørstyrte medier (87%) enn det unge menn har (69%), viser resultatene fra spørreundersøkelsen.³¹⁰

I dybdeintervjuene forteller personer i aldersgruppen 18–20 år at skolen oppfordrer til å bruke redaktørstyrte medier, men de sier også at deres høye tillit til de redaktørstyrte mediene skyldes positive erfaringer med innholdet. Flere leser lokalaviser, og enkelte har hatt billige abonnementer på nisjepublikasjoner eller internasjonale nettaviser en kortere periode fordi de har vært interessert i et spesifikt tema. Enkelte nevner at nyheter bak betalingsløsning er en barriere for å lese artikler, og at det gjør det lettere å holde seg til gratisinnhold i feeden.

Det er flere trekk ved unge mediebruk som gjør dem sårbare for påvirkning fra feil- og desinformasjon. Den utstrakte bruken av algoritimestyrte sosiale medier, som vi vet er en hovedkanal for spredning av desinformasjon³¹¹, kombinert med kilde- og sjangerforvirringen samt tendensen til å vurdere troverdighet ut fra subjektive inntrykk, gjør at denne gruppen kan ha mindre motstandskraft mot informasjonspåvirkning enn andre mediebrukere. De risikerer dermed å eksponeres for et fordreid bilde av virkeligheten.

I januar 2025 publiserte Medietilsynet rapporten *Redaktørstyrte mediers økonomiske forutsetninger i dag og fremover*³¹², som ble gjennomført av Oslo Economics. Her peker Oslo Economics på at de, til tross for bekymringene som kommer til uttrykk hos medieaktørene, i sine kartlegginger ikke har sett data som viser at unge konsumerer mindre nyheter enn de gjorde tilbake i tid, for eksempel før smarttelefonene kom. De peker imidlertid på at en viktig kilde til bekymring er at unge brukere kan ha lav interesse for tekstbasert nyhets og aktualitetsinnhold. En forklaring kan være at de har vokst opp i en digital verden der video og lydinnhold dominerer. Mange har også vent seg til å følge med på nyheter gjennom oppdateringer på sosiale medier. En hypotese er at dette kan resultere i lav betalingsvilje i fremtiden. Selv om det er vanskelig å fange interessen til yngre brukere gjennom tekstbasert nyhets- og aktualitetsinnhold, viser mediebransjen stor digital omstillingsevne. Dette trekker i retning av at mediehusene vil klare å nå mange unge brukere i fremtiden. Mediebransjen har lenge hatt satsinger for å nå de yngre målgruppene, blant annet gjennom tilstedeværelse på sosiale medier, podkaster og korte video-snutter myntet særlig på unge.

309 Medietilsynet (2025). *Feed, fornuft og følelser: Ungdoms refleksjoner om politikk, medier og påvirkning*.

310 Medietilsynet/Kantar Media (2025) *Førstegangsvelgere 2025*.

311 Aimeur, Amri & Brassard (2023). *Fake news, disinformation and misinformation in social media: a review*. In: *Social Network Analysis and Mining*. Vol. 13.

312 Medietilsynet (2025). *Redaktørstyrte mediers økonomiske forutsetninger. Medietilsynets oppsummering og vurderinger*.

Det vil være relevant å gjennomføre en nærmere studie av utviklingen på dette området. Det foreligger bruksdata over tid både gjennom SSB Norsk mediebarometer og i mediemålinger blant annet fra Kantar Media, men basert på endret tilbud på nyhetssiden er det utfordrende å gjøre sammenligninger og konkludere rundt unges bruk av redaktørstyrte medier.

For at redaktørstyrte medier skal oppfylle sitt samfunnsoppdrag og for å opprettholde et mangfold av medier, er det avgjørende å ha muligheter for lønnsom drift. Siden begynnelsen av 2000-tallet har mediebransjen gjennomgått store endringer, i hovedsak drevet frem av digitalisering. Økt konkurranse om brukere og annonsører i den digitale sfæren har både påvirket forretningsmodeller og svekket lønnsomheten for de redaktørstyrte mediene. Fremtidig oppslutning og betalingsvilje for nyheter på redaktørstyrte mediers egne plattformer er avgjørende for å opprettholde avsendermangfoldet, som er essensielt for bruksmangfoldet. Dersom generasjonsskillet som belyses gjennom flere kartlegginger de siste årene fører til en reell forskjell i tilgang til den brede og samfunnsviktige journalistikken, kan dette skape informasjonskløfter, som igjen kan utfordre bruksmangfoldet og de unges muligheter til å delta i demokratiet. På sikt kan dette få betydning for befolkningens motstandskraft mot desinformasjon, og utviklingen bør derfor følges nøye fremover.

6.3.3 Oppsummering

Unge nyhetsvaner har gjennomgått store endringer de senere år. Forskning viser at unge er interessert i nyheter og holder seg orientert om samfunnet, men på en annen måte enn tidligere generasjoner. De foretrekker raske nyheter og er erfarne i å lete etter det som interesserer dem. Selv om de unge har lavere betalingsvilje enn eldre, er de ikke nyhetsunnvikere. Betalingsmurer ser heller ikke ut til å skape et informasjonsgap i Norge, da de unge benytter gratisnyheter, herunder allmennkringkasting og nyhetskilder på sosiale medier. Unge oppgir blant annet at de ser små forskjeller mellom gratis og betalt innhold, og de synes at abonnementene er dyre og lite attraktive. Flere studier viser samtidig at det finnes et gap mellom hva unge ønsker og forventer av nyheter, og hva tradisjonelle medieaktører tilbyr. På den ene siden oppfatter unge det slik at avisene prøver å «tøffe seg» for å tiltrekke målgruppen, mens de snarere ønsker at nyhetene skal være mer «grå og kjedelige» enn å ha karakter av underholdning. På den annen side er det nødvendig for mediene å tilpasse journalistikken til arenaene som de unge er på. Det er forsket lite på hvilke tiltak som fungerer for å tiltrekke unge. Det skyldes til dels utfordringer med å måle effekt, og at slike undersøkelser må strekke seg over tid. Konstruktiv journalistikk, representasjon av unge, personalisering av innhold og redaksjonell innovasjon peker seg imidlertid ut som sentrale tiltak. De unge vurderer også innhold ut fra hvor stor personlig relevans saker har, snarere enn sakers nyhetsverdi og demokratiske relevans. Det mangler forskning på hvordan mediene utvikler nyhetsinnhold rettet mot unge, inkludert mulige langtidseffekter.

Medietilsynets rapporter og undersøkelser viser i hovedtrekk at unge, i likhet med resten av befolkningen, har stor tillit til redaktørstyrte medier og bruker redaksjonelt nyhetsinnhold mye. Sosiale medier og nettaviser er de mest brukte kildene til daglig nyhetsoppdatering. Selv om unge ofte følger redaktørstyrte medier på sosiale plattformer, er de tidvis usikre på nyhetenes opprinnelse. De kan også være noe sjangerforvirret. Mange unge er også tydelige på at de ikke aktivt søker etter nyheter, men at nyheter dukker tilfeldig opp i feeden. De unge leser nettaviser, men hovedsakelig gratis innhold. Når innhold i de redaktørstyrte mediene kun er tilgjengelig for abonnenter, kan det hindre de unge i å lese sakene. Dette kan potensielt forsterke forholdet til gratis innhold, blant annet i sosiale medier. Brukerdataene viser også at det de siste årene har vært noe tilbakegang i bruken av nettaviser blant de unge, og at mange unge ikke bruker redaktørstyrte medier for daglige nyhetsoppdateringer. Den utstrakte bruken av algorit mestyrte sosiale medier, som vi vet er en hovedkanal for spredning av desinformasjon, kombinert med kilde- og sjangerforvirringen, gjør at denne gruppen kan ha mindre motstandskraft mot informasjonspåvirkning enn andre mediebrukere. De risikerer dermed å eksponeres for et fordreid bilde av virkeligheten.

6.4 Bransjens strategier og prosjekter for å nå unge med nyhetsinnhold

Medietilsynet har gjennomført en sammensatt undersøkelse for å få innsikt i hvordan de redaktørstyrte mediene erfarer situasjonen. For at vi skulle få oversikt over redaksjonenes erfaringer og utfordringer med å nå de unge, gjennomførte vi først en spørreundersøkelse rettet mot breddemedienes redaksjoner. For å få dypere innsikt ble det deretter gjennomført intervjuer med nøkkelinformanter i bransjen.

I dette kapittelet presenteres også Nasjonale avisuker, et tiltak i regi av MBL, og eksempler på rabatterte abonnementer til unge. Bransjen har også gitt høringsinnspill til oppdraget fra Kultur- og likestillingsdepartementet, disse er beskrevet i rapportens punkt 2.4.

6.4.1 Spørreundersøkelse til redaksjonene

Undersøkelsen var strukturert for å belyse følgende spørsmål: Er det mer utfordrende å nå de unge i dag enn tidligere, og hva erfarer redaksjonene eventuelt er hovedutfordringene? Hvilke tiltak har redaksjonene gjort for å nå unge, og hvilke aldersgrupper har de vært rettet mot? Og til slutt: Hvilke tiltak har redaksjonene planlagt fremover for å nå unge, og hvilke aldersgrupper er de rettet mot?

6.4.1.1 Bransjens erfaring med unge målgrupper

Innledningsvis ble det stilt spørsmål om redaksjonene opplevde at det er mer utfordrende å nå de unge under 30 enn andre aldersgrupper. 86 prosent (N = 63) svarte ja på spørsmålet, 11 prosent svarte nei, og de siste tre prosentene svarte «vet ikke».

Respondentene beskrev at de største utfordringene generelt ses i forhold til unges endrede medievaner og foretrukne plattformer for mediebruk, særlig sosiale medier, som har bidratt til de nye lyd- og videobaserte korte formatene som skiller seg markant fra tradisjonelt tekstbasert avisinnhold. Unge i dag har ikke på samme måte som tidligere generasjoner et forhold til redaktørstyrte medier og de ulike merkevarene, og mange ser ikke hvordan avisen er relevant for dem. Enkelte beskrev også en skepsis til de redaktørstyrte medier, og at unge søker til andre kilder, ofte brukergenerert innhold, som de unge mener er både uavhengige på en annen måte enn redaktørstyrte medier, og mer relevante for dem selv.

Konkurransen om de unges tid og oppmerksomhet ble også fremhevet av flere respondenter, likeledes manglende betalingsevne og betalingsvilje for redaktørstyrte medier. Digitale abonnement ble beskrevet som en hindring for bruk, det er et behov for tilpassede og differensierte abonnementsmodeller. En respondent fortalte at de hadde gjort innhold gratis tilgjengelig for å sikre spredning gjennom sosiale medier, og at de så en økning i bruk som følge av det.

Flere respondenter så visse positive tendenser og muligheter. Enkelte svarte at når det skjer noe som oppleves som viktig for gruppen, benytter også unge redaktørstyrte medier, både til å oppdatere seg og som kanal for engasjement. Andre svarte at hovedutfordringen var å få unge til å abonnere, men at når de først var «inne», engasjerte de seg. Svarene viste også at unges abonnementsmønstre skiller seg ut ved at de unge kan abonnere for en kort periode når de interesserer seg for en bestemt sak, eller som resultat av kampanjer, men at de ikke forblir abonnenter over tid.

Ifølge mange respondenter er det avgjørende at avisene leverer innhold som oppleves relevant i både form og tema. Digitale aviser leverer nyheter på samme måte i dag som de gjorde for 20 år siden, noe som oppleves gammeldags for unge med andre preferanser og vaner. Lyd og bilde ble nevnt av flere. Flere redaksjoner fortalte at de jobber med å finne ut av hva slags innhold som treffer aldersgruppen, og hva som kan være viktig nok til at de unge vil betale for innholdet.

En tiendedel av respondentene mente ikke at det var vanskeligere å nå unge lesere enn å nå eldre. Det var i hovedsak aviser som i utgangspunktet har relativt unge abonnenter, som lokalaviser i storby, riksdekkende aviser med en bestemt profil og noen lokalaviser.

6.4.1.2 Gjennomførte tiltak

I alt har nær seks av ti redaksjoner (58 prosent, N = 62) som svarte på undersøkelsen gjennomført tiltak for å nå unge lesere under 30 år. 34 respondenter svarte på spørsmålet om hvilke aldersgrupper tiltakene var rettet mot. Av disse hadde 27 hatt tiltak rettet mot unge voksne i aldersgruppen 20–29 år, 19 hadde hatt tiltak rettet mot studenter i samme aldersgruppe, og like mange hadde gjennomført tiltak rettet mot ungdommer i alderen 16–19 år, inkludert videregående-elever. Kun åtte svarte at de hadde hatt tiltak som rettet seg mot ungdommer i alderen 13–15 år, svarende til ungdomsskolealder.

36 respondenter svarte på spørsmålet om hva slags tiltak som var gjennomført. Flest, i alt 29 redaksjoner, hadde hatt innhold som var tilpasset unge under 30. Rabattkampanjer var gjennomført av 18 redaksjoner, og like mange hadde hatt kampanjer på sosiale medier. Fem svarte at de hadde gitt gratis tilgang til unge. Elleve respondenter svarte at de hadde gjennomført andre tiltak, som avis i skolen, å ha journalister som var representative for målgruppen, og å oppsøke unge på deres arenaer. Det ble også utdypet at innhold tilpasset unge måtte være temaer som reflekterer de unges interesser og formidles i formater som treffer målgruppen, særlig podkast og video. Innhold på sosiale medier ble også nevnt av flere.

Respondentene ble også spurt om de hadde fått flere lesere og/eller abonnenter i etterkant av gjennomførte tiltak. Omtrent halvdelen av respondentene svarte at de hadde registrert en positiv utvikling i etterkant. I alt registrerte 20 av 35 flere lesere, og 16 av 33 registrerte flere abonnenter. Svarprosenten er lav, og svarene gir ikke grunnlag for å si noe om hvilke tiltak som har best effekt. Flere respondenter svarte også at de ikke hadde systemer for å måle effekt. 12 av 35 svarte «vet ikke» på spørsmålet om de hadde fått flere lesere, og 9 av 33 svarte det samme på spørsmålet om de hadde fått flere abonnenter.

6.4.1.3 Planlagte tiltak

Et av spørsmålene omhandlet planlagte tiltak. Undersøkelsen ble gjennomført våren 2025, og det var dermed relevant å se på om det var forskjell på planlagte tiltak generelt og eventuelle satsninger som var knyttet til stortingsvalget. Over halvdelen (54 prosent, N = 63) hadde planlagt tiltak for å nå unge lesere generelt, mens litt færre (44 prosent, N = 62) hadde planlagt særlige satsninger i forbindelse med valget. De planlagte tiltakenes art og målgruppe svarte noenlunde til de allerede gjennomførte tiltakene. 27 av 32 svarte at de hadde planlagt generelle tiltak rettet mot unge voksne alderen 20–30, og 20 hadde planlagt tiltak rettet mot studenter i samme aldersgruppe. 16 hadde planlagt generelle tiltak rettet mot gruppen 16–19 år, og sju mot gruppen 13–15 år. 25 respondenter svarte på spørsmålet om hva slags tiltak de hadde planlagt. 21 hadde planlagt tilpasset innhold, ni hadde planlagt kampanjer på sosiale medier, sju hadde planlagt rabattkampanjer, og fem hadde planlagt gratis innhold. Det var liten variasjon mellom tiltak redaksjonene hadde planlagt generelt og tiltak de hadde planlagt spesifikt i forbindelse med stortingsvalget. Flere av respondentene svarte at det er behov for flere ulike tiltak for å nå unge lesere, både representativitet i valg av kilder og temaer, formidling i formater som treffer de unge, herunder video og podkast og nærvær på sosiale medier. Faktasjekk og forklarende saker i kortformat til TikTok var blant de konkrete eksemplene. Dette gjaldt både for valget og generelt. I forbindelse med valget hadde noen redaksjoner planlagt å involvere unge i innholdsproduksjon på ulike vis. De som svarte at de satset på tiltak knyttet til stortingsvalget fikk også spørsmål om hva som var hovedformålet med disse tiltakene. 13 av 27 svarte at hovedformålet var å få nye lesere, sju hadde som hovedformål å få nye abonnenter, og fem svarte at de primært ønsket å fremme valginteressen blant unge.

Det fremgikk av svarene at i alt en tredjedel av avisene som svarte på undersøkelsen (34 prosent, N = 62), både hadde gjennomført tiltak og planlagt flere satsinger videre fremover. En knapp femtedel (18 prosent) har ikke gjennomført tiltak, men planlagt fremtidige satsinger. Like mange (18 prosent) hadde verken gjennomført eller planlagt særlige tiltak rettet mot unge. Det begrensede antallet svar gir ikke grunnlag for å undersøke hva som er bakgrunnen for dette, for eksempel om de minste lokalavisene hadde de største utfordringene. Flere respondenter pekte imidlertid på ressursmessige utfordringer.

6.4.1.4 Hva skal til for å nå de unge?

Redaksjonene ble bedt om å beskrive hva de mener skal til for å få unge til henholdsvis å lese og abonnere på avisene. På spørsmålet om bruk var det mest fremtredende temaet at det er nødvendig å engasjere unge lesere gjennom innhold som er relevant for dem, i både form og tematikk. Identifikasjon med kilder og representativitet blant journalister ble også nevnt. Svarene viste også at det ble oppfattet som avgjørende å tilpasse innholdet til mer visuelle og kortfattede formater med bruk av lyd og video. Flere pekte også på behovet for å inkludere de unge, både i produksjonen, for eksempel ved å ansette unge journalister, og gjennom samarbeid med skoler. Videre ble nærvær på sosiale medier fremhevet som viktig, og behovet for billigere abonnement til unge ble også tatt opp.

På spørsmålet om hva som kan få unge til å abonnere, beskrev flere av respondentene sammensatte strategier. Også her var innholdet det mest sentrale. Av 50 svar pekte 40 på at sakene må være relevante og engasjerende for unge lesere, stoffet må angå de unge og treffe deres interesser og livssituasjon. Ti fremhevet at priser var avgjørende. Noen nevnte familieabonnement, mens andre svarte at de uansett ikke fikk unge til å abonnere før de ble voksne og stiftet familie.

Oppsummert fremhevet hovedparten av respondentene at innhold som er relevant for de unge, og som leveres i formater de unge ønsker å bruke, var det mest avgjørende for både bruken og muligheten for å få unge til å abonnere. En respondent oppsummerte det slik: «De må like avisa.»

Svarene viste samtidig at mange aviser stadig er i en fase hvor de utforsker hva som er relevant for de unge, og hvordan redaksjonene kan jobbe med dette. Noen aviser beskrev også ressursmessige utfordringer som barrierer for innovasjon.

6.4.1.5 Oppsummering av resultater av spørreundersøkelse

Oppsummerende forteller størstedelen av respondentene at det er blitt vanskeligere å nå de unge med redaktørstyrte medier enn hva som tidligere har vært tilfelle. Konkurransen fra sosiale medier har i særdeleshet vært utfordrende, og bransjen beskriver et stort behov for å omstille seg for å nå unge målgrupper med redaksjonelt innhold. Mer enn halvdel av respondentene har gjennomført ulike tiltak for å nå unge. Flest har satset på tilpasset innhold, og de fleste tiltakene har vært rettet mot unge voksne. Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å si noe om effekten av tiltakene. Mer enn halvdel av redaksjonene som har gjennomført tiltak svarer likevel at de i etterkant har registrert en oppgang i bruk og abonnementer. Over halvdel av de som svarte på spørsmålet om planlagte tiltak opplyste at de har planlagt fremtidige tiltak. Arten av og målgruppen for de planlagte tiltakene speiler de gjennomførte; flest satser på tilpasset innhold, og flest retter seg mot unge voksne. Godt og vel tre av ti respondenter har både gjennomført og planlagt fremtidige tiltak. Knapt to av ti har verken gjennomført eller planlagt fremtidige tiltak. Antall respondenter var for lavt til å vurdere om det var mønstre.

