

Redaktørstyrte mediers økonomiske situasjon og fremtidsutsikter

Medietilsynets oppsummering og vurderinger basert på en utredning av Oslo Economics



1 Departementets oppdrag og avgrensning av oppdraget

Kultur- og likestillingsdepartementet ga i vedlegg til supplerende tildelingsbrev nr. 2 av 24. mai 2024 Medietilsynet i oppdrag å utrede norske nyhetsmediers økonomiske situasjon og fremtidsutsikter. Oppdraget var som følger:

«Som en del av arbeidet med å legge til rette for et fortsatt sterkt mediemangfold i Norge, er det behov for oppdatert kunnskap om de redaktørstyrte mediernes økonomiske situasjon og økonomiske fremtidsutsikter. Dette er viktig ikke minst sett opp mot den økende utfordringen som ligger i spredning av desinformasjon, fordi redaktørstyrte medier er et sentralt virkemiddel for å styrke befolkningens motstandskraft.

Utredningen skal beskrive status og vurdere fremtidig utvikling/scenarier når det gjelder de økonomiske forutsetningene for redaktørstyrte medier i Norge, herunder nåværende og mulige fremtidige konsekvenser av at momsfrirket for elektroniske nyhetstjenester ble fjernet i 2023.

Utredningen skal være i tråd med familie- og kulturkomiteens merknad i Innst. 14 S (2023–2024): 'Komiteen mener samtidig at regjeringen bør vurdere konsekvensene avviklingen merverdiavgiftsfritaket for elektroniske nyhetstjenester kan få, for tilbudet av elektroniske nyhetstjenester og mediemangfoldet på lengre sikt, jf. bl.a. Totalberedskapskommisjonens anbefaling om å sikre rammevilkår for å opprettholde et mangfold av redaktørstyrte medier. Regjeringen bør videre særlig vurdere konsekvensene avviklingen kan ha for produksjon av levende bilder og mediernes fremtidige mulighet til å utvikle attraktive nyhetstilbud, blant annet for yngre målgrupper.'»

Etter dialog med departementet ble oppdraget avgrenset slik at NRK, gratispublikasjoner, fagpresse og magasiner, lokalkringkasting og nasjonale radiostasjoner ikke inngår i grunnlaget for utredningen. Mediene som er inkludert, er abonnements- og løssalgsaviser, og TV 2.

Frist for leveransen ble satt til 31.12.24. I ettertid er tidspunkt for overlevering av rapporten fra Medietilsynet til departementet satt til 29.01.25.

2 Organisering av arbeidet

Med bakgrunn i at oppdraget var omfattende og leveransen hadde kort tidsfrist, vurderte Medietilsynet at det var behov for ekstern bistand til gjennomføringen. I henhold til statens anbuksregler ble oppdraget lyst ut, og med utgangspunkt i utvalgskriteriene som var satt, ble Oslo Economics valgt som leverandør.

I henhold til kontrakten skulle Oslo Economics utarbeide og overlevere følgende til Medietilsynet:



«a. Empirisk basert analyse av nåsituasjonen i bransjen og fremtidsscenarioer for de redaktørstyrte mediene.

Med utgangspunkt i oppdaterte data om de redaktørstyrte medienes driftssituasjon, ønsker Medietilsynet en empirisk basert analyse av nåsituasjonen i bransjen og fremtidsscenarier for de redaktørstyrte mediene.

- Beskrivelsen bør minst ta for seg medienes driftsøkonomi, oppslutning i befolkningen og virksomhetenes tilgang på digital infrastruktur. Med digital infrastruktur forstås digitale abonnementssystemer, tilgang til programmatisk annonsering og eventuelle andre digitale verktøy gjennom eierskap, partnerskap eller andre former for tilknytning.
- Beskrivelsen av nåsituasjonen må inneholde en kartlegging av medienes avgiftsbelagte elektroniske nyhetstjenester, og beskrive de økonomiske konsekvensene gjeninnføringen av merverdiavgift har hatt på slike tjenester der det er mulig.

b. Vurdering av fremtidig utvikling av de økonomiske forutsetningene for drift av redaktørstyrte medier i Norge.

Medietilsynet ønsker videre en vurdering av fremtidig utvikling av de økonomiske forutsetningene for drift av redaktørstyrte medier i Norge med følgende momenter:

- Vurdering av fremtidig utvikling må belyses basert på de siste års markedsendringer (blant annet annonse- og brukerinntekter, endrede medievaner, teknologisk utvikling og utfordringer med å nå unge brukere m.m.) og økonomiske konsekvenser med og uten det nevnte merverdiavgiftsfritak på elektroniske nyhetstjenester.
- Oppdragstaker må benytte anerkjente metoder og fremstille ulike fremtidsscenarier i utredningen.
- Vurderingen må minst inneholde fremtidig utvikling med og uten merverdiavgift på elektroniske nyhetstjenester for kommersielle kringkastere og aviser hver for seg. Det legges til grunn at fritaket for merverdiavgift for nettaviser videreføres uendret.
- Vurderingen bør ta høyde for mulige endringer i medienes inntekter og kostnader, oppslutning i befolkningen (herunder endringer i mediebruksmønstre) og digitale infrastruktur og gjøre rede for hvordan ulik utvikling for de nevnte elementene kan virke inn på utviklingen av medienes økonomiske forutsetninger.
- Vurderingen bør belyse konsekvenser for mediemangfoldet ved de ulike scenariene som beskrives og spesielt peke på undergrupper av redaktørstyrte medier som kan forventes å få utfordrende driftsvilkår i tiden som kommer. Det er ønskelig at utredningen belyser hvilke konsekvenser de ulike scenariene har for unge brukere.

Innhenting av nødvendige data

Konsulenten må i tilbudsbeskrivelsen identifisere det nødvendige datagrunnlag som vurderes relevant for oppdraget.

Medietilsynet vil stille sin database med opplysninger om aviser som tar betalt for innholdet til disposisjon for oppdraget (dette er tilnærmet alle aviser i Norge som tar betalt for innholdet). Databasen inneholder blant annet opplysninger på utgiverselskapsnivå om spesifiserte driftsinntekter fordelt på papir og nett, spesifiserte driftskostnader, avisenes opplag fordelt på papiroplag, nettopplag, abonnement og løssalg, avisenes eierskap, påloggingsløsninger, geografisk plassering. Opplysningene strekker seg tilbake i tid, og er siste gang oppdaterte med data for 2023. Oppdaterte leser-, lytter- og seertall er offentlig tilgjengelige fra Kantar Media, MBL og Nielsen.

SSBs mediebruksdata belyser nåsituasjonen når det gjelder blant annet unges mediebruk. Medietilsynets utredninger belyser ulike dimensjoner ved mediemangfoldet i Norge, se [Medietilsynets nettside om Mediemangfold](#).

Medietilsynet legger videre til grunn at de nasjonale kringkasterne vil gi oppdragstaker tilgang til data. Medietilsynet kan bidra med kontaktdata til de nevnte kilder.

Løsningsbeskrivelsen bør spesifisere hvilke data som planlegges benyttet i utredningen. Nærmere spesifikasjon av hvilke data Medietilsynet skal bidra med må planlegges ved oppstart av oppdraget.»

Før Oslo Economics startet sitt arbeid gjennomførte Medietilsynet møter med Mediebedriftenes Landsforening (MBL) og TV 2 for å få innspill til tilnærming, aktuelle informanter og relevant datagrunnlag.

Underveis i arbeidet, har Medietilsynet hatt tett og jevnlig dialog med Oslo Economics. Medietilsynet har gitt innspill både i det løpende arbeidet og på rapportutkast.

Oslo Economics har fått tilgang til Medietilsynets data og utredninger som har vært relevante for utredningsarbeidet. Utredningens datagrunnlag har primært vært kvantitativ bedriftsinformasjon som medievirksomhetene årlig rapporterer til Medietilsynet. I tillegg har Oslo Economics gjennomført kvalitative intervjuer med et utvalg sentrale bransjeaktører. Andre kilder oppgis fortløpende i fotnoter til rapporten.

3 Utredningens hovedfunn

Oslo Economics peker i sin utredning på digitaliseringen som den viktigste driveren for de redaktørstyrte medienes økonomiske utvikling de siste årene, og gir en detaljert gjennomgang av de vesentlige sidene ved utviklingen. Kort oppsummert peker Oslo Economics blant annet på følgende sentrale utviklingstrekk:

3.1 Presset økonomi: kostnadstiltak og investeringsbehov

Inntektene fra avisenes papirutgaver og tv-stasjonenes lineære sendinger er de siste årene kraftig redusert og er kun i noen grad erstattet av inntekter fra digitale kilder. Resultatet er presset lønnsomhet (se kap. 5.1.1 og 5.2.4 i Oslo Economics' utredning). Lavere inntekter har gjort det nødvendig med betydelige kostnadsbesparende tiltak i medievirksomhetene, samtidig som det har vært behov for store investeringer i teknologi for å møte den digitale utviklingen. I noen grad legger tiltakene et press på medievirksomhetenes redaksjonelle miljøer (se kap. 5.2.5). Oslo Economics peker på at KI har et potensial til å øke effektiviteten i redaksjonene, men at dette også krever store investeringer.