6.4.2 Intervjuer med aktørene

I dette kapittelet blir funnene fra intervjuene presentert gjennom en tematisk analyse av innholdet. I den tematiske analysen identifiserer vi mønstre eller temaer i dataene. Målet er å avdekke gjentakende tema og mønstre som kan gi oss en dypere innsikt i mediebruk blant unge, særlig hva som fører

til bruk av redaktørstyrte medier. I forbindelse med de ulike temaene har vi med sitater fra aktørene som er intervjuet for å vise til konkrete erfaringer, tiltak og synspunkter. Fremstillingen av funnene er kategorisert under fire hovedtemaer som samsvarer med hovedtemaene i de semistrukturerte intervjuene: Hvem definerer bransjen som de unge, og hva kjennetegner dem som mediegruppe? Hvilke prosjekter er gjennomført, hvilke prosjekter er planlagt og hvilke innspill har informantene til mulige fremtidige støtteordninger?

6.4.2.1 Unge og deres medievaner

De redaktørstyrte mediene står overfor betydelige utfordringer når det gjelder å engasjere unge lesere i dagens medielandskap. Informantene i undersøkelsen beskriver at de unges medievaner har gjennomgått store endringer, og at det er avgjørende for mediehusene å tilpasse seg disse endringene for å sikre fremtidig relevans og økonomisk bærekraft.

Et sentralt tema i intervjuene var hvordan “unge” defineres. Generelt anses personer under 30 år som unge, men det er variasjoner blant aktørene. NRK fokuserer på aldersgruppene 19–29 år på egne plattformer og 15–24 år på sosiale medier. VG deler unge inn i aldersgruppene 15–24 år og 25–34 år, og har observert endrede bruksmønstre, hvor unge ikke bruker plattformen like mye som før. Vårt Land beskriver utfordringer med å få oppslutning blant lesere og abonnenter i gruppen opp til 40 år, og regner de under 40 som unge på bakgrunn av det. Amedia har avgrenset sitt tilbud om gratis tilgang til gruppen 15 til 20 år. Avgrensningen av de «unge» er altså langt fra entydig. Det er imidlertid utbredt enighet om at grensen for hvem som kan regnes som unge, er forskjøvet.

Den tradisjonelle abonnementsmodellen treffer unge dårlig. Tidligere delte familier papiraviser, men nå er abonnementene individualisert og knyttet til digitale enheter som mobiler, som ikke deles på samme måte. Dette gjør det vanskeligere for unge å bli eksponert for de redaktørstyrte medienes abonnementsprodukter. Aldersgruppen 16 til 30 år beskrives som svært heterogen når det gjelder mediebruk. Polaris Media rapporterer at de generelt har gode tall på digitale abonnenter. Mens det tidligere var vanskelig å nå 30-åringene, ser Polaris nå at det også er vanskelig å få aldersgruppen under 50 år til å betale.

Unge har i stor grad endret medievaner og viser en økende preferanse for sosiale medier som TikTok, Snapchat og Instagram. Selv om unge fortsatt er interessert i nyheter, spesielt ved store hendelser, konsumerer de i større grad nyheter gjennom plattformer der nyheter fra redaktørstyrte medier blandes med annet innhold. En informant fra VG bemerker:

Jeg tror ikke at de unge generasjonene nå er mindre interessert i hva som skjer i samfunnet, men det er ikke sikkert at de får det fra norske medier på norske mediers plattformer i framtida. (VG)

På tross av at det er utfordrende å få de unge til å abonnere på nettavisene, beskriver informantene de unge som svært opplyste. De følger med, vet hvor de finner nyheter, er engasjerte og ønsker å kvalitetssikre informasjonen de får.

Det er jo ikke en generasjon som ikke er interessert i nyheter. Det er en generasjon som vokser opp med et sterkt alvor. Jeg oppfatter dem som svært politisk engasjert og høyt utdannet, men vi greier ikke å nå dem med våre produkter. (Vårt Land)

Vårt Land understreker betydningen av å skrive om temaer som engasjerer unge, som ytringsfrihet og politiske spørsmål, og å bruke yngre kilder for å vinne gjenklang hos den yngre generasjonen.

Ofte når folk skal lage ung-satsinger, så blir det litt sånn «læreren med capsen bak fram og skateboard under armen». Dette er en generasjon som møtes med et stort alvor, med en alvorlig forverring av den internasjonale situasjonen. Så vår erfaring er ikke at vi skal skrive om lette og lødige temaer og være så uhøytidelige for å møte unge lesere. Vi må skrive om de spørsmålene de er opptatt av (Vårt Land).

Flere informanter beskriver at store hendelser trekker unge lesere til redaktørstyrte medier. NRK og VG observerer at unge brukere kommer til deres plattformer for å få informasjon når det skjer betydelige nyhetshendelser, men de har en tendens til å forlate plattformen raskt etter å ha fått dekket sitt umiddelbare informasjonsbehov. VG opplever at unge er mer interessert i underholdning, krim og store nyhetshendelser, og at de bruker mindre tid på dyptgående analyser. Like fullt ser VG også at unge bruker tid på å lytte til lange podkaster, noe som kan indikere at de foretrekker å bruke podkast fremfor tekstbaserte saker for å få dyptgående journalistikk. Mange av informantene forteller også at unge er opptatt av temaer som er relevante for deres livssituasjon, som skole, studier eller kollektivtilbud.

De er opptatt av verden rundt seg. Både de store tingene som skjer i verden, og de litt nære tingene. Og så er det kanskje ulike definisjoner på hva som er nært og relevant i hverdagen. De som er i slutten av 20-årene er ofte i en etableringsfase, og de i slutten av tenårene er på vei ut i voksenlivet. Så det vil prege interessesfæren, men vi har ikke noe som tilsier at den ene gruppen er mindre interessert i store litt mer universelle temaer som utenriks og krig og konflikt. (NRK)

En fellesnevner er også at det som treffer godt hos unge under 30, ofte treffer godt hos de eldre.

Informantene forteller at de står overfor flere utfordringer når det gjelder å engasjere unge. Betalingsviljen blant unge er generelt lavere enn i befolkningen for øvrig, delvis på grunn av svakere økonomi og tilgjengeligheten av gratisalternativer som NRK og internasjonale nyheter via sosiale medier. Schibsted erfarer at unge synes at abonnementet er for dyrt, og innholdet for lite relevant.

For å øke betalingsviljen blant unge, må vi først fokusere på innholdet. Det er der vi må starte, ved å sørge for at innholdet er av høy kvalitet. (Schibsted)

Det er også utfordrende å få unge til å gå fra sosiale medier til å bli betalende abonnenter på nett-aviser. Sosiale medier tilbyr algorit mestyrt innhold som ofte bekrefter eksisterende standpunkter, noe informantene mener er mer attraktivt enn redaktørstyrte medier.

Vi ser jo at tredjeparter har økt veldig mye i viktighet som nyhetsplattform for unge brukere de siste årene. Spesielt TikTok. (NRK)

For å takle disse utfordringene, må mediehusene være nyskapende både i innhold og format. Tradisjonelle artikkelformater har mindre appell til unge, og informantene beskriver et økende behov for visuelt drevet journalistikk, lyd og video. Mediehusene må være til stede på sosiale plattformer med redaksjonelt innhold som engasjerer unge og prioritere korte videoformater, interaktiv kommunikasjon og visuelle saker som kan deles på sosiale plattformer. De fleste informantene påpeker at unge i liten grad leser tekstbaserte artikkelformater, men VG ønsker å nyansere bildet:

Noen tror at unge bare vil se video. Jeg tror det handler om at du må fortelle historien i det formatet som forteller historien best. Det vil nesten alltid være en sammensmelting av

forskjellige formater. Er det et lydklipp som er greia, så vil du høre det. Er det et mål som en fotballspiller har score, vil du se det. Og hvis det har vært et møte i Høyres hus, så vil du lese om det. (VG)

Flere av informantene understreker også at det er viktig å la unge medvirke i redaksjonen og produksjonen av nyhetsstoff, for eksempel stoff om ytringsfrihet og politiske spørsmål, og å bruke yngre kilder for å vinne gjenklang hos den yngre generasjonen.

6.4.2.2 Gjennomførte prosjekter og tiltak

I møtet med unges endrede medievaner beskriver mediehusene ulike tiltak og strategier. Rabatterte abonnementer er et tiltak som nevnes av alle. Flere aviser har lansert studentabonnementer eller spesialpriser for abonnenter under 30 år, med mål om å gjøre journalistikken mer tilgjengelig for unge. Mikrobetalinger, hvor man kan betale for enkeltartikler, har også vært forsøkt, men har ikke vist seg å være verken lønnsomt eller treffsikkert blant de unge.

Gratis tilgang har også blitt prøvd ut i flere sammenhenger. Polaris Media har tidligere hatt studentabonnement til alle studiesteder, men har nå erstattet det med rimeligere abonnenter til alle under 34 år. Schibsted tilbød i flere år "Schibsted Student" hvor studenter ved høyskoler og universiteter fikk tilgang til Schibsteds medier via lærestedene. Prosjektet ble avsluttet på grunn av utfordringer med bærekraftig finansiering og lav konvertering til betalende abonnenter etter studietiden. Schibsted beskriver både fordeler og ulemper ved modellen:

Prosjektet ga oss en positiv tilstedeværelse blant studentene i kommunen. Vi har imidlertid hatt utfordringer med å konvertere de som har hatt gratistilgang til betalende kunder. Videre må vi ta hensyn til visse lover når vi inngår avtaler med utdanningsinstitusjoner, noe som har gjort overgangen fra studentabonnement til fullpris abonnement utfordrende. (Schibsted)

Schibsted gjorde også noe lignende i forbindelse med kommunevalget i 2023. Her ga Schibsted gratis tilgang til Aftenposten, Bergens Tidende, Stavanger Aftenblad og E24 for unge under 26 år, men dette ga begrenset effekt.

Det forsterker poenget med dilemmaer knyttet til å bare gi tilgang til innhold alene. Du må nå ut med tilbudet, folk må finne det og forstå det. Det er ikke gitt at vi møter folk eller ungdommer med innhold eller formater de er interessert i. (Schibsted)

VG forteller at de har også har hatt et samarbeid med Telenor, hvor Telenor Young-abonnenter kan velge tilgang til betalt innhold hos VG som en del av sine goder. Dette har vist seg effektivt og resultert i flere tusen brukere.

Amedia introduserte i juni 2025 prosjektet UNG 15–20, et ettårig pilotprosjekt som gir alle unge i alderen 15 til 20 år gratis avistilgang. Prosjektet handler om å forme sunnere medievaner og har som mål å styrke de unges demokratiske forståelse og deltakelse. Løsningen ble lansert av Amedia og Amedias partneraviser og delfinansiert av Amediastifelsen med et bidrag på 4,8 millioner kroner. Tilbudet er i første omgang ettårig, men forhåpningen er å gjøre det permanent. Brukerne logger inn via aID med aldersverifisering gjennom BankID. Denne løsningen hindrer at de som er utenfor aldersgruppen kan benytte tilgangen.

I alt har 400 000 unge, svarende til antallet som er i aldersgruppen 15–20 i Norge, mulighet for å lese Amedias aviser gratis. Medio oktober 2025 hadde nærmere 70 000 ungdommer tatt tilbudet i bruk,

det svarer til en andel på nær 18 prosent. Det er stadig tidlig i prosjektet, og dermed er det prematurt å vurdere på bruk på detaljert nivå. Overordnet er resultatene lovende. Ni av ti har konsumert innhold, og det er omtrent 50/50 kjønnsbalanse blant brukerne.³¹³ Amedia beskriver også at brukerne er mest opptatt av «harde» nyheter:

Når det skjer hendelser og viktige ting i lokalsamfunnet besøker de avisene for å bli informert. Unge leser klassisk nyhetsstoff og "breaking", og aller helst saker med og om unge. (Amedia)

Amedia peker på at de unge selv har tatt et aktivt valg om å registrere seg og konsumere innhold i avisene utenfor klasserommet. Dette viser at unge ønsker faktasjekket informasjon fra redaktørstyrte medier og ser en verdi i journalistikken som avisene produserer. Amedia opplyser også at totalt bruker nesten 10 000 unge mellom 15 og 20 år Amedias aviser daglig.

Alle informantene beskriver utfordringer med å få unge til å abonnere, hovedsakelig på grunn av de unges nyhetsvaner og begrensede betalingsevne. Som svar på disse utfordringene fokuserer mediehusene på å engasjere unge gjennom interessant innhold, involvere de unge i innholdsproduksjon og presentere innhold i formater og på plattformer der de unge befinner seg. Visuelt drevet journalistikk, som inkluderer video og podkast, er avgjørende for å tiltrekke denne målgruppen.

VG forteller at de har plussabonnenter i alle aldre, hvor abonnentene ofte har kjøpt seg inn som direkte følge av innhold de er interessert i. Det er derfor svært krevende å lage spisset nyhetsstoff bak betalingsmur mot en ung målgruppe. En økt tilgang til innhold forbeholdt abonnenter hos unge målgrupper utgjør samtidig et stort potensial for VG, noe avisen stadig jobber med å utforske. Underholdningsprogrammer som "Ikke lov å le på hytta" og "Rikets Roast", som har en ung demografi, har vært en suksess for VG. Disse programmene har en ung demografi og har vært effektive i å selge abonnementer. Samtidig viser VGs erfaringer at en høy andel av abonnentene forsvinner så snart sesongen er over. I praksis fungerer det nærmest som «pay per view» for disse programmene. VG sier også at abonnementene ikke er det viktigste. Det som har størst betydning, er å være hele folkets foretrukne primærdestinasjon for nyheter.

VG beskriver også at de i dag ikke har en stor andel unge som har tegnet abonnement på grunn av nyhetsinnhold. Dette påvirker de redaksjonelle satsingene. Hvis VG hadde fått flere abonnenter via skoleverket eller andre nasjonale løsninger, ville det vært aktuelt å lage mer betalt innhold for denne aldersgruppen. VGs hovedmålgruppe er unge voksne (25–34 år), og tyngden i innholdsproduksjonen er rettet mot denne gruppen.

Vårt Land jobber med å gjøre hovedproduktet mer attraktivt for yngre lesere ved å inkludere temaer som engasjerer dem og ved å bruke yngre kilder. Et annet konkret tiltak har vært «Skriveakademiet», et skrive- og debattkurs med forelesninger om politikk, ideologi, litteratur og skriving. Redaktøren i Vårt Land beskriver dette som et prosjekt som har lyktes i å engasjere yngre skribenter med nye stemmer og i å spre budskapet om betydningen av redaktørstyrte medier.

NRK fokuserer på forklarende journalistikk for å gi unge bedre forståelse av komplekse nyhetssaker. De har de siste årene hatt en satsing på konstruktiv journalistikk, som vektlegger løsninger og nyanser, i tillegg til å forklare nyhetene. Dette tiltaket skal engasjere yngre brukere som fort kan bli slitne av polariserende debatter og tungt nyhetsinnhold. Prosjektet fokuserer også på å tilby oversikt og

313 Datagrunnlaget omfatter alle brukere som har benyttet ungtilbudet til Amedia frem til 23. september 2025. Konsum av innhold defineres som minst 10 sekunders visning av en redaksjonell artikkel/video.

kontekst i nyhetsdekningen, og på å utvikle publikumsdialog på egne plattformer for å engasjere unge i nyhetsdebatten på en konstruktiv måte. NRK forteller at den forklarende journalistikken både treffer godt hos den unge målgruppen og på tvers av øvrige aldersgrupper.

Det har jo handlet om alt fra måten vi angriper journalistikken vår på, at vi fortsatt skal være kritiske, vi skal sette søkelys på utfordringer og problemer i samfunnet, men at vi må bli flinkere til også å lete etter løsninger og løfte frem det som fungerer. (NRK)

Alle informantene beskriver at sosiale medier som TikTok, Snapchat og Instagram er avgjørende for å nå unge brukere. Mediehusene opprettholder en strategisk tilstedeværelse på disse plattformene med redaktørstyrt nyhetsinnhold, noe som er avgjørende for å bygge sterke relasjoner med unge brukere. Vårt Land har ansatt to unge journalister som spesialiserer seg på å lage innhold tilpasset sosiale plattformer. VG har oppnådd betydelig suksess på Snapchat med 900 000 følgere. VG uttrykker likevel en viss usikkerhet om hvorvidt den yngste generasjonen vil fortsette å søke nyheter fra tradisjonelle kilder som VG eller NRK, eller om de vil foretrekke eksterne plattformer.

Schibsted har hatt flere tiltak rettet mot unge, inkludert prosjektet Aftenposten Skole, en digital nyhetstjeneste utviklet for ungdomsskolen, som ble tatt i bruk høsten 2025. Gjennom Aftenposten Skole får elevene tilgang til nyheter fra Aftenposten med tilpasset språk og tematikk. Schibsted har også lykkes med avisen Aftenposten Junior rettet mot barn i alderen 8–13 år. Aftenposten Junior har både et privat abonnementsprodukt og en skoleversjon som har blitt utvidet til ungdomsskolen. Aftenposten Junior har rundt 15 000 papirabonnenter og når mange elever gjennom skoleproduktet. I tillegg har Aftenposten lansert «Vink», som er en satsing rettet mot unge voksne i Oslo med uteliv og mat som hovedtemaer. Vink treffer godt hos unge og har blitt en sentral del av Aftenpostens tilbud.

Skole og utdanningssektoren er en viktig inngang til å nå unge mediebrukere. Flere aviser gjennomfører skolebesøk og involverer unge i innholdsproduksjon gjennom samarbeidsprosjekter. Fædrelandsvennens UNG-prosjekt er et slikt initiativ. Målet er å få flere unge til å ytre seg i offentligheten og bruke redaktørstyrte medier aktivt. Prosjektet er nært knyttet til Fagfornyelsen (LK20) og endringer i læreplanen fra skoleåret 2023, hvor tverrfaglige temaer som demokrati og medborgerskap ble innført.³¹⁴ Temaet skal gi elevene kunnskap om og forståelse for sammenhengen mellom demokrati og menneskerettigheter som ytringsfrihet og stemmerett, og å utvikle deres evne til kritisk tenkning, håndtering av meningsbrytninger og respekt for uenighet. Dette gjorde det enklere for avisen å samarbeide med skolene, da et fremtidig samarbeid dermed kunne legitimeres i læreplanen.

Redaktøren i Fædrelandsvennen forteller at det hele begynte med at avisen hadde en ungdom fra videregående skole i redaksjonen.

Jeg la merke til at når han snakka til ungdommen på skolebesøk, så lytta de på en helt annen måte enn når noen av oss gamliser sto og pratet om presseetikk og redaktørstyrte medier. (Fædrelandsvennen)

Prosjektet startet høsten 2023 med seks klasser på en videregående skole. Elevene fikk tilgang til avisen og skulle i tillegg skrive debattinnlegg. Dette resulterte i 19 debattinnlegg fra elevene. Etter hvert ble prosjektet skalert opp, og i skoleåret fra 2025 er det implementert på alle videregående skoler i Kristiansand, Mandal og Vennesla.

314 Utdanningsdirektoratet (2020). [Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen](#) og [Demokrati og medvirkning](#).

Erfaringen fra prosjektet og tilknytningen til den nye læreplanen førte til diskusjoner i redaksjonen om det redaktøren beskriver som et generasjonsansvar. Dette innebærer et samfunnsansvar, å lære unge om verdien av redaktørstyrte medier og journalistikk og ruste dem til å bli informerte borgere som kan delta aktivt i demokratiet.

Redaktøren presiserer også betydningen av å lære elevene at journalistikk koster penger, på lik linje med gaming og strømnetjenester. Oppstarten ble støttet av Fritt Ord som bidro med 400 000 kroner. Resten ble finansiert av lokalt næringsliv og stiftelser. For skoleåret 2024/2025 hadde prosjektet et budsjett på rundt tre millioner kroner som i hovedsak kom fra privat næringsliv og stiftelser. Midlene dekket prosjektansettelse av tre journalister, informasjon og utviklingsressurser. I tillegg har Fædrelandsvennen dekket prosjektledelse, økonomistyring og øvrige redaksjonelle medarbeidere. Redaktøren understreker at avisen ikke skal tjene på prosjektet.

Av 5 500 elever i videregående skole som har fått mulighet for gratis tilgang, har 3 386 elever, en andel på litt over 60 prosent, aktivert sitt abonnement på fvn.no til nå.³¹⁵ Av disse bruker 16 prosent tilgangen daglig, 32 prosent bruker den ukentlig og 49 prosent bruker tilgangen i løpet av en måned. Fædrelandsvennen ser at større nyhetshendelser fører til i bruk. Tall fra oktober 2025 viser at 528 elever besøkte fvn.no i løpet av en dag. I gjennomsnitt leste de 9 artikler. Samtidig lå medianen på 3 artikler, noe som viser at en liten gruppe leser mye. Dette er også tilfelle for de voksne, hvor gjennomsnittlig antall leste artikler var 16, og medianen var 9.

Det er ansatt tre journalister i prosjektet, i tillegg til en prosjektleder. Journalistene bruker halvparten av tiden ute på skolene og resten med å skrive saker som er relevante for de unge. Fædrelandsvennen bruker mye tid på kursing i meningsjournalistikk og skriving, i tillegg til at de diskuterer ulike temaer som valg i USA, lokalpolitikk eller kunstig intelligens. Før UNG-prosjektet ble etablert, var det kun noen ungdomspolitikere som ytret seg i nettavisen. I ettertid har de sett en markant økning i antall debattinnlegg fra unge. Hvor avisen publiserte 10 debattinnlegg fra unge før -prosjektet, er det høsten 2025 publisert i alt rundt 160 debattinnlegg forfattet av unge under 20.

Dette er jo en generasjon som ytrer seg hundrevis av ganger om dagen i de sosiale mediene, men er livredd for å ytre seg offentlig. (Fædrelandsvennen)

Både redaktøren i Fædrelandsvennen og ledelsen i Polaris peker på at suksessen i prosjektet handler om hele «pakken», det vil si at prosjektet er helhetlig og gjennomtenkt. Det fremheves som avgjørende at mediene er til stede i skolene og gjør en innsats der, at de ansetter unge journalister som faktisk forstår de unges språk og at de unge faktisk må bli abonnenter og ikke bare får gratis tilgang.

Amedia lanserte pilotprosjektet Ungt Medborgerskap Agder i august 2025. Prosjektet utvikler og tilbyr tiltak rettet mot videregående skoler i Agder. I tillegg til gratis tilgang til Amedias aviser får elevene tilbud om gratis undervisning og foredrag. Det er etablert en øvingsavis som lærere kan ta i bruk i undervisningen, og hvor unge kan prøve seg som journalister og debattanter. Det skal også gjennomføres en årlig konferanse for elevene med fokus på demokrati og ytring. Når pilotprosjektet er avsluttet, skal tiltakene evalueres. Tiltakene som gir best effekt, skal eventuelt tilbys i flere fylker. Etter litt over to måneder, er det blant annet holdt skoleforedrag for 3000 elever.

315 Tall fra Fædrelandsvennen november 2025.

6.4.2.3 Fremtidige prosjekter og tiltak

Det er bred enighet blant informantene om at de ønsker å fortsette med flere av tiltakene, strategiene og prosjektene de har jobbet med de siste årene. Mange av avisene planlegger å fortsette med rabatterte ung-abonnementer, og noen nevner at de planlegger å videreføre åpent innhold. Flere av informantene nevner også muligheten for å utvikle nye lavprisabonnementer eller pakker som kan være mer attraktive for unge brukere. Disse pakkene kan inkludere kombinasjoner av flere produkter som podkast, flere aviser og spesifikke tjenester som kan være mer relevante for unge enn de tradisjonelle fullpakke-abonnementene. Amedias tilgang til gratis aviser for unge mellom 15 og 20 år er i første omgang ettårig.

Mange av informantene beskriver at de kommer til å fortsette med å legge stor vekt på å publisere innhold spesielt laget for sosiale medier, med dedikerte journalister som har dette som sitt hovedområde. Dette innebærer å utforske plattformer som TikTok og Snapchat for å nå unge brukere, samtidig som de redaktørstyrte mediene fortsetter å utforske hvordan de kan få disse brukerne til å bli betalende kunder.

NRK fortsetter sin satsing på konstruktiv journalistikk, med vekt på å forklare nyheter og presentere løsninger. En viktig del av denne satsningen er å utvikle publikumsdialog på NRKs egne plattformer, noe som gir unge en mulighet til å engasjere seg i nyhetsdebatten på en konstruktiv måte. Dette formatet har vist seg å være populært blant unge, spesielt når det skjer store nyhetshendelser. NRK er også opptatt av å utvikle visuelt drevet journalistikk som video, podkast og interaktive elementer.

Alle informantene beskriver at innovasjon av innhold, presentasjon og tjenester står sentralt i fremtidige strategier. NRK har etablert et team, som består av journalister, utviklere og designere, dedikert til innovasjon. Deres oppdrag innebærer at alle ideer er nært knyttet til det aktuelle nyhetsbildet, og at de formidles på en nyskapende, visuelt engasjerende og interaktiv måte. Et eksempel på dette er NRKs spesialsatsing om Trumps handelskrig.

Senest denne uken republiserte vi en spesialsatsing om Trumps handelskrig på nrk.no som vi lagde i februar. Vi har oppdatert denne fortløpende etter hvert som det har kommet nye steg i dette sakskomplekset, og den forklarer de store linjene i handelskrigen. Dette er en spesial der man kan velge hvilket ståsted man vil se det fra - fra norsk, europeisk eller globalt ståsted, for å få ulike perspektiver på problemstillingen. Denne spesialen har ikke bare nådd et stort publikum, vi har også mye høyere engasjement enn vi har på mange andre saker. (NRK)

Schibsted og VG beskriver personalisering som en viktig strategi. Målet er å tilby mer relevant innhold basert på brukerens interesser og tidligere engasjement. Flere av aktørene ønsker å utvikle tekniske løsninger mer, men møter utfordringer på grunn av begrensede ressurser og en annonsedrevet forretningsmodell. Schibsted bemerker også at det må satses helhetlig:

Brukeropplevelsen vår, som inkluderer alt fra hvordan du konsumerer innholdet til hvordan du får tilgang til det, som kjøpsopplevelse og innloggingsløsninger, oppleves som for dårlig. Selv om det har vært betydelige endringer i bransjen over mange år, har vi fortsatt mye arbeid foran oss. (Schibsted)

Flere informanter snakker om hvor viktig det er å innlemme nyhetskonsument i skole og utdanning for å fremme nyhetsforståelse blant unge. Det er generelt interesse for å utvikle produkter og tjenester som er rettet mot skolevesenet, med en mer systematisk tilnærming til utvikling av læremidler som kan møte ungdom i øyehøyde.

Polaris Media planlegger å utvide UNG-prosjektet til flere områder i Norge og prøver å få støttespillere til å finansiere prosjekter som innlemmer nyhetskonsument i utdanningssystemet. UNG-prosjektet er høsten 2025 utvidet til også å omfatte flere mediehus som er eid av Polaris Media, som Sunnmørsposten, Adresseavisen, Agderposten, Varden og Romsdals Budstikke. Andre mediehus i konsernet vurderer også å etablere UNG-prosjekter i sine områder.

Polaris Media understreker at det å få unge til å bruke og engasjere seg i redaktørstyrte medier er et sentralt demokratiltak.

Og de som i dag er 20, blir både 40 og 60–80 år, de også. Det er et evighetens perspektiv på det vi holder på med, nettopp fordi det er den rollen vi spiller i et demokrati. Vi er helt avhengig av at vi lykkes med de under 30. (Polaris Media)

6.4.2.4 Innspill til fremtidige støtteordninger

Selv om temaet her ikke er de direkte mediestøtteordningene, så understreker flertallet av informantene at innføringen av merverdiavgift på elektronisk nyhetsformidling var et stort tilbakeslag for mediebransjen, spesielt med tanke på unges nyhetsbruk og deres preferanse for videoformater. Dette har blant annet ført til usikkerhet og dempet innovasjonsviljen hos aktørene. Det understrekes at mediene selv må være nyskapende for å nå yngre, og at staten bør fortsette å legge til rette for norske medier gjennom virkemidler som et plattformnøytralt momsfritak for nyhetsmedier. Dette vil sikre at rammevilkårene for mediehusene er tilpasset dagens medievaner, og ikke begrenset av gårsdagens strukturer. Blant de sentrale argumentene fra informantene er at et slikt momsfritak kan bidra til å redusere kostnadene for digital nyhetsformidling, og dermed gjøre det lettere for mediehusene å nå ut til unge lesere.

Med hensyn til de direkte støtteordningene er innovasjon identifisert som en nøkkelfaktor for å fremme betalingsvilje blant unge. Det understrekes fra samtlige av informantene at støtteordninger bør oppmuntre til innovasjon i mediehusene, slik at de kan utvikle produkter og tjenester som appellerer til yngre målgrupper.

Vårt Land poengterer at det er mediehusenes ansvar å nå yngre lesere, men at statlige støtteordninger kan bidra til å skape like konkurransevilkår overfor store teknologiselskaper. Vårt Land peker også på at innovasjon er en nøkkelfaktor for å fremme betalingsvilje blant unge. Polaris presiserer likeledes at mediene må ha innhold som tiltrekker de unge:

Vi kan ikke lage støtteordninger for å få de unge til å bruke oss. De må komme til oss fordi det er spennende. (Polaris Media)

Amedias prosjekt med gratis tilgang for unge er midlertidig. Konsernet er positive til utredning av statlig finansiering. Schibsted uttrykker at det viktigste er å bygge gode relasjoner til de unge, og at statlig støtte kan bidra til dette.

Blant flere av informantene er det likevel en viss skepsis til gratis abonnement til unge, da dette kan skape forventninger om gratis innhold og dermed undergrave betalingsviljen. Samtidig er de positive til at abonnementer tilgjengeliggjøres for de som ikke har økonomisk evne til å betale for dem. Informantene foreslår å finne ordninger hvor abonnementene er økonomisk verdsatt, men likevel tilgjengelige for yngre. Gratisabonnementer kan være effektive når det gjelder å tilgjengeliggjøre innhold for unge med begrenset økonomisk evne, men det er også bekymringer for at dette kan bli en hvilepute for mediehusene, slik at de ikke utvikler produkter som faktisk møter ungdom i øyehøyde.

Det viktige er jo at man lærer seg at informasjon har en verdi, at det har en pris. Når informasjon er fritt tilgjengelig, er det jo leseren som blir produktet, og det er problematisk. Det er jo informasjon som må være produktet. Det er grunnleggende i en informasjonsøkonomi. (Vårt Land)

Som tidligere beskrevet er det bred enighet blant informantene om at inngang i skoleverket er viktig for å gjøre unge kjent med redaktørstyrte nyhetsmedier. Schibsted uttrykker interesse for å utvikle en mer systematisk tilnærming til hvordan man jobber med å utvikle læremidler eller produkter rettet mot skolevesenet. Fædrelandsvennens UNG-prosjekt, hvor lokalt næringsliv har sponset abonnementer for elever, trekkes frem som et positivt eksempel. Elevene får fri tilgang til mediene, og mediehusene får inntekter. Samtidig understrekes at det er viktig å tilby skreddersydde læremidler som er tilpasset målgruppen, og ikke bare gir tilgang til avisabonnenter.

Polaris Media diskuterer muligheten for å øremerke deler av innovasjonsstøtten for å støtte mediehusene i å engasjere unge lesere. En slik ordning kan skape større finansiell trygghet for avisene, samtidig som den oppmuntret til å utvikle av innhold som er tilpasset unge brukeres behov og preferanser.

6.4.3 Øvrige tiltak i bransjen

6.4.3.1 Nasjonale avisuker

Nasjonale avisuker er et årlig arrangement hvor skoleelever i Norge i en begrenset periode gis gratis tilgang til lokale nettaviser og et tilhørende undervisningsopplegg for å lære om journalistikk og medienes rolle i samfunnet. Nasjonale avisuker arrangeres på høsten, ofte uke 44/45. Prosjektet er en del av MBLs satsing Mediekompasset (tidligere Avis i skolen), og gjennomføres ved at aviser samarbeider med Mediekompasset om undervisningsopplegg. Målet er å bidra til at barn og unge får kjennskap til og kunnskap om lokalaviser, og å inspirere til leselyst, engasjement og samfunnsforståelse. Målet er ifølge MBL å gi elever dagsaktuell undervisning ved at de orienterer seg i lokalavisen. Det er opp til de enkelte lokalavisene om de ønsker å delta i prosjektet eller ikke. I 2024 var det rundt 220 aviser som ga elever tilgang under nasjonale avisuker.

Fra 2025 har prosjektet blitt utvidet fra én til to uker, med en ambisjon om å kunne utvide til en hel måned i fremtiden. Gjennom 28 år har programmet kun vært rettet mot elever på fjerde, sjette og niende trinn, men er nå utvidet til å være et tilbud for alle klassetrinn fra første klasse på barneskolen til tredje klasse på videregående skole. Dette er gjort for å sikre at opplegget har en pedagogisk forankring i skolens kompetanseplaner, slik at det kan innlemmes effektivt i undervisningen. De lokalavisene som deltar i samarbeidet, tilbys gratis gjennom Feide, som er et passordbeskyttet data-system for skoler og kommuner.

Responser på Nasjonale avisuker beskrives som betydelig. I 2024 var tallene for videregående nærmere 8 000 brukere, for ungdomsskolen 16 157, mellomtrinnet 19 806 og for småtrinnet 7 800. Disse brukerne kan være både lærere og elever, og det er vanlig at en lærer viser ressursene til flere elever. Det er også en økende trend i bruk av skoleaviser, med over 767 aktive skoleaviser, med mesteparten på ungdomsskolen.

Mediekompasset har også flere undervisningsopplegg som ikke er begrensede kampanjer, men som er tilgjengelige for elever og lærere gjennom hele skoleåret. I skoleåret 2024/2025 var det ifølge Mediekompasset 14 0731 unike brukere av gratis undervisningsopplegg som ble publisert via Elevkanalen. Mange av disse brukerne er lærere som har vist ting på storskjerm for klassen, slik at reelle tall for bruken er adskillig høyere. Medielabben.no hadde 6652 brukere på videregående skoleåret

2024/25, og Avistegning.no hadde 24 841 brukere på videregående. I forkant av stortingsvalget 2025 ble det også laget en undervisningsressurs av Mediekompasset og TV 2 Skole på vegne av mediebransjen. MBL beskriver at det gir tusenvis av elever innsikt i hvordan demokratiet vårt fungerer, og hvorfor frie, redaktørstyrte medier er helt avgjørende.

MBL uttrykker i et intervju at de mener det er viktig å introdusere redaktørstyrte medier for barn og unge så tidlig som mulig. MBL fremhever at hvis man ikke introduserer slike medier for barn og unge før de flytter hjemmefra, kan det være en tapt mulighet. Et tidlig engasjement kan bidra til å forme vaner og kunnskap som varer inn i voksenlivet.

Å inkludere mediebruk i undervisningen kan stimulere til engasjement og diskusjon blant elevene og bidra til å gjøre dem til informerte borgere som er engasjert i samfunnet. MBL understreker også at lærere spiller en uvurderlig rolle som fasilitatorer. Samlet oppsummerer MBL at medieeksponering kan ha betydelige fordeler for elevenes utvikling av kritisk tenkning og forståelse for samfunnsprosesser, og at det også kan bidra til å etablere en livslang interesse for nyheter og journalistikk.

6.4.3.2 Rabatterte abonnementer

Flere norske aviser tilbyr rabatterte abonnementer for unge lesere for å gjøre nyheter mer tilgjengelige og økonomisk overkommelige. Det finnes ingen samlet oversikt over abonnementspriser, så vi har innhentet eksempler fra et lite antall tilfeldig utvalgte aviser. Schibsted-aviser som Aftenposten og Bergens Tidende gir 50% rabatt på digitalt abonnement for unge under 30 år. Amedia-avisene Drammens Tidende og Avisa Nordland tilbyr ung-abonnement til 79 kroner, mens Bergensavisens ung-abonnement koster 99 kroner. Aviser som Dagbladet, Nordlys, og VG har ingen rabatterte abonnementer for unge lesere.

Tabell 36 – oversikt over rabatterte abonnementer hos utvalgte nasjonale og regionale aviser

Avis	Konsern	Alder (unge)	Abonnementspris / rabatt for unge
Aftenposten	Schibsted	Under 30 år	50% rabatt på fullpris digitalt abonnement
Adresseavisen	Polaris Media	Under 34 år	125 kr per måned
Avisa Nordland	Amedia	Under 30 år	79 kr per måned
Bergens Tidende	Schibsted	Under 30 år	50% rabatt på fullpris digitalt abonnement
Bergensavisen (BA)	Amedia	Under 30 år	99 kr per måned
Dagbladet	Aller Media	–	Ingen ungdomsabonnement
Drammens Tidende	Amedia	Under 30 år	79 kr per måned
Fædrelandsvennen	Polaris Media	Under 30 år	125 kr per måned
Nordlys	Amedia	–	Ingen ungdomsabonnement
Romerikes Blad	Amedia	Under 30 år	79 kr per måned
Stavanger Aftenblad	Polaris Media	Under 30 år	50% rabatt på digitalt abonnement
VG	Schibsted	–	Ingen ungdomsabonnement

Kilde: avisenes eget nettsted 25. oktober 2025

6.4.4 Oppsummering: bransjens erfaringer, tiltak og innspill

Bransjeundersøkelsen viser at nær ni av ti redaksjoner opplever at det er vanskeligere å nå unge med nyhetsinnhold i dag enn tidligere. Noen av utfordringene er nye medievaner, særlig konkurransen fra sosiale medier, unges ønske om nye formater, herunder lyd og video, manglende betalingsvilje blant unge og innhold som ikke oppleves relevant for de unge. Seks av ti respondenter har gjennomført tiltak for å tiltrekke seg unge, og de fleste har satset på tilpasset innhold. Over halvdelene har planlagt

fremtidige tiltak, også her satser flest på tilpasset innhold. To av ti redaksjoner har verken gjennomført eller planlagt tiltak. Flere respondenter pekte på ressursmessige utfordringer. Redaksjonenes beskrivelser av hva som skal til for å nå de unge, viser at bransjen ser et behov for sammensatte strategier. Flere nevner betaling som en hindring, samtidig peker de fleste på at det er behov for å produsere innhold som oppleves relevant. Svarene viser også at bransjen er i en fase hvor de utforsker hva som er relevant for de unge.

Samlet sett viser intervjuene også en bred enighet om at mediehusene må være nyskapende og tilpasse seg for å nå unge lesere, samtidig som statlige støtteordninger kan spille en viktig rolle i å skape like konkurransevilkår og støtte utviklingen av relevante produkter og tjenester. Det er viktig å balansere gratis tilgang med utvikling av innhold som er tilpasset unge brukeres behov og preferanser, og sikre at informasjon har en verdi som er forstått og verdsatt av de unge.