3.2 Digital brukerbetaling er blitt viktigere som inntektskilde for mediene

De redaktørstyrte mediene forretningsmodell har over tid endret seg fra annonsefinansiering til brukerfinansiering. I takt med digitaliseringen har mediene gått fra å ha inntekter fra salg av annonser og reklameplass som viktigste inntektskilde, til å i hovedsak være finansiert av brukerinntekter, som salg av abonnement. Digitaliseringen bidrar til at norske medier møter mange flere og ofte ressursmessig overlegne konkurrenter i både annonse- og brukermarkedet (se kap. 5.1.1). Samtidig er det en bekymring hos bransjeaktørene knyttet til nye generasjoner mediebrukeres interesse for tekstbasert innhold (se kap. 6.6). De redaktørstyrte mediene må kontinuerlig levere nyhets- og aktualitetsprodukter i de formatene som brukerne etterspør og er villige til å betale for.

3.3 Stordriftsfordeler og digital posisjonering

Oslo Economics gjør grundig rede for den driftsøkonomiske situasjonen og utviklingen for ulike typer aviser etter størrelse og nedslagsfelt og beskriver mangfoldet av driftsforhold for norske aviser (se kap. 5.1.2 til 5.1.7). Utredningen peker på at store nasjonale aviser, og kanskje også regionale aviser, er relativt godt posisjonert i den digitale driftsøkonomien, mens små aviser er dårligere posisjonert. Særlig gjelder dette små aviser som står utenfor konsern. Det siste henger sammen med de stordriftsfordelene som kan oppnås gjennom digitale løsninger. I den forbindelse viser Oslo Economics til den omfattende konsolideringen som har skjedd i det norske mediemarkedet de siste årene.

3.4 TV 2s virksomhet innen nyhets- og aktualitetsinnhold

Oslo Economics gjør også rede for TV 2s driftsforhold (se kap. 5.2.3 til 5.2.5). TV 2 er utsatt for mange av de samme digitaliseringseffektene som avisene, og overgangen fra lineær tv-seing til seing på strømmet innhold kan ramme nyhetssendingene spesielt. Et kjennetegn ved nyhets- og aktualitetsinnhold er at det raskt blir utdatert og mister sin markedsverdi fordi nyhetsbildet endrer seg. Videre er det lav betalingsvilje blant seerne for denne type innhold. Dette medfører at det for nyhetssendinger på tv er mindre vanlig med tidsforskjøvet seing enn det er for annet medieinnhold. Oslo Economics mener dermed at det er rimelig å anta at konsumet av nyhetsinnhold vil være lavere blant dem som strømmer enn blant dem som konsumerer lineært. Videre viser Oslo Economics til tendensen til at flere velger bort kanalpakker som ofte inneholder kanalene med nyhetssendinger, til fordel for egne kombinasjoner av strømmetjenester, der nyhetssendinger har mindre, om noen, plass i det hele tatt. Dette kan føre til lavere brukerinntekter fra kjøp av kanalpakker med tv-

nyhetssendinger og lavere annonseinntekter fra nyhetssendingene fordi de får færre seere. Oslo Economics viser også til gjennomførte kostnadsreduksjoner i TV 2 i 2023 og legger til grunn at bortfallet av mva.-fritaket førte til at TV 2 reduserte virksomheten mer enn det som ellers ville skjedd (se kap. 5.2.5).

3.5 GDPR og samtykke

Personvernreglene nedfelt i GDPR har stor betydning for avisenes muligheter til å generere annonseinntekter ved hjelp av data om mediebrukerne. Oslo Economics opplyser i utredningen at bransjen anslår at om lag 20 prosent av brukerne ikke gir samtykke til bruk av deres data (se kap. 4.7.2 og 5.1.1).