MBL gjennomfører hver høst prosjektet Nasjonale avisuker hvor elever i norske skoler får tilgang til lokalaviser og et undervisningsopplegg om journalistikk og medienes rolle i samfunnet. I 2025 har prosjektet blitt utvidet fra en til to uker. Samtidig har prosjektets målgruppe blitt utvidet fra elever på fjerde, sjette og niende trinn til å omfatte alle elever fra første trinn på grunnskolen til siste år på videregående skole. MBL forteller at mange har tatt det i bruk, og fremhever at lærere spiller en avgjørende rolle.

Flere høringsinnspill peker på merverdiavgiftsfritak som det mest sentrale tiltaket. Flere løfter også frem bransjens behov for innovasjon for å nå de unge, og peker i forlengelsen av det på innovasjons- og utviklingstilskudd som et sentralt tiltak. I tillegg nevner flere aktører behovet for å utrede en ordning med subsidiert tilgang. For øvrig peker bransjen blant annet på at tiltak også må rette seg mot papiraviser, at det er behov for tilskudd til kursing og tiltak som styrker det norskspråklige og særlig det nynorskspråklige tilbudet. Bransjen ber om at det vurderes hvordan støtteordninger kan utformes slik at initiativer som støtter unges deltakelse i offentligheten gjennom bistand til å skrive debattinnlegg kan få varige rammevilkår.

6.5 Eksisterende ordninger i Norden for å stimulere unges nyhetsbruk

6.5.1 Tilskudd til utvikling og innovasjon hos nyhets- og aktualitetsmedier

I rapporten NOU 2017:7 *Det norske mediemangfoldet – En styrket mediepolitikk for borgerne* pekte mediemangfoldsutvalget på behovet de tradisjonelle nyhetsmediene hadde for innovasjon og utvikling i forbindelse med overgangen til digital publisering. Utvalget løftet frem en innovasjonsrettet ordning som et virkemiddel for å styrke norske redaktørstyrte medier, særlig i konkurranse med globale aktører.

Innovasjons- og utviklingstilskuddsordningen til nyhets- og aktualitetsmedier (også omtalt kun som «tilskuddsordningen») ble etablert i 2018 og er regulert av forskrift om innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier av 26. juni 2018 nr. 1033 (heretter «forskrift om innovasjons- og utviklingstilskudd» eller «forskriften»). Forskriftens formål er lovfestet i lov om økonomisk støtte til mediene av 18. desember 2020 nr. 153 (heretter «mediestøtteloven») § 7:

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.

Formålet er også reflektert i forskriften § 1:

Tilskuddsordningen skal fremme mediemangfold og en opplyst offentlig samtale gjennom å stimulere til redaksjonell, innholdsrettet innovasjon og utvikling hos nyhets- og aktualitetsmedier.

Ordningen skal særlig fremme redaksjonell, innholdsrettet innovasjon og utvikling i små, lokale nyhets- og aktualitetsmedier.

Med små, lokale nyhets- og aktualitetsmedier menes nyhets- og aktualitetsmedier som dekker et mindre lokalt marked. Disse mediene har begrensede muligheter til å finansiere innovasjons- og utviklingsprosjekter på egenhånd. Kultur- og likestillingsdepartementet har i høringsnotatet³¹⁶ ved innføringen av ordningen pekt på at dette likevel ikke betyr at ordningen er begrenset til innovasjons- og utviklingsprosjekter initiert av små, lokale medier, da det også er et stort behov for innovasjon og utvikling i mediebransjen for øvrig. Prosjekter som initieres av større medier kan være viktige drivere for innovasjon og utvikling i hele bransjen.

Forskriften er endret i 2022 og i 2025. Begge ganger har det vært et uttalt formål å gjøre ordningen mer treffsikker for fagmediene. Dette ble begrunnet med fagmedienes bidrag til mediemangfoldet og behovet for å støtte disse mediene innovasjons- og utviklingsprosjekter i overgangen til en digital transformasjon.³¹⁷

Tilskuddsordningen avgrenses både av egenskaper hos mottakeren og av prosjektenes kvalitative egenskaper. Det fremgår av forskriften § 3 hvilke prosjekter som kan motta tilskudd: innovasjons- og utviklingsprosjekter som utvikler redaksjonelt innhold, eller prosjekter som utvikler eller implementerer nye løsninger for produksjon, spredning eller konsum av redaksjonelt innhold. Forprosjekter kan også motta tilskudd.

Dersom søkere oppfyller vilkårene i forskriften §§ 2 og 3, gjør Medietilsynet en skjønnsmessig vurdering av prosjektene, herunder hvilke prosjekter som er best utviklet, hvilke som har størst overføringsverdi for andre og hvilke som har størst sannsynlighet for å lykkes. Et fagutvalg bistår Medietilsynet i vurderingen ved å utarbeide et forslag til fordeling av midlene, jf. forskriften § 5 andre ledd. På bakgrunn av fagutvalgets anbefalinger, vurderer Medietilsynet om vilkårene er oppfylt, og hvilke prosjekter som skal prioriteres og fatter deretter vedtak.

Vurderingskriteriene blir utdypet i forbindelse med kunngjøring av tilskuddsmidler hvert år. For søknadsrunden 2025 er presisert at prosjekter som utvikler redaksjonelt innhold, eller som utvikler/implementerer nye løsninger for produksjon, publisering, spredning eller konsum av redaksjonelt innhold, kan få tilskudd. Videre presiseres at prosjekt som kan vise til innholdsrettet innovasjon, fremfor rene kapasitetsøkninger, tekniske oppgraderinger eller kjøp av utstyr, stiller sterkere i konkurransen. Det kan også søkes om tilskudd til kjøp av eksterne tjenester eller komponenter for å realisere innovasjonen eller utviklingstiltaket. Videre heter det at prosjekter som har som mål å oppnå stegvis progresjon, kan være like aktuelle for tilskudd som prosjekter med mer radikalt innovasjonspotensial.³¹⁸

316 Kulturdepartementet (2018). [Høringsnotat med forslag til forskrift om innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier av 28. februar 2018](#)

317 Kultur- og likestillingsdepartementet (2025). [Høringsnotat med forslag til endringer i forskrift om innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier av 11. mars 2025](#)

318 Kilde: <https://www.medietilsynet.no/mediestotte/innovasjons--og-utviklingstilskudd/veileder-tilskudd-innovasjon-utvikling/>

Forskriften § 8 gir Medietilsynet mulighet for å fastsette prioriterte satsningsområder eller hensyn i forbindelse med kunngjøring av tilskudd.

Tjenester som er rettet mot personer med funksjonsnedsettelser, og prosjekter som er rettet mot særlige grupper som innvandrere og språklige minoriteter har vært prioritert i årene 2020–2025. Medier som ble rammet av endringer i postloven har også vært særlig prioritert gjennom en økt bevilgning i 2020. Denne ordningen gjelder for en overgangsperiode. I fordelingen av midler for 2025 er det prioritert samarbeidstiltak som gjør at midlene kommer flest mulig til nytte og tiltak som gjør mediene mindre avhengige av papir. Prosjekter fra aviser som har en stor del av økonomien knyttet til papiirutgiving, og som har en stor del av papiroplaget distribuert utenfor tett bosatte områder, er også prioritert.

Tilskudd fastsettes etter en skjønnsmessig vurdering av hva som er et rimelig bidrag fra statens side, oppad begrenset til 40 prosent av prosjektets kostnader, jf. forskriften § 6. For små, lokale nyhets- og aktualitetsmedier, og for fellesprosjekter der majoriteten av søkerne er slike medier, kan det tildeles støtte på inntil 75 prosent av prosjektkostnadene.

Det er tildelt midler i alt sju ganger fra 2018 til 2024. Antall søkere til ordningen har vært varierende, både totalt og for prosjekter rettet mot unge. Året 2022 skiller seg ut ved å ha et lavere totalt antall søknader enn årene før og etter, mens antallet søknader til prosjekter rettet mot unge var høyt. Motsatt var det i 2023 et høyt totalt antall søknader, men et lavt antall søknader til prosjekter rettet mot unge. Det er imidlertid verdt å bemerke at antallet søknader til prosjekter rettet mot unge er mer enn doblet fra 2024 til 2025.

Tabell 37 – antall søkere og tildeling

	2021	2022	2023	2024	2025
Antall søknader totalt	89	64	91	71	87
Antall innvilgede søknader totalt	53	42	44	42	-
Antall søknader unge	14	22	9	12	26
Antall innvilgede søknader unge	6	14	7	6	-

Kilde: Medietilsynet

Det er også variasjoner i omsøkt beløp. Det ses en markant økning i omsøkt totalbeløp fra 2023. Omsøkt beløp til unge varierer noe, i takt med antallet søknader. Fra 2024 til 2025 ses det imidlertid en betydelig økning, fra 7,9 i 2024 til 17,5 millioner i 2025. Ung-andelen av totalt omsøkt beløp i prosent er doblet fra 2024 til 2025. Samlet sett indikerer dette et betydelig økt behov for støtte til innovasjonsprosjekter rettet til unge.

Tabell 38 – bevilget og omsøkt beløp 2021–2025, totalt og prosjekter rettet mot unge

	2021	2022	2023	2024	2025
Bevilget beløp	20 898 000	20 900 000	21 520 000	22 825 000	23 690 000
Omsøkt total	44 000 000	33 361 000	60 998 000	57 910 000	61 287 000
Omsøkt ung	5 995 000	11 477 000	5 530 000	7 921 000	17 474 000
Ung-andel av total i prosent	14	34	9	14	29

Kilde: Budsjettproposisjoner til Stortinget fra Kultur- og likestillingsdepartementet, Innst. 14 S for de enkelte budsjettår. Innst. fra Stortinget om revidert nasjonalbudsjett og om tilleggbevilgninger og omprioriteringer for de enkelte budsjettår, Medietilsynet. Avrundet til nærmeste tusen.

Tabell 39 – tildelt beløp 2021 – 2024, totalt og prosjekter rettet unge

	2021	2022	2023	2024
Tildelt total	21 173 000	20 900 000	21 520 000	23 011 000
Tildelt ung	3 453 000	8 603 000	2 730 000	3 373 000
Ung-andel av total tildeling i prosent	16	41	13	15

Kilde: Medietilsynet. Avrundet til nærmeste tusen.

I alt ble det i årene 2021 til 2024 tildelt 18 159 000 kroner til prosjekter rettet til unge innenfor innovasjonsordningen. Omsøkt beløp for 2025 er omtrent like høyt som de samlede tildelingene i den foregående fireårsperioden. I perioden har andelen av de tildelte midlene til prosjekter rettet mot unge ligget stabilt på rundt 15 prosent, med unntak av 2022, se beskrivelse over.

I perioden 2021 til 2024 har det vært søkt innovasjonsstøtte til i alt 57 prosjekter som har vært spesifikt rettet mot unge. Av disse har 34 fått tildelt tilskudd. Kategorien «unge» har i hovedsak vært uspesifikk med hensyn til alderssegmenter. I de prosjektene som har spesifisert alder, har avgrensningen vært varierende: 13 til 16, 18 til 34, 20 til 30, 20 til 40 og 30 til 40 har vært nevnt. I de fleste tilfeller har prosjektene imidlertid rettet seg mot «unge» og «yngre». «Elever» og «studenter» har også vært blant målgruppene.

Hovedparten av prosjektene ble gjennomført av lokal- og regionalaviser, og majoriteten har satset på innholdsutvikling i formater tilpasset unge, særlig video og podkast. Eksempler på satsingene er samarbeidsprosjekter, både på tvers av redaksjoner og med eksterne aktører som skoler, digitalisering generelt, satsing på prosjekter knyttet til sosiale medier og utvikling av et digitalt debattforum. Øvrige prosjekter omfattet lokalradioer som rettet seg mot unge lyttere, en medieorganisasjon som satset på rekruttering av journalister i samarbeid med utdanningsinstitusjoner og et konsern som arbeidet med personalisering og utvikling av redaksjonelle virkemidler for å nå unge målgrupper.

Blant prosjektene som ikke ble tildelt midler, var det også prosjekter fra lokal- og regionalaviser, mediekonsern, lokalradioer og magasiner. I tillegg var det fagmedier, studentmedier, ideelle stiftelser, forlag og produksjonsselskaper blant søkerne. Blant prosjektene som ikke mottok tilskudd, var ulike digitaliseringsprosjekter, utvikling av nytt innhold rettet til unge, digital kompetanseheving, distribusjon på sosiale medier og en ungdomsredaksjon på tvers av lokalaviser. Hovedparten av prosjektene fremstår som gjennomførbare og som potensielle bidrag til å nå yngre målgrupper.

Så langt har i alt 25 av de 34 prosjektene som har fått tildelt midler i perioden, rapportert om prosjektet. I 21 av prosjektene ble det utviklet nytt redaksjonelt innhold. I 16 prosjekter rapporterte søkerne at det ble utviklet prosjekter knyttet til publisering eller konsum av redaksjonelt innhold, og i 13 prosjekter ble det utviklet eller implementert nye produksjonsløsninger. De mottatte rapportene indikerer dermed god måloppnåelse.

I tillegg til de prosjektene som er nevnt ovenfor, er det en stor andel av søknadene i årene 2021 – 2024 som beskriver prosjekter som potensielt kunne bidra til at de redaktørstyrte mediene når unge, uten at dette har vært den primære målsettingen med prosjektene. Disse omfatter innholdsutvikling i nye formater, herunder video og podkast, digitalisering generelt, digital innsikt, digital kompetanseheving, distribusjon på sosiale medier og ulike samarbeidsprosjekter.

I 2025 er det omsøkte beløpet for prosjekter rettet mot unge på 17,5 millioner. Dette er nesten på nivå med de samlede tildelingene i perioden 2021–2024. Videre er omsøkt beløp i 2025 9,5 millioner

kroner høyere enn i 24, og 6 millioner kroner høyere enn i toppåret 22. Dette indikerer at mediebransjens behov for støtte til innholdsproduksjon rettet mot unge er økende.

Frist for søknadene i 2025 var 16. oktober, og prosjektenes potensial og gjennomførbarhet er dermed ikke vurdert når denne utredningen ferdigstilles. Overordnet er det flest lokalaviser blant søkerne. Radiostasjoner og enkelte organisasjoner er også blant søkerne. Det er også flere nisje- og fagmedier enn tidligere år. Prosjektbeskrivelsene inneholder innholdsutvikling, i hovedsak med fokus på lyd og bilde, teknologidrevet innsikt i målgruppen og prosjekter med direkte kontakt med målgruppen. Aldersavgrensningen av unge er som tidligere uspesifikk eller varierende; fra skoleelever opp til 49 år.

6.5.2 Øvrige nasjonale støtteordninger

Søk i det nasjonale Støtteregisteret³¹⁹ indikerer at det ikke eksisterer noen nasjonale tilskuddsordninger som har som direkte formål å stimulere til barn og unges nyhetsbruk og kritiske medieforståelse. Det finnes en rekke tilskuddsordninger som har som formål å stimulere til innovasjon i næringslivet, men der barn- og unges nyhetsbruk ikke er nevnt som uttalte prioriteringer for ordningene. Blant disse er SkatteFUNN, en rettighetsbasert fradragsordning som gir norske bedrifter mulighet for å søke skattefradrag på opptil 19 prosent for innovasjons- og utviklingsprosjekter.³²⁰ Ordningen ble etablert i 2002 og hadde til formål å fremme forskning og utvikling (FoU) i norsk næringsliv.

Kultur- og likestillingsdepartementet vurderte hvilken betydning ordningen hadde for mediesektoren, i forbindelse med at det ble opprettet et innovasjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier. Av høringsnotatet³²¹ fremgår det at ordningen vurderes å kunne bidra til å dekke noe av innovasjons- og utviklingsbehovet i mediesektoren. Ordningen er rettet mot prosjekter som fremskaffer ny kunnskap eller nye ferdigheter som kan være til nytte for bedriften i forbindelse med utvikling av nye produkter. Ordningen må altså inneholde et nyhetselement, og det må være en viss usikkerhet forbundet med resultatet. Dette krever at mediene har tilstrekkelige ressurser til å sette i gang innovasjonsprosjekter som er forbundet med risiko for tap. For mange, særlig små lokale medier, kan utfordringen være at det ikke finnes tilstrekkelig med ressurser til å implementere løsninger som allerede finnes i markedet. Departementet peker videre på at det kan være innovasjonsprosjekter i mediesektoren som har behov for en høyere offentlig støtteandel enn det som tilbys gjennom SkatteFUNN. På bakgrunn av dette foreslo departementet at innovasjonstilskuddet til nyhets- og aktualitetsmedier skulle innrettes slik at det komplementerte SkatteFUNN-ordningen og særlig komme små og lokale medier til gode.

6.5.3 Rettstilstanden i andre nordiske land

De nordiske mediemyndighetene opplyser at de har få eller ingen ordninger som er direkte relatert til barn og unges nyhetsbruk.³²² Det finnes likevel noen ordninger der prosjekter som er rettet mot unge, kan prioriteres eller har fått lavere krav om egenandel.

6.5.3.1 Danmark

De danske mediestøtteordningene har ikke et spesifikt fokus på barn og unges nyhetsbruk. Imidlertid finnes det en mulighet innenfor tilskuddsordningen «Innovationspuljen»³²³. Det er det danske Medienævnet som vurderer og fatter vedtak om tilskudd. Slotts- og kulturstyrelsen fungerer som sekretariat. Prosjektstøtte gis til trykte nyhetsmedier, til skrevne nettbaserte nyhetsmedier og

319 <https://stotte.brreg.no/nb/oppslag/stoettetildeling>

320 Forskningsrådet (u.å.) [SkatteFUNN](#).

321 Kulturdepartementet (2018), op.cit.

322 Basert på samtaler med mediemyndighetene i Sverige, Danmark, Island og Finland

323 Slots- og Kulturstyrelsen. (2025, 3. september). [Prosjektstøtte til nyhetsmedier \(Innovationspuljen\)](#).

til nyhetsmedier med nyhetsinnhold i form av levende bilder, lyd m.m. Innovasjonspuljen kan søkes to ganger i året. Det kan søkes om to ulike typer tilskudd i Innovasjonspuljen:³²⁴

1. etableringstilskudd, som kan gis til forundersøkelser eller prosjekter der et nytt, selvstendig nyhetsmedium blir etablert
2. utviklingstilskudd, som kan gis til forundersøkelser eller prosjekter der et eksisterende, selvstendig nyhetsmedium videreutvikles med sikte på å opprettholde, forbedre eller utvikle produksjon og formidling av redaksjonelt innhold³²⁵

Denne prosjektstøtten kan søkes av både etablerte og ikke-etablerte nyhetsmedier. Innenfor denne ordningen kan søkere be om redusert egenfinansiering dersom prosjektet har særlig betydning for barn og unge, eller andre samfunnsgrupper som funksjonshemmede, eldre og etniske minoriteter.

Dette fremgår av § 29 stk. 2 og § 25 stk. 3 i bekendtgørelsen om mediestøtte³²⁶:

§ 25. Egenfinansiering til etableringsstøtte, jf. § 23, skal utgjøre minst 40 pct.

Stk. 2. Egenfinansiering til forundersøgelse skal uanset stk. 1 utgjøre minst 25 pct.

Stk. 3. Såfremt projektet har særlig betydning for børn, unge eller andre grupper i samfundet, herunder handicappede, ældre og etniske minoriteter, kan Medienævnet beslutte at reducere egenfinansieringsgraden, så den udgør mindst 25 pct.”

Og

§ 29. Egenfinansiering til udviklingsstøtte, jf. § 28, skal utgjøre minst 60 pct.

Stk. 2. Såfremt projektet har særlig betydning for børn, unge eller andre grupper i samfundet, herunder handicappede, ældre og etniske minoriteter, kan Medienævnet beslutte at reducere egenfinansieringsgraden, så den udgør mindst 25 pct.

I tillegg er det verdt å nevne at Radio- og tv-nævnet i Danmark i 2024 hadde en utlysning for et nytt public service- lyduunivers for barn og unge. Vinneren av utlysningen var Aller Media AS³²⁷. Det er foreløpig ikke planlagt andre prosjekter med fokus på barn og unge³²⁸.

6.5.3.2 Sverige

Sverige har også tidligere hatt en ordning som ligner den danske, hvor barn og unge har blitt særskilt prioritert i innovasjonstilskuddet. Det lå tidligere i den svenske innovasjons- og utviklingsstøtten i henhold til den nå opphevede forskriften om mediestøtte (2018:2053)³²⁹. Dette fremgår av § 15:

324 Slots- og Kulturstyrelsen. (2018.). [Udviklingstilskud fra Innovationspuljen – Medier](#).

325 Oversatt fra Dansk.

326 Kulturministeriet. (2024, 5. februar). [Bekendtgørelse om mediestøtte \(BEK nr 127 af 05/02/2024\)](#).

327 Slots- og Kulturstyrelsen (2024, 31. mai). [Vinderen af udbuddet af et nyt lyduunivers for børn og unge er fundet](#).

328 Per 06.02.2025

329 Kulturdepartementet (2018). [Mediestödsförordning \(2018:2053\) med ändring enligt \(2020:1102\). \(2018, 20 desember\)](#). Regeringskansliets rättsdatabaser.

Stöd enligt 13 § får lämnas för högst 40 procent av kostnaden för en insats eller förstudie. För insatser med särskild betydelse för de nationella minoriteterna, för barn och unga eller för personer med funktionsnedsättning får stöd enligt 13 § lämnas för högst 75 procent av kostnaden för insatsen eller förstudien.

Ut fra bestemmelsen kunne tiltak med særlig betydning for barn og unge få støtte på inntil 75 prosent av kostnadene, i stedet for 40 prosent som gjaldt for ordinære søkere. I løpet av de årene støtteordningen fantes, mottok mediemyndigheten i Sverige søknader fra ulike prosjekter som rettet seg mot unge målgrupper. Den svenske Mediemyndigheten presiserer at søknadene som kom inn, hovedsakelig dreide seg om opplæringstiltak for redaksjonelle medarbeidere i teknikker for å nå målgruppen, samt tiltak for sosiale medier-redaktører og lignende prosjekter mot barn og unge. Sverige har, ifølge opplysninger innhentet fra Mediemyndigheten, ingen andre støtteordninger for unge innenfor dagens mediestøtteordninger.³³⁰

6.5.3.3 Finland

I Finland er det Traficom som forvalter mediestøtten. De oppgir at det ikke finnes egne støtteordninger i Finland som er spesifikt rettet mot barn og unges nyhetsbruk. Det kan være verdt å nevne at under det finske utdanningsdepartementet har de også det nasjonale audiovisuelle instituttet, KAVI. Der har de en støtteordning, kalt «specialunderstöd» som har som mål å fremme mediekompetanse og kritisk medieforståelse («mediefostran» og «medieläskunnighet») blant personer bosatt i Finland, samt å styrke deres evne til å fungere aktivt og trygt i det digitale samfunnet.³³¹ Støtte gis ikke til skoler, utdanningsinstitusjoner eller høyskoler, og heller ikke til privatpersoner eller arbeidsgrupper. For prosjekter som retter seg mot barn og unge, kan det være aktuelt å søke om redusert egenfinansiering, spesielt hvis prosjektet har særlig betydning for disse gruppene.

6.5.4 Oppsummering

Medier som ønsker å gjennomføre prosjekter som har som formål å fremme unges nyhetsbruk og kritiske medieforståelse kan søke tilskudd etter innovasjons- og utviklingstilskuddsordningen. Etter det Medietilsynet er kjent med eksisterer det ingen andre direkte tilskuddsordninger for mediene som har som formål å stimulere unges nyhetsbruk eller kritiske medieforståelse i dag. SkatteFUNN-ordningen gir for øvrig norske bedrifter mulighet for å søke skattefradrag på opptil 19 prosent for innovasjons- og utviklingsprosjekter. Ordningen supplerer innovasjons- og utviklingstilskuddsordningen.

I Danmark kan medier søke om midler til etablering eller utvikling gjennom Innovationspuljen. Staten dekker en høyere andel av projektkostnadene til prosjekter som har unge som målgruppe. En tilsvarende ordning har tidligere vært i Sverige, i den nå avviklede innovasjonsstøtten. Det eksisterer ikke egne støtteordninger i Finland som er spesifikt rettet mot barn og unges nyhetsbruk.

6.6 Vurdering av tiltak som kan stimulere unges nyhetsbruk

I dette kapittelet ser Medietilsynet på hvordan nåværende direkte mediestøtteordninger kan bidra til å stimulere unges nyhetsbruk, om det bør foreslås endringer i eksisterende ordninger, og om det bør opprettes nye støtteordninger. Forskning viser at nyhetsvanene i ung alder får betydning for nyhetsvanene senere i livet, se punkt 6.3.1. Derfor er det viktig at myndighetene legger til rette for unges nyhetsbruk gjennom gode rammebetingelser.

³³⁰ Islandske mediemyndigheter oppgir at de ikke har noen direkte mediestøtte mot barn og unge.

³³¹ Kansallinen audiovisuaalinen instituutti. (2025, 4. juni). [Specialunderstöd för att främja mediefostran och medieläskunnighet](#).

Medietilsynets samlede anbefalinger er oppsummert i punkt 6.6.1. I punkt 6.6.2 vurderes tiltak innenfor eksisterende ordning for innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier. I punkt 6.6.3 drøfter Medietilsynet fordeler og ulemper med å opprette en ny tilskuddsordning for de redaktørstyrte mediene. I punkt 6.6.4 vurderes et alternativ med mulig nytt prosjekttilskudd, og punkt i 6.6.5 vurderes øvrige tiltak, særlig knyttet til medieforskning.

En eventuell statlig inngripen i form av statsstøtte reiser flere prinsipielle mediepolitiske, juridiske, demokratiske og markedsmessige spørsmål. En mulig ny statsstøtte må også vurderes i lys av reglene i EØS-avtalen. Hvis det offentlige skal korrigere markedet gjennom statlige tilskudd, må inngripenen være nødvendig fordi markedet alene ikke leverer det ønskede resultatet. En typisk situasjon som gjør dette nødvendig, er markedssvikt. Med markedssvikt menes at markedet selv ikke er i stand til å gi et utfall med (mest mulig) effektiv ressursbruk. Videre må en ny statsstøtte-ordning gi tilstrekkelig insentiv til markedet for å tilpasse seg i tråd med det ønskede samfunns målet. Det offentliges inngripen kan dermed bidra til økt effektivitet og økt velferd.³³²

Uten en slik begrunnelse risikerer myndighetene å etablere tiltak som ikke er nødvendige eller effektive, og som dermed heller ikke er i samsvar med reglene om statsstøtte i EØS-avtalen. Medietilsynet drøfter disse ulike problemstillingene i de respektive delkapitlene nedenfor.

6.6.1 Oppsummering av Medietilsynets forslag til tiltak for å nå unge brukere

- Medietilsynet anbefaler å bruke ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd som virkemiddel for å stimulere unge til økt nyhetskonsument fra redaktørstyrte medier. For at et slikt tiltak skal ha ønsket effekt, bør tiltak rettet mot unge være tydelig prioritert når midlene lyses ut, og bevilgningen til ordningen bør økes betydelig. Effekten av tiltakene bør evalueres.
- Medietilsynet har vurdert om det bør innføres en ny tilskuddsordning som skal dekke merutgifter eller kompensere inntektsbortfall for redaktørstyrte medier som tilbyr gratis eller rabatterte tilgang til unge for sine publikasjoner. Medietilsynet anbefaler ikke å innføre en slik tilskuddsordning på nåværende tidspunkt og mener det må innhentes mer kunnskap før eventuelle nye tilskuddsordninger etableres. I tillegg setter statsstøttereglene strenge krav til kontrollmekanismer og dokumentasjon for et økonomisk tap som staten skal dekke. Dette vil kunne gjøre det byrdefullt for mindre medier og på denne måten skape en høy barriere for å søke på en slik ordning sett opp imot at støttebeløpet trolig vil være beskjedent.
- Medietilsynet har vurdert om det bør innføres en ny, formålsbasert, tilskuddsordning til pilotprosjekter som har som formål å øke unges nyhetskonsument. En stor andel prosjekter som kan være aktuelle å gi tilskudd til under en slik prøveordning, vil trolig også kunne få tilskudd til samme formål etter innovasjons- og utviklingstilskuddsordningen. Medietilsynet anbefaler derfor ikke å opprette en slik tilskuddsordning nå.
- Medietilsynet foreslår en økning i bevilgningen til medieforskning for å kunne stimulere til flere forskningsprosjekter som ser på hvilke tiltak som fungerer for å tiltrekke seg unge lesere.
- Medietilsynet støtter regjeringens forslag i statsbudsjettet for 2026 om å opprette Tenk – senter for kildebevissthet og mener dette tiltaket vil støtte opp under målet om å øke unges kritiske medieforståelse.

332 Thuve et al./BDO (2025). *Op.cit.*

6.6.2 Vurdering av tiltak knyttet til innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier

Medietilsynet vurderer mulige tiltak innenfor den eksisterende ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier. Videre vurderes det om det er behov for endringer i ordningen. I dette kapittelet brukes betegnelsen «unge» om aldersgruppen 13 til 30 år (se punkt 6.1.1).

6.6.2.1 Vurdering av tilskuddsordningens formål og virkeområde

Formålet med tilskuddsordningen er å fremme mediemangfold og en opplyst offentlig samtale gjennom å stimulere til redaksjonell, innholdsrettet innovasjon og utvikling i nyhets- og aktualitetsmedier jf. mediestøtteleven § 7 og forskriften § 1. Tilskuddsordningen skal særlig fremme dette i små, lokale medier. MBL har i innspill til utredningen foreslått at tiltak for å få flere unge brukere burde tas inn som et nytt punkt i formålsbestemmelsen til forskriften for tilskuddsordningen, se punkt 6.4.4. Medietilsynet har vurdert innspillet, men kommet til at formålet om å fremme en opplyst offentlig samtale er dekkende også for formålet om å stimulere unges nyhetsbruk. Den sentrale begrunnelsen for å stimulere unges nyhetsbruk, er nettopp å gjøre de unge i stand til å delta i den demokratiske samfunnsdebatten og styrke deres kritiske medieforståelse. Medietilsynet mener at formålet om å fremme redaksjonell, innholdsrettet innovasjon- og utvikling også er dekkende for prosjekter som søker å utvikle nytt nyhetsinnhold, nye formater eller nye metoder for å produsere og distribuere nyheter tilpasset unge. Medietilsynet ser på denne bakgrunn ikke behov for å endre tilskuddsordningens formålsbestemmelse for å kunne benytte ordningen til tiltak som skal stimulere nyhetsbruken blant de unge.

Medier som kan søke tilskudd etter ordningen er alle medier som driver regelmessig journalistisk produksjon og publisering av nyheter, aktualitetsstoff, samfunnsdebatt eller annet innhold av allmenn interesse, jf. forskriften § 2 og medieansvarsloven § 2. Mediet må ha en ansvarlig redaktør som har sluttet seg til allment aksepterte presseetiske standarder. Tilskuddsordningen er avgrenset mot medier som inneholder en overvekt av underholdnings, livsstils- eller forbrukerstoff som er rettet mot publikum som privatpersoner. Heller ikke medier som har markedsføring som hovedformål, kan søke på tilskuddsordningen. Ordningen er plattformnøytral, og alle redaktørstyrte medier som oppfyller vilkårene ovenfor, kan søke. Medier som kan få tilskudd er aviser som publiserer på papir eller nett, radio, podkast, tv-medier og audiovisuelle bestillingstjenester. Medietilsynet vurderer at tilskuddsordningens virkeområde er relevant og hensiktsmessig også med tanke på støttemidler rettet mot tiltak for å nå unge med nyheter, og foreslår derfor ingen endringer.

Medietilsynet drøfter videre om tilskuddsordningens avgrensning av hvilke prosjekter som kan motta støtte er godt tilpasset behovet for å gi tilskudd til prosjekter som har som formål å stimulere unges nyhetsbruk. Hvilke prosjekter som kan motta tilskudd, følger av forskriften § 3 bokstav a og b, se også omtale i punkt 6.5.1 Departementet utdypet i høringsnotatet der det ble foreslått å opprette et innovasjons- og utviklingstilskudd (2018)³³³ følgende om hvilke prosjekter som kan motta støtte:

Med redaksjonell, innholdsrettet innovasjon og utvikling menes utvikling av redaksjonelt innhold eller utvikling eller implementering av nye løsninger for produksjon, publisering, spredning eller formidling av journalistisk innhold, herunder også tiltak som kan bidra til økt konsum av journalistisk innhold i befolkningen generelt eller i spesifikke befolkningsgrupper.

333 [Kulturdepartementet \(2018\)](#)

Videre pekte departementet på følgende:

Departementet har inntrykk av at mange medier, og særlig små medier, mangler finansiering for å kunne ta i bruk eksisterende kunnskap og løsninger for å utvikle egen virksomhet. For å imøtekomme dette behovet foreslår departementet at også prosjekter som implementerer eksisterende løsninger og kunnskap i egne virksomheter, kan defineres som innovasjons- og utviklingsprosjekter. Prosjektet må kunne dokumenteres å være en form for en redaksjonell nyvinning for virksomheten eller virksomhetene som søker om tilskudd, og det må være mulig å skille ut prosjektet fra bedriftens normale virksomhet og drift.

For det første kan det søkes om tilskudd til prosjekter som utvikler redaksjonelt innhold. Medietilsynet peker på at prosjekter som har til formål å lage egne eller tilpassede nyheter eller aktualitetsinnhold for å nå unge målgrupper, kan være kvalifisert til å motta støtte her. For det andre kan det søkes om tilskudd til å utvikle nye formater og løsninger for spredning og/eller konsum av slikt innhold. Dette kan være nye formater for å nå unge, for eksempel med mer lyd- eller videoinnhold, eller innovative metoder for å spre innholdet til denne målgruppen, som gjennom et skolesamarbeid.

Ut fra avklaringene i forarbeidene til forskriften, legger Medietilsynet til grunn at redaktørstyrte medier kan søke om tilskudd for å utvikle og implementere en ny løsning for å gi unge gratis eller subsidiert tilgang til abonnementer. Redaktørstyrte medier kan imidlertid trolig ikke søke om tilskudd etter denne ordningen for å få dekket utgifter eller inntektsbortfall som følge av at abonnement tilbys til en rabattert pris eller gratis. Dette følger av at tilskuddsordningen er avgrenset til å støtte utviklingskostnader for prosjekter som utvikler redaksjonelt innhold, eller prosjekter som utvikler eller implementerer nye løsninger for produksjon, spredning eller konsum av redaksjonelt innhold. Rene driftskostnader eller tap av inntekt faller utenfor innovasjonstilskuddsordningens virkeområde. Støtte til dekning av slike kostnader må etter Medietilsynets syn eventuelt gis etter en annen tilskuddsordning, se punkt 6.6.2.

Gjennomgangen i punkt 6.5.1 av omsøkte og tildelte midler i ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd for perioden fra 2021 til 2024, viser at det i denne perioden har vært søkt om midler til prosjekter spesifikt rettet mot unge. Her fremkommer at en stor andel av prosjektene som mottok tilskudd til innholdsutvikling handlet om å utvikle formater tilpasset unge, særlig på video og podkast. Det er også gitt tilskudd til ulike samarbeidsprosjekter, både på tvers av redaksjoner og der eksterne aktører, herunder skoler, har deltatt. Andre tiltak som har fått støtte har vært knyttet til digitalisering generelt, sosialmedier, utvikling av et digitalt debattforum, lokalradio som rettet seg mot ungelyttere, rekruttering av journalister og personalisering og utvikling av redaksjonelle virkemidler for å nå unge målgrupper.

Med utgangspunkt i hvilke typer tiltak som de siste årene har fått tilskudd gjennom ordningen, vurderer Medietilsynet at tilskuddsordningens formål og eksisterende avgrensning av hvilke medier og prosjekter som er støtteberettiget, er godt tilpasset behovet for å gi tilskudd til prosjekter som har som formål å nå ut til unge med nyhetsinnhold.

Innovasjons- og utviklingstilskuddsordningen vurderes å være velegnet til å støtte de redaktørstyrte medienes i deres arbeid for å nå unge lesere. Medietilsynet foreslår derfor ingen endring i tilskuddsordningens formålsbestemmelse, saklige virkeområde eller ordlyd knyttet til hvilke prosjekter som kan få støtte.

6.6.2.2 Vurdering av om prosjekter rettet mot unge bør prioriteres særskilt

Medietilsynet vurderer i dette kapittelet om det bør gjøres tiltak for å prioritere prosjekter rettet mot unge under innovasjons- og utviklingstilskuddsordningen.

I perioden 2021–2025, har det ikke vært lagt inn noen prioritering av prosjekter som utvikler innhold eller løsninger for å nå unge med nyheter når tilskuddsordningen har vært utlyst. Slike søknader har dermed måttet konkurrere om tilskudd på lik linje med søknader om støtte til innovasjons- og utviklingstiltak som har andre formål. I perioden 2021–2024 ble det søkt innovasjonsstøtte til i alt 57 prosjekter spesifikt rettet mot unge. Av disse har 34 fått tilskudd med et samlet beløp på omtrent 18 millioner kroner. Antall søknader og omsøkt beløp har variert noe over de siste fem årene, som beskrevet i punkt 6.5.1. Fra 2024 til 2025 har det vært en markant økning i antall søknader og i omsøkt beløp for prosjekter rettet mot unge. I 2025 er det søkt om tilskudd etter ordningen for totalt 87 prosjekter, hvorav 26 er rettet mot unge. Dette utgjør omtrent 30 prosent av søknadsmassen. Det ble til sammen søkt om 61,2 millioner kroner etter ordningen i 2025. 17,4 millioner kroner av det samlede omsøkte beløpet gjaldt prosjekter rettet mot unge, det svarer til en andel på 29 prosent av totalt omsøkt beløp. Det er en dobling fra 2024 hvor omsøkt beløp for prosjekter rettet mot unge utgjorde 14 prosent av totalen. Dette kan indikere en økt etterspørsel fra de redaktørstyrte mediene om tilskudd til gjennomføring av innovative prosjekter rettet mot unge.

Medietilsynet har hjemmel i forskriften § 8 til å fastsette prioriterte satsingsområder eller hensyn i forbindelse med kunngjøringen av tilskudd hvert år. Det er dermed mulig å prioritere tilskudd til prosjekter som har som formål å utvikle eller formidle nyhets- og aktualitetsinnhold til unge i årene fremover. Definisjonen av «unge» er redegjort for i punkt 6.1.1 der Medietilsynet foreslår at dette avgrenses til tiltak rettet mot aldersgruppen 13 til 30 år.