3.6 Publikums mediebruk

Oslo Economics viser til at mediebrukere har endret atferd i forbindelse med digitaliseringen og overgang til digitale plattformer. Nyheter som tradisjonelt har vært konsumert til relativt faste tidspunkt, er i dag tilgjengelige hele tiden, og i langt flere formater enn tidligere. Oslo Economics peker på flere faktorer som bidrar til at mediebrukerne har endret atferd, som konvergensen mellom tradisjonelle avishus og kringkastere. Fremveksten av flere kilder til nyheter, som at flere får med seg nyheter via sosiale medier og podkast, og at mobilen er blitt den foretrukne enheten for nyhetskonsument, bidrar også til dette. Mange mediebrukere forventer i dag personalisert innhold, og norske redaktørstyrte medier konkurrerer mot store globale aktører som allerede benytter seg av avansert brukerdatainnsamling og sømløse brukeropplevelser. De yngre generasjonene som er vokst opp med smarttelefoner, er vant med å konsumere innhold på en helt annen måte enn det de tradisjonelle nyhets- og aktualitetsformatene representerer. Endret brukeratferd blant mediebrukere påvirker betalingsvilje og lojaliteten (se kap. 4.3)

3.7 Nærmere om yngre mediebrukere

Oslo Economics viser til at MBLs undersøkelse om betaling for nyheter fra 2024 viser at personer under 30 år, i større grad enn eldre over 60 år, ønsker å se videoer eller lytte til podkast når de oppdaterer seg på nyheter fra norske aviser og nettaviser.¹ Samtidig er tekstbaserte artikler på nett det mest foretrukne formatet blant personer både under 30 år og over 60 år (se kap. 3.3). Videre viser samme undersøkelse fra MBL en sterk vekst i andelen unge under 30 år med tilgang til avisabonnement (enten det er digitalt, papir eller en kombinasjon), med en økning fra 42 prosent i 2018 til 58 prosent i 2024. Det er ikke fremlagt data fra aktørene som er intervjuet i tilknytning til arbeidet med rapporten, som tyder på redusert rekruttering av unge voksne til abonnementsprodukter tilbudt av redaktørstyrte medier. Noen aktører har oppgitt til Oslo Economics at yngre målgrupper i større grad betaler for innhold enn de historisk har gjort (se kap. 7.5).

Oslo Economics erfarte i sine intervjuer at mange mediehus opplever det som krevende å nå yngre brukere. Særlig gjelder dette mediehus som har papiravisen som kjerneprodukt.

¹ MBL, Undersøkelse om betaling for nyheter 2024, «Hvilke formater foretrekker du for å oppdatere deg på nyheter fra norske aviser og nettaviser?»



Videre beskriver Oslo Economics at bransjeaktørene er samstemte i at etterspørselen etter nyhets- og aktualitetsinnhold formidlet i video- og lydformater, kommer til å øke, og at unge særlig etterspør lyd- og bildeinnhold. Satsingen på formater som treffer de unge mediebrukerne, er strategisk viktig fordi dette skaper posisjoner og vaner hos de unge som skal finansiere de redaktørstyrte mediene i fremtiden (se kap. 7.5). At det er full merverdiavgifts-sats på nyheter og aktualiteter på video- og lydformater, kan ifølge Oslo Economics virke hemmende på utviklingen av innhold som rekrutterer unge mediebrukere.

Oslo Economics finner imidlertid ingen dokumentasjon på at dagens unge konsumerer mindre nyheter nå enn tidligere (se kap. 7.5). Alt tyder på at unge er interessert i nyheter og allerede er vant til å betale for digitalt innhold. Oslo Economics viser til at mediebransjen har vist stor digital omstillingsevne, og at dette trekker i retning av at mediehusene vil klare å utvikle medieinnhold som rekrutterer unge. En forutsetning er at rammebetingelsene ellers ikke er til hinder for en slik utvikling.

3.8 Video og lyd blir viktige formater for de aller fleste mediehus

Oslo Economics viser til konvergensen som har skjedd blant medievirksomhetene de siste årene. «Alle» medievirksomheter publiserer i dag tekst, lyd og video, enten det dreier seg om avis, tv eller radio (se kap. 4.1). Oslo Economics påpeker at det i et slikt bilde kan bli lite fruktbart å skille mellom avis, tv og radio i tiden som kommer. En konsekvens av dette er at det blir utfordrende å avgrense et mva.-fritak til å gjelde kun for bestemte typer medievirksomheter.