Med en slik prioritering når midlene utlyses, vil søknader i denne kategorien stille sterkere i konkurransen mot søknader med andre formål. En slik prioritering er enkel å forvalte, og den kan gjennomføres uten forskriftsendringer eller betydelige administrative kostnader. Tilskuddsordningen gir også bransjen fleksibilitet, ved at aktørene står fritt til å selv avgjøre hvilke prosjekter de vil søke støtte til og hvordan målgruppen for prosjektene skal avgrenses. Samlet vurderer Medietilsynet at å prioritere prosjekter som har som formål å stimulere unges nyhetsbruk og kritiske medieforståelse, er godt egnet for å oppnå ønsket effekt.

Medietilsynet påpeker at tiltaket over vil ha størst effekt dersom det samtidig følges opp med økning av bevilgning til ordningen.

Enkelte av de redaktørstyrte mediene har tatt til orde for at det bør øremerkes en viss sum innenfor innovasjons- og utviklingstilskuddsordningen til prosjekter som har som formål å stimulere unges nyhetsbruk og kritiske medieforståelse. Medietilsynet ser at en øremerking har enkelte fordeler. Prosjekter rettet mot unge trenger da ikke å konkurrere med øvrige prosjekter som det kan søkes om tilskudd til etter ordningen. Dermed vil trolig flere av prosjektene rettet mot unges nyhetsbruk få tilskudd. Ulempen med øremerking av midler er at det kan gjøre forvaltningen av ordningen lite fleksibel. Dersom det ikke kommer et tilstrekkelig antall kvalifiserte søknader innenfor det definerte formålet, kan i utgangspunktet midlene ikke benyttes til andre formål. Dette kan likevel avhjelpes ved at Kultur- og likestillingsdepartementet legger inn en føring om at midlene kan omdisponeres.

6.6.2.3 Vurdering av støtteintensitet

Etter forskriften § 6 kan offentlig støtte etter tilskuddsordningen ikke utgjøre mer enn 40 prosent av prosjektkostnadene. For prosjekter der søker er et lite, lokalt, nyhets- og aktualitetsmedium, kan den offentlige støtten likevel utgjøre inntil 75 prosent av prosjektkostnadene.

Medietilsynet viser til at innenfor ordningen kalt «Innovationspuljen» i Danmark kan søkere be om redusert egenfinansiering dersom prosjektet har særlig betydning for blant annet barn og unge. Egenfinansieringen kan da reduseres til 25 prosent, se punkt 6.5.3. Tidligere var det en tilsvarende ordning med innovasjonstilskudd i Sverige, som nå er opphevet. I tiden da ordningen var operativ, kunne tiltak med særlig betydning for barn og unge få støtte som dekket inntil 75 prosent av prosjektkostnadene, i stedet for 40 prosent, som gjaldt for ordinære søkere.

Prosjekter der søkeren er et lite, lokalt medium har allerede en støtteintensitet på inntil 75 prosent av prosjektets kostnader etter eksisterende regelverk. Spørsmålet er om myndighetene kunne bidratt til å realisere flere prosjekter dersom støtteintensiteten ble økt for samtlige søkere så fremt prosjektet har som formål å stimulere unges nyhetsbruk eller kritiske medieforståelse.

Oslo Economics-rapporten³³⁴ som er beskrevet i punkt 6.3.2, peker på at det er de nasjonale avisene og konsernene som har kommet lengst i bruken av video og lyd i nyhets- og aktualitetsformidlingen. Den peker på at nøkkelfaktorer er store redaksjoner med mye kompetanse og finansielle ressurser. For små mediehus kan det være utfordrende å foreta nødvendige investeringer. Mindre aviser har kommet kortest i den digitale transformasjonen, og de har mindre ressurser å investere i utvikling og bruk av nye formater.

Samlet vurderer Medietilsynet at det er indikasjoner på at det fortsatt er de små, lokale nyhets- og aktualitetsmediene som har behov for lavest krav til egenandel for å få gjennomført ønskede prosjekter rettet mot unge. Det er på nåværende tidspunkt lite data som kan belyse spørsmålet om egenandelskravet bør senkes for flere av de redaktørstyrte mediene. Egenandelskravet har ikke vært et sentralt tema i bransjens høringsinnspill til denne utredningen. LLA har imidlertid pekt på at redusert egenandelskrav er viktig for at de minste avisene som trenger støtten mest har mulighet til å søke og gjennomføre innovasjonsprosjekter.

Derfor foreslår Medietilsynet ingen endring i forskriftens krav til egenandel på nåværende tidspunkt.

6.6.2.4 Vurdering av om bevilgningen til tilskuddsordningen bør økes

Innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier er et knapphetsgode, og ikke alle prosjekter som oppfyller vilkårene for tilskudd kan prioriteres. Hvis vilkårene for å søke på ordningen er oppfylt, gjøres en skjønnsmessig vurdering av prosjektene basert på de årlige prioriteringene for midlene og innstillingen fra Fagutvalget, se punkt 6.5.1. Dette betyr at gode prosjekter kan risikere å ikke nå opp i konkurransen om tilskuddsmidlene.

Medietilsynet drøfter nedenfor om det å øke bevilgningen til tilskuddsordningen kan ha positive effekter for målet om å øke unges nyhetsbruk gjennom redaktørstyrte medier. Spørsmålet må belyses fra både bruker- og avsendersiden. På brukersiden må det vurderes om det finnes indikasjoner i det eksisterende datagrunnlaget som viser trekk ved unges nyhetsbruk som kan tyde på at unge i så liten grad bruker redaksjonelle nyheter at det anses som en svikt i markedet. På avsendersiden er det relevant å se på om bransjen selv planlegger og gjennomfører prosjekter som er relevante for

334 Oslo Economics (2025). Op.cit.

formålet, og om det finnes barrierer for gjennomføringen som statlige tilskudd kan bidra til å bygge ned. Samlet må det vurderes om det er nødvendig at myndighetene går inn med ytterligere økonomiske midler for å korrigere markedet.

Medietilsynet vurderer først brukersiden av markedet. Som beskrevet i punkt 6.3.1 viser forskning at unge er interesserte i nyheter, men at de konsumerer nyheter på en annen måte enn tidligere generasjoner. Unge bruker kortere tid enn eldre generasjoner på å lese nyheter, de foretrekker raske nyhetsoppdateringer, og de leter etter det som interesserer dem. Flere studier har vist at det er et gap mellom hva de unge ønsker og forventer av nyheter, og det innholdet som tradisjonelle medieaktører tilbyr. De tradisjonelle medieaktørene forsøker å møte de unge på de sosiale plattformene som benyttes, og dette krever at journalistikken tilpasses til plattformens format, og at kommunikasjonen innrettes visuelt, personlig og emosjonelt. En mulig løsning som blir fremhevet i forskningen, er å ta i bruk konstruktiv eller forklarende journalistikk i større grad. Med konstruktiv journalistikk menes en måte å presentere nyheter på som fremhever løsninger og fremmer positiv endring, og ikke kun rapporterer om problemer. Fremstillingen kan også inkludere bruk av interaktive og visuelle elementer, som infografikk og videoinnhold. Videre finnes det støtte i forskningen for at unge ofte vurderer nyheter ut fra personlig relevans snarere enn etter hvor stor nyhetsverdi eller demokratisk verdi nyhetene har. Redaksjoner som kobler globale saker til unges hverdagsliv, har ofte lyktes med å nå unge lesere. Videre peker forskningen på at medvirkning og deltakelse i å skape redaksjonelt innhold er viktig for de unge, og at dette bygger tillit og lojalitet til redaktørstyrte medier.

Overordnet viser Medietilsynets rapporter og undersøkelser at de unge, i likhet med befolkningen ellers, har en høy tillit til og høy bruk av redaksjonelt nyhetsinnhold (punkt 6.3.2). Sosiale medier og nettaviser er de mest brukte kildene for unges daglige nyhetsoppdatering. Mange unge følger redaktørstyrte medier i sosiale medier. Samtidig rapporterer de også at de kan være usikre på hvor nyheten kommer fra, og at de er noe sjangerforvirret. Andre er tydelige på at de ikke aktivt følger med på nyheter, de «bare dukker opp i feeden». Medietilsynet ser flere mulige utfordringer knyttet til bruken av sosiale medier som hovedkilden for nyhetskonsument. Selv om sosiale medier gir nyhetsmuligheter for alle, er det slik at de som allerede er interessert i og leser nyheter får mer, mens de med lav interesse og som i mindre grad leser nyhetsinnhold, blir eksponert for færre nyheter. Algoritmene kan også påvirke hvilket nyhetsinnhold de unge blir eksponert for. Risikoen ved dette er at de unge blir eksponert for innhold ut fra individuelle preferanser, fremfor å få innhold som tar for seg bredere samfunnsspørsmål. De unge kan dermed bli dårligere rustet til å følge med på og delta i den brede samfunnsdebatten, noe som er avgjørende for å ta informerte valg og delta i demokratiet. Som det fremgår av punkt 6.3.2, beskriver de unge selv at de har mindre tillit til nyhetene i sosiale medier enn på tradisjonelle nyhetsplattformer. Begge deler kan på sikt svekke befolkningens kritiske medieforståelse, og dermed motstandskraften mot desinformasjon.

Unge nyhetskonsument fra nettaviser skjer i størst grad gjennom gratis tilgjengelig innhold. Unge beskriver at nyheter bak betalingsløsning er en barriere for å lese artikler, og at det gjør det lettere å holde seg til gratisinnhold i feeden. Over de siste årene viser brukerdata også at bruken av nettaviser har gått noe ned blant de unge. Mange benytter ikke redaktørstyrte medier for å holde seg oppdatert på nyheter daglig. 47 prosent av 16–24-åringene oppgir at de ikke bruker noen av de tradisjonelle nyhetsplattformene (tv, radio og avis) daglig, en betydelig høyere andel enn snittet i befolkningen som er på 27 prosent. Sammen med algoritmisk spredning av innhold skaper bruksmønstrene usikkerhet om fremtidens mediemangfold samt unges sårbarhet for feil- og desinformasjon og muligheter for demokratisk deltakelse.

Tilgjengeligheten av gratis nyhetsinnhold, både på sosiale medier og hos aktører som ikke tar betalt for nyheter, gjør det mindre attraktivt for unge å betale for tradisjonelle nyhetsabonnementer. Forskning viser også at de mener at det er for liten forskjell på det de kan få gratis og det de må betale for (punkt 6.3.1).

Gjennomgangen av brukerdata viser i hovedtrekk at unge etterspør innhold som er tilpasset deres mediebruksvaner og livssituasjon. De unge etterspør også innhold som har personlig relevans og nyheter i visuelle eller interaktive formater. Bransjen peker også på at de unge lytter til lange podkaster.

På avsendersiden er det relevant å se på søknader om tilskudd fra redaktørstyrte medier til prosjekter som skal bidra til å nå unge med nyheter. Dette er egnet for å belyse om det er et udekket behov for tilskudd til slike prosjekter.

En gjennomgang av økonomien i nyhets- og aktualitetsmedier som mottar produksjonstilskudd viser ifølge revisjonsselskapet BDO at mange medier har begrenset økonomisk handlingsrom til å prioritere innovasjon og utvikling av innhold som de unge etterspør.³³⁵ I tillegg preges mediene av å være i konkurranse om annonsekronene med globale aktører, som Google og sosiale medier. Medietilsynet peker på at dette kan gjøre det vanskelig å fullfinansiere tiltak mot unge der avkastningen kan være lav, og der effektene først oppnås på svært lang sikt.

Medietilsynet viser til redegjørelsen over i punkt 6.6.2.2 om utviklingen i antall søknader og omsøkt beløp til ordningen. Tabell 38 (punkt 6.5.1) viser at det i perioden har vært søkt om flere midler etter ordningen enn hva som er bevilget. I perioden 2023–2025 har omsøkt beløp totalt til ordningen omtrent utgjort det tredoble av bevilgningen.

Medietilsynet peker på at det fra 2024 til 2025 var en markant økning i omsøkt beløp for prosjekter rettet mot unge, fra 7,9 til 17,5 millioner kroner. Dette kan indikere en økt etterspørsel fra de redaktørstyrte mediene om tilskudd til gjennomføring av innovative prosjekter rettet mot unge.

Ordningen er et knapphetsgode der det er konkurranse om midlene. En gjennomgang av prosjektene det har vært søkt om tilskudd til etter ordningen i perioden 2021 til 2024, viser at mange av prosjektene rettet mot unge, som ikke mottok tilskudd, kunne bidratt til å nå unge med nyheter fra redaktørstyrte medier. Blant prosjektene som ikke nådde opp i konkurransen, var ulike digitaliseringsprosjekter, utvikling av nytt innhold rettet mot unge, digital kompetanseheving, distribusjon på sosiale medier og en ungdomsredaksjon på tvers av lokalaviser. Flere av prosjektene kunne etter Medietilsynets vurdering også bidratt til å styrke unges kritiske medieforståelse og knytte målgruppen tettere til redaktørstyrte medier. Enkelte av søkerne kvalifiserte ikke til å motta tilskuddet i perioden, men kan kvalifisere etter forskriftsendringen i 2025 der det ble åpnet opp for at smalere medier, herunder fagmedier, også kan søke. I tillegg vurderer Medietilsynet at flere av prosjektene det ble søkt tilskudd til som ikke var spesifikt rettet mot unge, kunne nådd yngre målgrupper. Medietilsynet peker på at en vesentlig andel av prosjektene som fikk avslag på tilskudd fremstår som gjennomførbare, og som potensielle bidrag til å nå yngre målgrupper.

Samlet kan gjennomgangen av søknadene til tilskuddsordningen over de siste fem årene tyde på at det er et uutnyttet potensial i innovasjons- og utviklingstilskuddsordningen som virkemiddel for å fremme unges nyhetsbruk.

335 BDO (2025) Rapport – Markedssituasjonen for lokale nummer to-aviser

Funn fra Medietilsynets spørreundersøkelse blant bransjeaktørene viser at å utvikle innhold tilpasset unge er det tiltaket flest har forsøkt for å nå unge lesere (punkt 6.4.1). Rabattkampanjer, kampanjer på sosiale medier og gratis tilgang er blant øvrige gjennomførte tiltak i redaksjonene. Omtrent halvdelen av redaksjonene svarte at de hadde registrert en positiv utvikling etter de gjennomførte tiltakene. Over halvparten av respondentene oppga også at de planla flere tiltak fremover for å nå unge, og de fleste pekte på planer om å utvikle innhold tilpasset unge. Flere trakk også frem tiltak som å sikre representativitet i valg av kilder og temaer, formidling i formater som treffer de unge, herunder video og podkast, og nærvær på sosiale medier. Enkelte hadde i tillegg planlagt gratis tilgang, enten i forbindelse med stortingsvalget eller som generelt tiltak, og ulike rabattkampanjer. Svarene viser at mange redaktørstyrte medier er i en fase der de utforsker hva som er relevant for de unge. Flere redaksjoner nevner at knappe ressurser er en hindring for å gjennomføre slike tiltak.

Medietilsynets tematiske analyse av de kvalitative intervjuene med aktørene (punkt 6.4.2) gir mer informasjon om hvilke tiltak aktørene har prøvd ut, og hva de anser som viktig for å nå unge lesere. Alle informantene pekte på at utvikling av innhold for publisering på sosiale medier er viktig. Enkelte informanter har prøvd ut prosjekter for nyskapende formidling av innhold for å nå de unge der de er. Mange peker på innholdsutvikling som sentralt for å nå de unge, slik som forklarende journalistikk. Flere mediehus har engasjert seg med skolebesøk, debattarenaer for unge, bruk av unge journalister og prosjekter som involverer unge i innholdsutvikling.

Figur 25 og 26 (punkt 6.3.2) viser daglig digital dekning for de under 30 år for et lite utvalg nettaviser i perioden andre kvartal 2021 til andre kvartal 2025. Her ser vi at Fædrelandsvennen, som i perioden har gjennomført Ung-prosjektet, har en mer stabil posisjon og kun en svak tilbakegang i daglig dekning i målgruppen. De andre avisene i utvalget har en tydelig tilbakegang i daglig dekning i målgruppen i perioden. Medietilsynet har ikke data som kan belyse om det er eventuelle sammenhenger, men ser at dette vil være nyttig å undersøke nærmere.

Det var bred enighet blant informantene i de kvalitative intervjuene om at de ønsket å fortsette med flere av tiltakene, strategiene og prosjektene som er beskrevet. Innovasjon i innhold, presentasjon og tjenester er sentrale punkter i informantenes strategier for fremtiden. De fleste tilbyr rabatterte abonnementer til unge. Enkelte aktører har gitt unge gratis tilgang og vil fortsette med dette, mens andre har planer om lignende løsninger.

På spørsmål om hvordan de direkte mediestøtteordningene kan bidra til økt nyhetsbruk blant unge, svarer informantene at innovasjon er en nøkkelfaktor for å fremme betalingsvilje blant unge. Samtlige av informantene understreker at støtteordninger bør oppmuntre til innovasjon i mediehusene, slik at de kan utvikle produkter og tjenester som appellerer til yngre målgrupper. De kvalitative intervjuene viser at det er en vilje hos de redaktørstyrte mediene til å sette i gang nye prosjekter for å nå de unge. Flere aktører peker imidlertid på at ressurser er en barriere for gjennomføring.

Aktører som har gitt skriftlige innspill til denne utredningen, løfter frem innovasjons- og utviklingstilskuddsordningen som et mulig virkemiddel for at de redaktørstyrte mediene fremover skal nå unge med journalistikk. Mange av innspillene fremhever at å styrke innovasjons- og utviklingstilskuddet er det viktigste tiltaket, og flere foreslår å øremerke midler til tiltak for å nå de unge innenfor ordningen. Institutt for journalistikk (IJ) peker på behovet for kontinuerlig, attraktivt og relevant innhold, og på faren for at en satsing på dette blir forbeholdt de mest pengesterke redaksjonene. Landslaget for lokalaviser (LLA) fremhever at det er behov for kraftige innovasjonstiltak for å finne ut av hvordan bransjen kan nå frem til ungdom og unge voksne, og at tilskuddsordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd er egnet. Norsk Journalistlag (NJ) foreslår blant annet at innovasjonstilskuddet økes med ti

millioner kroner, og at det øremerkes prosjekter rettet mot unge. NJ peker også på at innovasjons- og utviklingstilskuddet er et mulig tiltak for å gi verdifull kunnskap om hva som fungerer for å nå unge, noe som kan være overførbart til andre grupper som er underrepresentert i den offentlige samtalen. For øvrig vises til oppsummeringen av høringsinnspillene i punkt 2.4.

På bakgrunn av Medietilsynets spørreundersøkelse, de kvalitative intervjuene med bransjeaktørene og de skriftlige høringsinnspillene kan det utledes at bransjen selv mener at prosjekttilskudd til innholdsutvikling, nyskapende formidling og utvikling av nye tjenester eller tekniske løsninger kan være egnet til å støtte opp om deres arbeid for å nå flere unge lesere.

Utredningen fra Oslo Economics (punkt 6.3.2) tar for seg driftsforutsetningen for de redaktørstyrte mediene og vurderer også konsekvensene av at merverdiavgiftsfritaket for elektroniske nyhets-tjenester ble avvirket i 2023. Utredningen peker på at de som i dag er unge, skal finansiere fremtidens redaktørstyrte medier. Den viser til at de unge foretrekker å se videoer eller lytte til podkast når de oppdaterer seg på nyheter. Oslo Economics mener at etterspørselen etter nyheter i lyd- og bilde-formater kommer til å øke fremover, og at unge brukere kan ha lav interesse for tekstbasert nyhets- og aktualitetsinnhold. En forklaring kan ifølge Oslo Economics være at de unge har vokst opp i en digital verden der video og lydinnhold dominerer, og at mange har vent seg til å oppdatere seg på nyheter gjennom sosiale medier. Utredningen peker på at én hypotese er at dette kan føre til lav betalingsvilje i fremtiden.

Likevel viser utredningen at selv om det er vanskelig å fange interessen til yngre brukere gjennom tekstbasert nyhets- og aktualitetsinnhold, viser mediebransjen stor digital omstillingsevne. Oslo Economics mener at dette trekker i retning av at mediehusene vil klare å nå mange unge brukere i fremtiden. Flere aktører uttrykker i intervju med Oslo Economics at de opplever at mediehuset deres faktisk lykkes med å nå ut til unge brukere. De oppgir at satsingene isolert sett er lite lønnsomme, men strategisk viktige for å skape posisjoner og vaner hos de yngre generasjonene som skal finansiere de redaktørstyrte mediene i fremtiden. Det pekes også på at det er mer krevende for små mediehus å gjøre slike investeringer, enn det er for de nasjonale avisene og aviser som er en del av et konsern. Oslo Economics vurderer at yngre målgrupper kan nås bedre dersom mediehusene har gode rammebetingelser som gjør det mulig for dem å omstille seg og investere. Oslo Economics peker i denne sammenheng på at å ha full merverdiavgift på video- og lydinnhold, kan påvirke omstillings- og investeringsviljen negativt og gjøre det mindre attraktivt å tilby innhold for å rekruttere unge brukere og holde på dem ettersom lønnsomheten av dette reduseres. Medietilsynet har i rapporten «Redaktørstyrte mediers økonomiske situasjon og fremtidsutsikter»³³⁶, som ble overlevert til Kultur- og likestillingsdepartementet i januar 2025, understreket betydningen av lyd og levende bilder for å rekruttere – og holde på unge nyhetsbrukere. Medietilsynet peker her på at favoriseringen dagens merverdiavgiftsordning har av nyheter i tekstformat fremfor lyd og levende bilde, etter Medietilsynets vurdering kan være til hinder for produktutvikling i tråd med publikums etterspørsel og betalingsvilje.

Selv om bransjen selv har vist stor digital omstillingsevne og har igangsatt en rekke tiltak for å nå de unge med nyhetsinnhold, viser Medietilsynet til at det samlet er indikasjoner på en viss svikt i markedet når det gjelder unges nyhetsbruk og bransjens evne til å utvikle og formidle tilstrekkelig relevant innhold i formater som unge benytter. Oversikten over omsøkte midler etter tilskuddsordningen til prosjekter rettet mot unge (tabell 38) viser stor etterspørsel etter statlig tilskudd. Dette taler for at

336 <https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/medieokonomi/2025/250129-okonomiske-forutsetninger-for-redaktorstyrte-medier---medietilsynet.pdf>

myndighetene øker sin økonomiske innsats for å støtte de redaktørstyrte medienes tiltak på feltet. En ulempe ved å benytte innovasjons- og utviklingstilskuddsordningen som statens bidrag til å nå målet om å stimulere unges nyhetsbruk, er at ordningen er utformet som et prosjekttilskudd og dermed gir liten forutsigbarhet over tid. Videre er innovasjons- og utviklingstilskuddet et knapphetsgode, og ikke alle prosjekter som oppfyller vilkårene for tilskudd, kan prioriteres. Ved å øke bevilgningen til ordningen, i kombinasjon med en prioritering av prosjekter rettet mot unge, kan imidlertid flere prosjekter rettet mot unge få tilskudd og realiseres.

Medietilsynet foreslår på bakgrunn av dette at bevilgningen til innovasjons- og utviklingstilskuddsordningen økes betydelig. Medietilsynet peker på at oversikten i tabell 38 i punkt 6.5.1 over omsøkte midler til prosjekter rettet mot unge i 2021–2025, kan gi veiledning for vurderingen av nivået på økningen.

1.1.1.1 Rapportering og evaluering

Etter forskriften § 9 kreves det at tilskuddsmottakeren rapporterer til Medietilsynet om gjennomføringen av prosjektet. Rapporten skal gjøre rede for om tiltaket er gjennomført i tråd med forutsetningene for tilskuddet. I rapporten skal tilskuddsmottaker legge ved et prosjektrekskap. For tilskudd over 400 000 kroner skal regnskapet i tillegg være revidert av statsautorisert eller registrert revisor.

Medietilsynet foreslår at det stilles krav om at prosjektbeskrivelsen inneholder klare mål og KPI-er for prosjektet, og at prosjektrapporten må beskrive resultater og effekt sett opp mot dette.

I tillegg foreslår Medietilsynet at det skal gjøres en effektevaluering dersom bevilgningen til ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd økes. En slik evaluering bør gjøres innen neste fireårige styringsperiode for mediestøtten. Kunnskapsgrunnlaget fra en slik evaluering kan være nyttig i fremtidige vurderinger av eventuelle behov for nye eller endrede tilskuddsordninger.

1.1.1.1 Forholdet til reglene om statsstøtte

Innovasjons- og utviklingstilskuddet er notifisert til EFTAs overvåkningsorgan (ESA) som statsstøtte etter EØS-avtalen artikkel 61 nr. 3 bokstav c. I den opprinnelige notifiseringen av ordningen av 14. juni 2018 (se sak 061/18/COL) godkjente ESA en ramme for ordningen på inntil 30 millioner kroner.

Medietilsynets forslag til tiltak innebærer ingen endringer av forskriftens formål eller virkeområde, og er i tråd med eksisterende støttepraksis. Hvorvidt dette anses som ny statsstøtte, vil trolig avhenge av størrelsen på en eventuell økning i bevilgningen til ordningen. Mest sannsynlig kan støtteordningens budsjett økes med inntil 20 prosent uten at den må notifisere på nytt.³³⁷ Dette er også tatt inn i ESAs beslutning fra 2018:

(16) The notified scheme will be limited to NOK 30 million per year, irrespective of the number of and size of eligible applications received. The budget frame is set annually in the state budget. For 2018 the budget for the notified scheme is set to NOK 7 million.

(18) The Norwegian authorities have committed to notifying any significant increase (over 20%) in the annual budget of the scheme to the Authority.

337 Jf. Næring- og fiskeridepartementets veileder om offentlig støtte punkt 21.2

6.6.3 Vurdering av ny tilskuddsordning for redaktørstyrte medier

Ett av de mulige tiltakene som Kultur- og likestillingsdepartementet nevner i oppdraget til Medietilsynet knyttet til denne utredningen, er subsidiert tilgang til redaktørstyrte medier for unge. Dette er forsøkt i ulike former i bransjen (se punkt 6.4).

Medietilsynet presenterer først en prosjektrapport fra medieforsker Tellef Raabe der det foreslås at staten skal gi tilskudd til medier som gir subsidiert tilgang til elever på videregående skoler. BDO har på oppdrag fra Medietilsynet vurdert tiltaket som er foreslått i Raabes rapport³³⁸ og sett på spørsmålet om denne eller andre lignende ordninger med subsidiert tilgang er nødvendig og forholdsmessig for å oppnå ønsket samfunnseffekt om å øke unges nyhetsbruk.

I det følgende drøfter Medietilsynet Raabes modell og mulige andre nye tilskuddsordninger med utgangspunkt i kunnskapsgrunnlaget som redegjort for i punkt 6.3 og 6.4, rettslige skranker knyttet til EØS-regelverket og BDOs vurderinger.

6.6.3.1 Prosjektrapport med forslag om subsidiert tilgang

Medieforsker Tellef Raabe har gjennomført et forskningsprosjekt som har konkludert med en anbefaling om at staten skal støtte inntektsbortfall for aviser som gir subsidiert tilgang til elever på videregående skoler.³³⁹ Prosjektrapporten skisserer en mulig insentivordning. Det foreslås at alle redaktørstyrte lokale, regionale og nasjonale medier som er medlemmer av Norsk Redaktørforening (NR), skal være berettiget til en kompensasjon for tapte inntekter. Kompensasjon må dokumenteres gjennom rapportering til MBL eller Medietilsynet. Det er estimert kostnader, fra 6,5 til 16 millioner kroner, på grunnlag av tolv avisers innrapporterte abonnementsinntekter for gruppen under 20 år, aggregert opp mot abonnementsinntekter for alle aviser som rapporterer om sine inntekter til Medietilsynet. Det er lagt til grunn at alle unge ville betalt full ung-pris i hele perioden. Det er videre lagt inn en insentivstruktur med påslag for oppnådd dekningsgrad, med et gulv på 10 000 kroner og et tak på 500 000 kroner. En slik trappetrinnsmodell skal sikre at små aktører får et minimum av inntekt, og at store aktører må nå bredt ut for å få maksimalt påslag. I Raabes rapport beskrives det at en slik ordning vil ha best effekt hvis den kobles til skole og pedagogiske aktiviteter. Det beskrives også at det samlede inntektsbortfallet vil være beskjedent i makroperspektiv.

6.6.3.2 Vurdering av om statsstøtte er nødvendig for å oppnå ønsket samfunnseffekt

Statlig støtte kan kun benyttes for å korrigere dokumentert markedssvikt. Med markedssvikt menes at det private næringslivet ikke selv leverer tjenestene på en tilfredsstillende måte. En eventuell ny tilskuddsordning må være målrettet og basert på en tydelig identifisert svikt i de redaktørstyrte medienes evne til å nå de unge.

BDO peker i rapporten som er utarbeidet på oppdrag fra Medietilsynet (punkt 6.2.4) på at de redaktørstyrte mediene har visse egenskaper ved seg som kan motvirke markedssvikt. For det første opererer disse mediene i et tosidig marked, med to inntektsstrømmer fra henholdsvis brukere og annonsører som påvirker hverandre. Hvis flere unge får tilgang, kan det lede til høyere annonseinntekter, som kan kompensere helt eller delvis for tapte abonnementsinntekter. Subsidiert bidrar dermed ikke bare til bredere tilgang, men kan også styrke avisenes kommersielle grunnlag gjennom større rekkevidde i en attraktiv målgruppe. Medietilsynet vurderer at effekten imidlertid ikke er gitt, og det er ikke klart om økte annonseinntekter kan være et realistisk scenario i det internasjonale annonsemarkedet. For det andre viser BDO til at marginalkostnaden ved å distribuere digitalt innhold

338 Thuve, M., Hogstad, F. og Mogensen, T. (2025) Op.cit.

339 Raabe, T. (2025) Op.cit.

til en ekstra bruker er tilnærmet null, hvilket i prinsippet åpner for bred tilgjengeliggjøring uten vesentlige merkostnader. Medietilsynet peker på at disse kjennetegnene ved markedet for de redaktørstyrte mediene taler i retning av at slike medier har gode insentiver for å la unge få gratis eller rabattert tilgang til publikasjonene uten statlig støtte.

Medietilsynet viser til at de redaktørstyrte mediene har igangsatt flere ulike prosjekter for å nå unge med nyhetsinnhold. Blant annet beskriver Oslo Economics i sin rapport til Medietilsynet (punkt 6.3.2) eksempler på satsinger og tiltak som bransjen har tatt i bruk for å nå unge. Blant disse er tilstedeværelse på sosiale medier, podkaster, korte videosnutter, ungdomsjournalistikk og analyser av hvilke saker som appellerer til unge. I tillegg finnes gratis studentabonnementer, rabatterte abonnementer for unge og familiedeling. Funnene i Medietilsynets nye undersøkelser (punkt 6.4) peker i samme retning som det Oslo Economics beskriver. Svarandelen på spørreundersøkelsen var for lav til at svarene kan generaliseres, men undersøkelsen gir samtidig et bilde av situasjonen i redaksjonene som besvarte den. Seks av ti som svarte på undersøkelsen har gjennomført ulike tiltak for å nå unge, mens fem av ti har planlagt fremtidige tiltak. Flesteparten har utviklet innhold som er tilpasset målgruppen, mens halvdelen har hatt rabattkampanjer eller kampanjer på sosiale medier. Av 26 respondenter hadde 8 planlagt å gi unge gratis tilgang i forbindelse med stortingsvalget, mens 5 av 25 respondenter hadde planlagt andre prosjekter hvor unge får gratis tilgang.

Oversikten i punkt 6.4.3.2 viser et lite utvalg av abonnementsordninger rettet mot unge. De som har rabatterte priser, har det enten for de under 30 år eller de under 34 år.

Schibsted-aviser som Aftenposten, Bergens Tidende, og Stavanger Aftenblad gir 50 prosent rabatt på digitalt abonnement for unge under 30 år. Amedia tilbyr en fast pris på 79 kroner per måned for aviser som Avisa Nordland, Drammens Tidende, og Romerikes Blad for de under 30 år. Adresseavisen og Bergensavisen har også ungdomsabonnementer med faste månedlige priser. Aviser som Dagbladet, Nordlys og VG har ingen spesifikke tilbud til unge lesere. Både Schibsted og Amedia har et «full tilgang»-abonnement³⁴⁰ som har lik pris for alle.

Ulike varianter av gratis tilgang er også et produkt som bransjen tilbyr, og som har vært prøvd ut tidligere. Schibsted tilbød i flere år «Schibsted Student». Dette var et initiativ hvor studenter ved høyskoler og universiteter fikk tilgang til Schibsteds medier via lærestedene. Prosjektet hadde utfordringer med å finne en bærekraftig finansieringsmodell og ble til slutt lagt ned. En utfordring var også at en veldig liten andel av brukerne ble abonnenter etter at de var ferdige som studenter. Dette er et eksempel på at tilgang alene trolig ikke er nok til å skape en relasjon til unge over tid som gjør at brukere konverteres til betalende abonnenter.

Amedia lanserte i forkant av skolestart og stortingsvalget i 2025 et ettårig pilotprosjekt som gir gratis tilgang til aviser for unge mellom 15 og 20 år. Amedia opplyser at i oktober 2025 har et antall svarende til 18 prosent av målgruppen tatt tilbudet i bruk. Ni av ti brukere har konsumert nyheter gjennom prosjektet. Amedia beskriver også at de unge er interessert i å lese lokalaviser og hendelsesnyheter, og peker på at de unge har registrert seg på eget initiativ, ikke som et resultat av tiltak i regi av skolen.

Fædrelandsvennens UNG-prosjekt viser at det kan gi betydelig effekt når man tilbyr mer enn kun tilgang til et eksisterende produkt. Avisen har ansatt tre journalister som jobber utelukkende rettet mot unge. Halvdelen av tiden brukes på innholdsproduksjon, resten på skolebesøk og lignende opplæringstiltak. De unge blir også engasjert i å skrive artikler og debattinnlegg. Samlet har dette fordret ekstern finansiering gjennom en kombinasjon av støtte fra Fritt Ord og midler fra lokalt næringsliv

340 Hos Schibsted heter abonnementet «Full tilgang», hos Amedia heter det +Alt.

og andre stiftelser. Av 5 500 elever som har fått mulighet til gratis tilgang, har litt over 60 prosent registrert seg. 16 prosent bruker avisen daglig, 32 prosent bruker den ukentlig og 49 prosent bruker tilgangen månedlig. Effekten av å satse på debatt har også vært betydelig. Fra ti debattinnlegg året før UNG-prosjektet ble etablert, har det til nå vært publisert 160 debattinnlegg skrevet av unge.

Medietilsynet viser også til prosjektet Nasjonale avisuker er oppskalert fra en til to uker, og inkluderer alle elever fra første trinn på grunnskolen til siste år på videregående skole.

Svarene fra spørreundersøkelsen Medietilsynet sendte til de redaktørstyrte mediene i forbindelse med denne utredningen, viser at bransjen er i en fase hvor de utforsker hva som er relevant for de unge. Redaksjonenes beskrivelser av hva som skal til for å nå de unge viser at de ser et behov for sammensatte strategier. Flere nevner betaling som en hindring, samtidig peker flest på at det er behov for å produsere innhold som oppleves relevant. I høringsinnspillene fra bransjen til denne utredningen, samt i de kvalitative intervjuene, pekes først og fremst på innovasjonstilskuddsordningen som det mest sentrale virkemiddelet.

Selv om det kan vises til enkelte pilotprosjekter hos de største mediehusene, peker BDO på at denne typen markedstilpasning i liten grad realiseres i praksis. BDO peker på flere mulige forklaringer. For det første indikerer blant annet Raabes rapport et behov for pedagogiske virkemidler i samspill med tilgang for å oppnå effekt. Eksempler på slike virkemidler er investeringer i fysisk tilstedeværelse, synlighet og redaksjonelle undervisningsopplegg. For det andre peker BDO på at mange redaktørstyrte medier har lave driftsmarginer og en annonseøkonomi kjennetegnet av global konkurranse, som gjør det utfordrende å satse på investeringer rettet mot unge målgrupper der det er uvisshet rundt avkastning. Medietilsynet viser samtidig til at flere avishus har satt i gang prosjekter med gratis tilgang for unge som beskrevet i punkt 6.4. Enkelte aktører peker på at dersom de hadde fått flere abonnenter via skoleverket eller andre nasjonale løsninger, ville det vært aktuelt å lage mer betalt innhold for denne aldersgruppen.

Medietilsynet har også vurdert om det er forhold ved unges nyhetsbruk som tilsier at det er et behov for det offentlige til å bidra økonomisk til at flere unge får tilgang til innhold som ligger bak betalingsmur i redaktørstyrte medier. I punkt 6.3.2 beskrives sentrale trekk i de unges tilgang til og bruk av nyheter. Seks av ti unge i gruppen 16–19 år har i utgangspunktet tilgang til redaktørstyrte medier. Forklaringen er trolig at mange har tilgang gjennom familieabonnementer, og andelen svarer omtrent til andelen av befolkningen totalt. I aldersgruppen 25–34 år har kun fire av ti tilgang til avisabonnementer, noe som kan indikere at en svikt i tilgang først blir markant, sett i forhold til totalen i befolkningen, når de unge etablerer seg med egne husholdninger.

Selv om det har vært en nedgang i bruken av tradisjonelle nyhetsmedier, brukte stadig halvdelen av nordmenn mellom 16 og 24 år nettavis daglig i 2024. Oslo Economics påpeker også at de ikke har data som viser at unge konsumerer mindre nyheter enn de gjorde tidligere. Analysebyrået mener det ikke kan utelukkes at unge konsumerer mer nyhets- og aktualitetsinnhold enn tidligere, fordi det har blitt mer tilgjengelig. Det som kan være utfordrende ifølge Oslo Economics, er å fange de unges oppmerksomhet med tekstbasert innhold. De er vokst opp i en digital verden, der video og lyd dominerer, og hvor nyhetsinnhold også er tilgjengelig i sosiale medier.

Medietilsynets gjennomgang av funn fra eksterne og interne rapporter i punkt 6.3.2 viser at unges nyhetskonsument fra nettaviser i hovedsak er fra gratis tilgjengelig innhold. Innhold på nettaviser som kun er tilgjengelig gjennom betalt abonnement, kan være en barriere for bruk av redaktørstyrte medier, og kan forsterke forholdet til det innholdet som dukker opp i feeden i sosiale medier. Over

de siste årene viser brukerdata også noe tilbakegang i bruken av nettaviser blant de unge, og mange benytter ikke redaktørstyrte medier til daglig nyhetsoppdatering. Fem av ti i gruppen 16–24 år bruker nettavis på daglig basis, mens åtte av ti får med seg nyheter i sosiale medier. At unge i stor grad bruker sosiale medier som kilde til nyheter, kan utgjøre et demokratisk problem fordi algoritmene i stor grad styrer hva de unge eksponeres for (punkt 6.6.1).