3.9 Nye konkurranseflater og partnerskap

Samtidig som det har kommet mange nye konkurrenter inn i det norske mediemarkedet, er grensene mellom konkurrent og samarbeidspartner blitt mer utydelige (se kap. 4.2). Oslo Economics viser i den forbindelse til at sosiale medier konkurrerer med de redaktørstyrte mediene om mediebrukernes tid og annonsørens penger. Samtidig er sosiale medier en distribusjonsplattform for mange mediers redaksjonelle innhold.

3.10 Nærmere om mva.-fritak for elektroniske nyhetstjenester

Merverdiavgiften (mva.) ble innført i 1970 og betales av sluttbruker. Papiravisene fikk ved innføringen mva.-fritak begrunnet i demokratiske hensyn: Det frie ord skattlegges ikke med begrunnelse i at det er grunnleggende viktig for demokratiet. Fra 2016 ble mva.-fritaket utvidet til også å gjelde for nettavisene for å få en avgiftsmessig likebehandling av publisering av nyheter på nett og på papir. I 2020 fikk også dybdejournalistikk (fagpressen) og elektroniske nyhetstjenester som ikke publiseres som tekst og stillbilder (tv-nyheter), mva.-fritak. I 2023 ble imidlertid mva.-fritaket for tv-nyheter og andre elektroniske nyhetstjenester avviklet. Mediene møter i dag et differensiert mva.-regime med full merverdiavgift for elektroniske nyheter på lyd og video og mva.-fritak for tekstbaserte nyheter distribuert på digitale plattformer.

Nettavisen som publiserer lyd og video, har fortsatt mva.-fritak forutsatt at avisen i hovedsak

inneholder tekst og stillbilder. Dersom avisen i hovedsak publiserer lyd og video, faller avisens mva.-fritak bort.

Etter at fritaket ble avviklet, har TV 2 vært den eneste aktøren i det norske mediemarkedet som har levert mva.-pliktige elektroniske nyheter. Oslo Economics viser til anslaget fra TV 2 er at endringen i mva.-reglene har påført virksomheten et årlig tap på 150 millioner kroner, og at dette var en del av årsaken til at TV 2 nedbemannet og avviklet flere nyhets- og aktualitetsprogrammer i 2023. Oslo Economics har ikke kunnet verifisere størrelsen på effekten av gjeninnføringen av mva. for elektroniske nyhetsmedier, men legger til grunn at TV 2 som følge av bortfallet av mva.-fritaket, reduserte sin virksomhet mer enn selskapet ellers ville gjort i møtet med mer krevende markedsforhold, (se kap. 5.2). Oslo Economics legger videre til grunn at merutgiftene som følge av gjeninnføringen av mva., neppe kan veltes over på TV 2s betalende abonnenter. Utover tapet av inntekter innebærer gjeninnføringen av mva. at det blir mindre økonomisk rasjonelt å utvikle elektroniske nyhetstjenester. Slik Oslo Economics ser det fører differensiert merverdiavgift til et dårligere tv-nyhetstilbud enn en plattformnøytral merverdiavgift.

Oslo Economics har i sin utredning en grundig gjennomgang av de mulige effektene et differensiert avgiftsregime har for mediene og mediebrukerne (se kap. 6.3). En videreføring av en differensiert merverdiavgift vil ifølge utredningen gi medievirksomhetene insentiver til å prioritere utvikling av tekstbaserte nyhetsprodukter, selv om mediebrukerne prefererer og har høyere betalingsvilje for nyheter i lyd- og videoformater. Mediene vil, dersom de handler økonomisk rasjonelt, tilpasse sin produktportefølje til avgiftsregimet og ikke til publikums preferanser, ifølge Oslo Economics. Dette kan bidra til at befolkningen får et dårligere nyhetstilbud og kan svekke de redaktørstyrte medienes driftsøkonomi.

4 Medietilsynets vurderinger

Mediene har en viktig demokratisk rolle, og et mangfold av medier er en forutsetning for ytringsfrihet og et velfungerende demokrati. De redaktørstyrte journalistiske mediene har en særlig viktig funksjon fordi de formidler nyheter, aktualiteter, debatt, samfunnskritikk og er fellesarenaer for en åpen og opplyst offentlig samtale. Formålet med de mediepolitiske støtteordningene er å bidra til at hele befolkningen har tilgang til et mangfold av redaktørstyrte, uavhengige nyhets- og aktualitetsmedier av høy kvalitet, jf. det såkalte infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd. Den samfunnsviktige rollen mediene er tillagt, blir blant annet løftet i Totalberedskapsmeldingen, som regjeringen la frem i januar 2025.² Meldingen anbefaler at rammevilkårene for å opprettholde et mangfold av redaktørstyrte medier sikres, blant annet fordi høy bruk og høy tillit er avgjørende for å motvirke skadevirkningene av desinformasjon.³ Regulatoriske rammevilkår virker inn på de økonomiske forutsetningene for de redaktørstyrte mediene. I utformingen av regulatoriske virkemidler, som mediestøtteordninger, er det prinsipielt viktig å sikre at innretningen av

² Meld. St. 9 (2024-2025) [Totalberedskapsmeldingen — Forberedt på kriser og krig](#)

³ Ibid.

tiltakene fremmer mediemangfold og ikke svekker insentiver eller muligheter til å utvikle journalistikken i takt med ny teknologi og nye brukervaner.

4.1 Redaktørstyrte nyhetsmediers sterke posisjon bidrar til mediemangfold

Norge står i en særstilling både når det gjelder høy tillit til, høy bruk av og høy betalingsvilje for redaksjonelt nyhetsinnhold. En rapport fra organisasjonen Reporters Without Borders fra mai 2024 viste at Norge fortsatt topper verdens pressefrihetsindeks, etterfulgt av våre nordiske naboland Danmark og Sverige.⁴ Rapporten viste videre at det er indikatoren knyttet til myndighetenes rolle som garantister for uavhengig journalistikk, og folks rett til pålitelig og uavhengig informasjon, som går mest tilbake sammenlignet med foregående år, og at også Norge hadde en noe lavere score på denne indikatoren enn tidligere.⁵

Medietilsynets mediemangfoldsregnskap støtter opp om at det ofte er positive sammenhenger mellom de tre indikatorene tillit, bruk og betalingsvilje for redaksjonelt nyhetsinnhold. Medietilsynet har siden 2019 årlig gjennomført målinger av tillit til utvalgte norske nyhetsmedier. Målingene viser en stabil høy tillit til norske redaktørstyrte nyhetsmedier over tid, og tilliten har vært generelt høy på tvers av kjønn og aldersgrupper. I den siste statusrapporten for bruksmangfoldet i Norge var andelen som oppga svært høy eller ganske høy tillit til norske nyhetsmedier, minst 70 prosent i alle aldersgrupper.⁶ Videre mente 49 prosent at norske nyhetsmedier dekker nyhetsbildet nøytralt og objektivt, mens 43 prosent oppfattet nyhetsmediene i Norge som uavhengige av politisk eller statlig påvirkning. I den siste tillitsmålingen fra høsten 2024 går den samlede andelen som har svært høy eller ganske høy tillit til norske nyhetsmedier, noe ned sammenlignet med foregående år.⁷ Utdanning er den bakgrunnsvariabelen som har størst betydning for tillit, der høyere utdanning korrelerer med høyere tillit til redaktørstyrte norske nyhetsmedier. Videre er det en positiv sammenheng mellom bruk av redaktørstyrte norske nyhetsmedier og tillit, og tilliten er lavest blant dem som oppgir at de ikke følger med på nyheter.⁸

Den høye nyhetsbruken og betalingsvilligheten for redaksjonelt nyhetsinnhold er godt dokumentert i rapporten fra Oslo Economics. Samtidig blir betydningen av fremtidig oppslutning om nyhetsmedienes digitale produkter understreket, se blant annet kap. 3 i rapporten. Medietilsynets statusrapporter om bruksmangfold har dokumentert en tydelig trend der betalt nettavis har blitt viktigere i befolkningens nyhetsrepertoar de siste årene. Medietilsynet har siden 2019 gjennomført undersøkelser om befolkningens interesse og motivasjon for nyhetskonsument, der det blant annet er stilt spørsmål om hva befolkningen mener er de viktigste nyhetskildene.⁹ Andelen som oppgir betalt nettavis som en av sine

⁴ <https://rsf.org/en/2024-world-press-freedom-index-journalism-under-political-pressure>

⁵ Ibid., jf. også <https://www.medietilsynet.no/nyheter/aktuelt/norge-topper-pressefrihetsindeks/>