Den store utfordringen for de redaktørstyrte mediene er å få de unge over på egne plattformer. Oslo Economics peker på at en subsidiert tilgang kan være et bidrag til dette ved å knytte de unge nærmere til merkevaren. Samlet sett er Medietilsynet enig i konklusjonen fra BDO som peker i retning av en vedvarende markedssvikt, der det investeres for lite i å gjøre redaktørstyrte medier relevante og tilgjengelige for unge. På den annen side viser bransjen ifølge Oslo Economics stor digital omstillingsevne, noe som trekker i retning av at bransjen også i fremtiden vil klare å tiltrekke seg unge brukere. Som beskrevet over, har bransjen prøvd ut ulike tiltak for å nå de unge. Flere peker på at det er viktig at prosjektet er helhetlig og gjennomtenkt for å lykkes. Viktige suksesskriterier som fremheves, er tilstedeværelse og innsats i skolene og ansettelse av unge journalister som forstår de unges språk.

Samlet vurderer Medietilsynet at det er forhold som tyder på at de redaktørstyrte mediene har behov for statlig tilskudd for at flere skal prøve ut ordninger med å gi gratis eller rabattert tilgang til unge. Kunnskapsgrunnlaget er imidlertid ikke entydig, og Medietilsynet peker også på at effekter av en eventuell økt bevilgning til innovasjons- og utviklingstilskuddsordningen, som foreslått i punkt 6.6.1, bør hensyntas før det tas endelig stilling til behovet for nye tilskuddsordninger.

6.6.3.3 *Vurdering av om den foreslåtte tilskuddsmodellen vil ha tilstrekkelig insentiveffekt*

For at en ny statlig tilskuddsordning skal være forenlig med statsstøtteregelverket i EØS-avtalen, må støtten også ha en insentiveffekt. Det vil si at foretaket må endre adferd sammenlignet med situasjonen dersom foretaket ikke hadde fått støtte. Støtten må altså føre til at foretaket utøver aktivitet det ellers ikke ville utøvd, eller utøver aktiviteten i annet eller større omfang enn dersom det ikke hadde fått støtte. Dersom en ny tilskuddsordning skal innføres, må den derfor utformes på en slik måte at den gir tilstrekkelig insentiv for de redaktørstyrte mediene til å øke sin innsats for å nå unge, sammenlignet med det slike medier gjør i dag.

BDO peker på at eksemplene fra bransjens prosjekter neppe gir grunnlag for generelle antakelser om at det vil være lønnsomt for redaktørstyrte medier å gi unge gratis tilgang uten noen form for offentlig støtte. BDO peker videre på at utviklingen i mediemarkedet tyder på at brukerbetaling er sentralt for medienes lønnsomhet. Enkelte av høringsssvarene (se punkt 6.4.4) anbefaler at staten vurderer å subsidiere tilgang for unge. Det fremheves samtidig at det først er nødvendig å undersøke mulige løsninger på bakgrunn av de erfaringene som bransjen allerede har gjort.

Medietilsynets undersøkelser (punkt 6.4) viser at bransjen har planlagt ulike tiltak fremover, herunder gratis tilgang, for å nå unge. På spørsmålet om hva bransjen mener er det viktigste for å få unge til å abonnere, pekte én av fem på abonnementspriser, mens fire av fem fremhevet at innholdet må være relevant. Tiltak som bransjen har gjennomført eller satt i gang er redegjort for i punkt 6.4 og 6.6.

Medietilsynet peker på at en statlig støtteordning med kompensasjon for merutgifter eller inntektsbortfall trolig ville vært viktigst for de små, lokale, mediene som står utenfor konsern, og har små driftsmarginer og få redaksjonelle ressurser.

6.6.3.4 Vurdering av økonomisk modell for en insentivordning

Kostnadsestimatet i Raabes forslag er gjengitt ovenfor. Prosjektrapporten legger til grunn en dekning av et estimert inntektsbortfall med utgangspunkt i pris på rabattert abonnement ganget med dekning. I tillegg foreslås det en insentivstruktur basert på dekningsgrad, et gulv på 10 000 kroner og et tak på 500 000 kroner.

Et inntektsbortfall som skal kompenseres, må kunne dokumenteres. Medietilsynet mener at forslaget innebærer flere usikkerheter. For det første må grunnlaget for kompensasjon ta utgangspunkt i reelt tapte inntekter, noe som krever at beregningsgrunnlaget tar høyde for hvor mange av de eksisterende ung-abonnementene som har betalt full ung-pris, og hvor mange som har kommet inn som følge av ulike kampanjepriser. For det andre kan det bli utfordrende å dokumentere at alle nye brukere ville ha betalt full pris.

Erfaringene fra gjennomførte prosjekter kan samtidig gi noen indikasjoner. Til Amedias pilotprosjekt bidro Amediastiftelsen med 4,8 millioner kroner, i tillegg til det Amedia selv har finansiert³⁴¹. Amedias bidrag er ikke tallfestet. Fædrelandsvennens UNG-prosjekt hadde et budsjett på rundt 3 millioner kroner for skoleåret 2024/2025. Beløpet dekket prosjektansettelse av tre journalister, informasjon og utviklingsressurser. Disse midlene ble dekket av privat næringsliv og stiftelser. I tillegg har Fædrelandsvennen finansiert prosjektledelse, økonomistyring og øvrige redaksjonelle medarbeidere.

Selv om vi har enkelte kostnadsestimater for to ulike prøveprosjekter tilgjengelig, er dette etter Medietilsynets vurdering et sparsomt grunnlag for å kunne vurdere kostnader forbundet med insentivordninger eller andre former for subsidiert tilgang. På generelt grunnlag kan det nevnes at marginalkostnadene ved å gi flere abonnenter digital tilgang normalt sett vil være lave. Det kan imidlertid påløpe enkelte driftskostnader for medier som har innført et system med gratis tilgang, for eksempel til ulike innloggingsløsninger. For enkelte aviser som ikke er tilknyttet et konsern eller ikke har egnet abonnementssystem, kan det være høyere kostnader forbundet med å etablere et slikt system. Eventuelle etableringskostnader er ikke tallfestet i Raabes eller i BDOs rapporter. Dette vil imidlertid ikke bli dekket av en insentivordning basert på kompensasjon for inntektsbortfall.

Samlet vurderer Medietilsynet at det på nåværende tidspunkt finnes for lite empiri til å kunne trekke noen endelige konklusjoner om økonomisk modell for en tilskuddsordning som vil best kunne stimulere til at redaktørstyrte medier innfører ordninger med subsidiert tilgang for unge.

6.6.3.5 Vurdering av kontrollmekanismer og forholdet til statsstøtteregelverket

En insentivordning reiser flere praktiske og regulatoriske spørsmål, blant annet om notifikationsplikt etter EØS-regelverket, risiko for konkurransevridding og behovet for tydelig avgrensning og kontrollmekanismer.

BDO peker på at en tilskuddsordning som tar utgangspunkt i kompensasjon for tapte brukerinntekter, kan være misvisende ettersom de faktiske inntektene er uklare. BDO mener at en slik ordning snarere fremstår som «statlig kjøp av abonnenter». Det vises til at dersom ordningen ikke kan notifiseres inn i dagens produksjonstilskuddsordning, må den gjennomføres som et statlig innkjøp/eller støtte til tjenester av allmenn økonomisk betydning (SGEI), sammenlignbart med allmennkringkasteroppdraget som staten i dag kjøper fra TV 2. Dette stiller strengere krav til å dokumentere bedriftsøkonomisk underskudd fra driften, enn formålsbaserte tilskuddsordninger. Når staten subsidierer eller kjøper brukertilgang til et tosidig marked, slik mediebransjen representerer, må både bruker- og annonse-

341 <https://www.amedia.no/aktuelt/nyheter/amedia-gir-400-000-unge-gratis-tilgang-til-sine-aviser>

inntekter vurderes. Økt brukertilgang blant unge kan gi høyere annonseinntekter og dermed helt eller delvis kompensere for manglende betalingsvillighet hos yngre målgrupper. Dersom dette ikke skjer, må det dokumenteres, for eksempel gjennom et regnskapsmessig skille. Et slikt administrativt krav kan være en betydelig byrde for mindre aktører og redusere deres vilje til å delta, noe som kan svekke hensikten med å gi tilskudd til små, lokale, medier.

Etter Medietilsynets vurdering må en ny tilskuddsordning være enkel å søke på og ikke stille for høye krav til dokumentasjon og rapportering sammenlignet med hva mediene kan oppnå av tilskudd, for at den skal kunne fungere etter sin hensikt. En tilskuddsordning som har karakter av «statlig kjøp av abonnenter» slik BDO viser til, vil etter Medietilsynets vurdering trolig kreve for omfattende dokumentasjon for kostnader og regnskapsmessig skille til at den blir effektiv og målrettet.

6.6.3.6 Samlet vurdering

Medietilsynet viser til at bransjen selv har satt i gang flere tiltak for å gi unge gratis tilgang til nyheter uten statlig tilskudd. På nåværende tidspunkt viser bransjens initiativer noen indikasjoner på hva som skal til dersom en ordning med gratis tilgang for unge skal være vellykket. Amedias satsning er stadig i en tidlig fase. I oktober 2025 har 18 prosent av målgruppen tatt tilbudet i bruk, og ni av ti har konsumert innhold. Amedias tall sier ikke noe om hvor regelmessig de unge bruker tilgangen. I Fædrelandsvennens UNG-prosjekt bruker 32 prosent tilgangen på ukentlig basis. Erfaringene fra Schibsted viste at tilgangen ble brukt av studenter, men at dette ikke hadde noen markant effekt målt i konvertering til betalte abonnement etter at studietiden var over. Samlet eksisterer det lite empiri på hvorvidt en slik gratis tilgang kan gi langsiktige effekter for videre bruk og betalingsvilje. Forskning indikerer likevel at dette kan være tilfelle. Det som kan dokumenteres på kort sikt, er andelen av målgruppen som tar gratis tilgang i bruk, og i hvilken grad tilgangen benyttes.

Et viktig argument for å utrede en ny tilskuddsordning er de økonomiske utfordringene som de redaktørstyrte mediene står i. Mange av disse mediene har lave driftsmarginer og en annonseøkonomi kjennetegnet av global konkurranse, som gjør det utfordrende å satse på investeringer rettet mot unge målgrupper der det er uvisshet rundt avkastning. Medietilsynet viser til at økonomiske forhold kan tale for at en ny tilskuddsordning som dekker merkostnader eller inntektsbortfall fører til at flere redaktørstyrte medier tar slike ordninger i bruk.

Amedia peker på at staten bør bidra til at unge får tilgang til redaktørstyrte medier, men foretaket peker også på behovet for nærmere undersøkelser før en slik ordning eventuelt innføres. Tellef Raabes forskningsprosjekt og Fædrelandsvennens UNG-prosjekt viser at en form for tilskuddsordning med subsidiert tilgang må følges av pedagogiske tiltak, slik som fysisk tilstedeværelse og redaksjonelle undervisningsopplegg. Raabe viser til at tilgjengeliggjøring alene ikke er tilstrekkelig for å tiltrekke seg unge brukere i et konkurranseutsatt mediemarked, og at det trolig også vil kreves investeringer i synlighet og målrettet markedsføring. Dette vil ikke kunne løses med en kompensasjon for inntektsbortfall eller andre former for subsidiert tilgang eller kjøp av abonnement.

I de kvalitative intervjuene Medietilsynet har hatt med utvalgte bransjeaktører (punkt 6.4.2), pekes det på at det er viktig å balansere gratis tilgang med utvikling av innhold som er tilpasset unge brukeres behov og preferanser, og sikre at informasjon har en verdi som er forstått og verdsatt av de unge. Øverst i skjemaet

BDO peker i rapporten utarbeidet for Medietilsynet (punkt 6.2.4) på at sammenhengen mellom økonomiske stimuli og effekt er usikker, eksempelvis unges priselastisitet for avisabonnementer. Videre peker BDO på andre vesentlige usikkerhetsfaktorer, som avisbransjens risikovillighet for å

sette inn komplementære tiltak som innholdsutvikling og pedagogiske virkemidler, samt risiko for administrativ kompleksitet ved krav om regnskapsmessig skille.

Medietilsynet er enig i BDOs anbefaling om at det må gjennomføres en grundigere utredning for å identifisere hvilke effekter støtteformene forventes å gi og hva som kreves for å sikre at ordningene er å anse som lovlige etter statsstøtteregelverket. Medietilsynet anbefaler at bransjens egne tiltak følges over tid, og at mulige effekter evalueres. Videre bør myndighetene fortsette å måle unges nyhetsbruk fremover, slik som i Medietilsynets Bruksmangfoldsrapport.

Medietilsynet foreslår på denne bakgrunn ikke å opprette noen ny tilskuddsordning for subsidiert tilgang nå.

6.6.4 Vurdering av midlertidig prosjekttilskudd

Medietilsynet har vurdert om det bør innføres en midlertidig, formålsbasert, prosjekttilskuddsordning der medier kan søke om tilskudd til ulike pilotprosjekter for å nå unge. Prosjekttilskuddet ville kunne fungert som et supplement til innovasjons- og utviklingstilskuddordningen, gjøres tidsbestemt og være gjenstand for følgeforskning for å se på mulige effekter.

En slik ordning ville hatt som formål å gi tilskudd til prosjekter som er egnet til å belyse mulige effekter av ulike tiltak for å nå unge, og kunne dermed styrket myndighetenes kunnskapsgrunnlag. Slike midler kan avsettes i statsbudsjettet under kap. 335 post 73 Medietiltak og øremerkes pilotprosjekter som har som formål å nå unge enten gjennom innovativ nyhetsproduksjon, nye former for formidling eller utprøving av løsninger med å gi gratis eller rabatterte tilgang til mediets innhold.

Medietilsynet peker på at en stor andel prosjekter som kan være aktuelle å gi tilskudd til under en slik prøveordning, trolig også kan få tilskudd til samme formål etter innovasjons- og utviklingstilskuddsordningen. En samlet bransje peker i de skriftlige høringsinnspillene på at innovasjons- og utviklingstilskuddsordningen er det mest sentrale virkemiddelet myndighetene har til å møte bransjens behov, se punkt 2.4. Andre nordiske land har også benyttet innovasjonstilskuddsordninger for å støtte prosjekter som er rettet mot unge.

Medietilsynet viser til at å opprette nye tilskuddsordninger gir økt administrativ ressursbruk og kan utløse notifikasjonsplikt til ESA. Å utvide den økonomiske rammen for innovasjons- og utviklingstilskuddsordningen kan på den andre siden gjennomføres raskt og krever ikke forskriftsendringer.

Samlet finner Medietilsynet på ikke grunnlag for å anbefale å opprette nye prosjekttilskuddsordninger som tiltak for å stimulere unges nyhetsbruk. Innovasjons- og utviklingstilskuddsordningen vurderes som godt egnet for formålet, se punkt 6.6.1.

6.6.5 Øvrige tiltak – medieforskning og senter for kildebevissthet

I punkt 6.6.2 peker Medietilsynet på behovet for mer kunnskap om hvilke tiltak som lykkes med å stimulere unges nyhetsbruk i redaktørstyrte medier, og tiltak som kan bidra til økt kritisk medieforståelse.

Medietilsynet fordeler årlig midler til medieforskning på grunnlag av en innstilling fra Fagutvalget for medieforskning. Her kan forskere, journalister og andre med tilknytning til mediene søke om midler til forsknings- og utviklingsarbeid. Tildelingen av midler til medieforskning er hjemlet i Stortingets årlige budsjettvedtak, der det bevilges midler i statsbudsjettet kap. 335 post 73 Medietiltak. I statsbudsjettet for 2026 er bevilgningen til medieforskning foreslått til 4 750 000 kroner.

Prioriterte områder for tildeling følger av retningslinjer fastsatt av Medietilsynet, og publiseres ved kunngjøringen av midlene. For 2026 er forskning på mediemangfold, kritisk medieforståelse og data-spill prioritert. Under formålet «mediemangfold» sier retningslinjene blant annet dette:

I lys av endringene i verdikjeder, pengestrømmer og markedsstruktur, og dermed også driftsvilkår, er det behov for mer kunnskap om hvordan mediestøtte som virkemiddel best kan innrettes for å bidra til å ivareta de mediepolitiske målene om å sikre den samfunnsviktige journalistikken og bidra til redaksjonell produksjon av nyhets- og aktualitetsstoff over hele landet.

Om forskning på brukersiden heter det blant annet:

Forskning på mediebruk og nyhetsbruk i ulike grupper av befolkningen er også av interesse. Særlig er det behov for innsikt i om befolkningen eksponerer seg for et mangfold av avsendere, i hvilken grad mediene fungerer som samlende arenaer for den opplyste offentlige samtalen, eller i hvilken grad medieutviklingen bidrar til en fragmentering av offentligheten.

Under prioriteringen av forskning på tiltak som skal styrke befolkningens kritiske medieforståelse heter det:

Forskning på hvilke type tiltak som fungerer for å styrke ulike aldersgruppers kritiske medieforståelse og digitale dømmekraft er av interesse.

Prioriteringene for 2026 er etter Medietilsynets vurdering godt egnet til å tildele midler til forskningsprosjekter som ser på mulige effekter av tiltak de redaktørstyrte mediene har iverksatt for å stimulere unges nyhetsbruk og kritiske medieforståelse.

Som Medietilsynet redegjør for i punkt 6.3.1, mangler det kunnskap om og forskning på hvilke tiltak som fungerer for å tiltrekke seg unge nyhetslesere. Medietilsynet vurderer på bakgrunn av dette at det kan ligge et potensial i å stimulere til ytterligere forskning på dette området.

Medietilsynet ber derfor regjeringen vurdere om bevilgningen til medieforskning bør økes noe, herunder om det bør øremerkes egne forskningsmidler til dette formålet. Dette kan i så fall følges opp med en egen prioritering i retningslinjene når midlene kunngjøres, slik at det fremgår at de prioriteres til forskningsprosjekter som handler om å se på mulige effekter av ulike tiltak de redaktørstyrte mediene har iverksatt for unges nyhetsbruk.

Medietilsynet viser også til at regjeringen i statsbudsjettet for 2026 foreslår å bevilge 20 millioner kroner under kap. 335 post 73 Medietiltak til opprettelse av Tenk – senter for kildebevissthet. Senteret skal opprettes som en uavhengig stiftelse som skal arbeide for å styrke kildebevisstheten i befolkningen, og skal bygge videre på det som allerede gjøres av Faktisks skoleavdeling Tenk. Senteres skal imidlertid utvides til å inkludere flere målgrupper. Tenk utvikler undervisningsopplegg, ressurser og verktøy som gjør unge bedre rustet til å forstå, vurdere og delta i dagens informasjonslandskap.³⁴² Medietilsynet peker på at et slikt senter for kildebevissthet vil bidra til arbeidet med å øke unges kritiske medieforståelse når de navigerer på ulike plattformer for å tilegne seg nyhetsinnhold.

342 Kilde: tenk.faktisk.no



Fotokreditering

Forside: Natali Hordiiuk / Unsplash

Side 2: Jacob Nordstrøm

Side 5: Yulissa Tagle / Unsplash

Side 15: Kit Formerly / Unsplash

Side 21: Joyce Romero / Unsplash

Side 36: Bank Prom / Unsplash

Side 120: Austin Distel / Unsplash

Side 204: Skylar Kang / Pexels

Side 205: Kevin Malik / Pexels

Side 226: Eugene Chystiakov / Unsplash



Kontakt eller følg oss:

Instagram:
[instagram.com/medietilsynet](https://www.instagram.com/medietilsynet)

ISBN: 978-82-8428-069-1

Nettside:
medietilsynet.no

Facebook:
facebook.com/Medietilsynet

E-post:
info@medietilsynet.no

LinkedIn:
linkedin.com/company/medietilsynet