⁶ Kantar gjennomfører undersøkelsen på oppdrag fra Medietilsynet, se Medietilsynet (2023) *Mediemangfoldsregnskapen 2022 – Mediemangfold i eit bruksperspektiv*

⁷ Medietilsynet (2025) *Mediemangfoldsregnskapen 2024 – Mediemangfold i eit bruksperspektiv* (under publisering)

⁸ Ibid. (under publisering)

⁹ Kantar gjennomfører undersøkelsen på oppdrag fra Medietilsynet, se Medietilsynet (2023) *Mediemangfoldsregnskapen 2022 – Mediemangfold i eit bruksperspektiv*

viktigste nyhetskilder, økte markant fra 34 prosent i de første målingene våren 2019 og 2020, til 41 prosent høsten 2020.¹⁰ Etter en liten tilbakegang høsten 2021 og 2022, til respektive 37 og 39 prosent, var det ytterligere en markant økning i 2023 og 2024, der hele 48 prosent begge disse årene oppga betalt nettavis som en av sine viktigste nyhetskilder.¹¹ Dette samsvarer med den sterke veksten i tilgang til avisabonnement som fremkommer av MBLs undersøkelse Betaling for nyheter 2024, og det komparative funnet fra Reuters Digital News Report for 2024 om at norske forbrukere er mest villige til å betale for nyheter sammenlignet med de øvrige 46 landene der undersøkelsen er gjennomført, jf. kap. 3 og 7 i rapporten fra Oslo Economics.

Medietilsynets undersøkelse viser også at andelen av befolkningen som oppgir podkast som en av sine viktigste nyhetskilder, foreløpig er relativt lav, men samtidig har økt jevnt fra 7 prosent i 2022 til 9 prosent i 2023 og til 11 prosent i 2024.¹² Tv har ligget stabilt høyt som en av de viktigste nyhetskildene for en stor andel av befolkningen i perioden 2019–2024, med et oppsving særlig under koronapandemien.¹³ Sosiale medier som viktigste nyhetskilde gikk kraftig tilbake fra 26 prosent i 2019 til rundt 17 prosent i 2020 og 2021, men høsten 2022 startet andelen å øke igjen. I 2024 var den tilbake på samme nivå som før pandemien, med 27 prosent.¹⁴ Samlet sett støtter resultatene fra Medietilsynets undersøkelser over den siste femårsperioden opp om at akselerasjonen av digitale bruksmønstre fortsetter, og at mange kombinerer flere ulike nyhetskilder og -plattformer i sitt daglige nyhetsrepertoar.

4.2 Mulige fremtidige konsekvenser av endrede økonomiske forutsetninger

Medietilsynet vurderer at Oslo Economics har lagt frem en rapport som på en faktabasert og utfyllende måte belyser den driftsøkonomiske situasjonen og driverne de redaktørstyrte mediene har stått og står overfor. Funnene som det refereres til i utredningen, sammenfaller med utviklingstrekkene som er beskrevet i de medieøkonomiske rapportene som Medietilsynet har utarbeidet de seneste årene. En sentral faktor er at brukerbetaling utgjør en stadig større andel av mediens driftsinntekter og annonseinntektene en stadig mindre andel. Medietilsynets årlige rapporter om norsk medieøkonomi dokumenterer også at mediens lønnsomhet er svekket på tross av betydelige kostnadskutt de siste årene.¹⁵ Rapporten Oslo Economics har utarbeidet, diskuterer videre hvordan de identifiserte endringene i de økonomiske forutsetningene kan påvirke mediebransjen fremover.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Medietilsynet (2025) *Mediemangfaldsrekneskaper 2024 – Mediemangfald i eit bruksperspektiv* (under publisering)

¹² Ibid., 2022 var første året podkast var et svaralternativ i spørsmålet om viktigste nyhetskilde i undersøkelsen av tillit til nyhetsmedier og motivasjon og interesse for nyheter.

¹³ Ibid. Andelen som oppgir at tv er en av sine viktigste nyhetskilder lå på 58 prosent i mars 2019, 68 prosent i mars-april 2020, 65 prosent i oktober 2020, 63 prosent i oktober 2021, 57 prosent oktober 2022, 61 prosent i november-desember 2023 og 57 prosent i november 2024.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ [Medietilsynets rapporter om norsk medieøkonomi](#)



Oslo Economics konstaterer at mediernes annonseinntekter utgjør en stadig mindre andel og brukerinntektene en stadig større andel av mediernes driftsinntekter, samtidig som inntekt per bruker er redusert. Oslo Economics peker på at mediebransjen er samstemte i at fremtidens betalende mediebrukere i større grad vil foretrekke nyheter publisert som lyd og levende bilder. Avisene bør, slik Oslo Economics ser det, ha mulighet til å levere journalistikk på alle formater. Det påpekes at nyhetsinnhold som lyd og levende bilder er en viktig driver for å rekruttere nye betalende mediebrukere, og at dette krever store ressurser. Kostnadsbesparelsene avisene kan oppnå ved for eksempel å innføre KI i redaksjonene, eller ved å levere et smalere produkt, er slik Oslo Economics ser det ikke nok til sikre økonomisk bærekraft for fremtiden. Avisene må hente høyere inntekter fra den enkelte betalende bruker. Oslo Economics fremhever betydningen utformingen av offentlig lover og regler har for mediernes utvikling av formater markedet etterspør og har betalingsvilje for, og påpeker at dagens mva.-regler diskriminerer nyheter på lyd og bilde til fordel for nyheter i tekstformat.

Oslo Economics' observasjoner og vurderinger knyttet til fremtidige nyhetsformater, stemmer med Medietilsynets oppfatning. Betydningen av lyd og levende bilder, særlig for å rekruttere - og holde på unge nyhetsbrukere, har vært fremhevet av alle medieaktører. Medietilsynet har hatt kontaktmøter med det siste året. Favoriseringen dagens mva.-ordning har av nyheter i tekstformat fremfor lyd og levende bilde, kan etter Medietilsynets vurdering være til hinder for en produktutvikling i tråd med publikums etterspørsel og betalingsvilje.

4.3 Skalafordeler bidrar til ytterligere konsolidering

Digitaliseringen gjør situasjonen stadig mer prekær for papiraviser uten tilknytning til større konsern og som dermed ikke kan ta del i digitale skalafordeler. Oslo Economics tegner et scenario der det ikke kan utelukkes at noen aviser må innstille virksomheten fordi de ikke har slik tilknytning og ikke klarer omstillingen. Oslo Economics peker på lave etableringshindre og mener nyetablerte medier vil bidra til at avsendermangfoldet likevel kommer til å bestå, men peker også på at de nyetablerte mediene vil være smale med et eksklusivt innhold rettet mot et betalingsvillig kjernepublikum. Skalafordelene er ifølge Oslo Economics en sterk driver for økt eierkonsentrasjon i mediemarkedet. Små, selvstendige aviser kan få digitale skalafordeler enten ved å bli del av, eller ved å inngå partnerskap med, et større konsern. Både lovverk og eiernes tradisjon for å ha respekt for mediernes redaksjonelle uavhengighet gjør det lite sannsynlig at økt eierkonsentrasjon får betydning for det reelle perspektiv- og meningsmangfoldet, slik Oslo Economics ser det.

Dette samsvarer med utviklingstrekk som Medietilsynet har pekt på i de seneste statusrapportene om avsendermangfold. Eierkonsentrasjonen i avismarkedet har økt betydelig de seneste årene. Flere enkeltstående aviser er kjøpt opp av de største aviseierne, og flere av disse oppkjøpene er begrunnet i større krav til nye teknologiske løsninger. Muligheten for enkeltstående aviser til å ta del i digitale skalafordeler er også

bakgrunnen for at flere aviser har valgt å inngå partnerskapsavtaler med de store konsernene.¹⁶

Medietilsynet har så langt ikke sett indikasjoner på at oppkjøpene i avismarkedet har som formål å legge ned selvstendige redaksjonelle enheter og deler Oslo Economics vurderinger på dette punktet. Det å inngå i et konsern har i mange tilfeller, slik Medietilsynet ser det, gitt små tidligere uavhengige aktører bedre forutsetninger for å lykkes med den digitale transformasjonen og dermed sikre et fremtidig driftsgrunnlag. Et annet utviklingstrekk er at antallet strategiske samarbeid har økt ved at flere av de uavhengige avisene inngår i partnerskap med de store mediekonsernene om digital infrastruktur. På samme måte som det å være eid av et konsern gir fordeler, kan denne formen for strategiske partnerskap som gir tilgang til felles løsninger og digital innovasjonskraft, ha positive effekter for avsendermangfoldet, særlig dersom alternativet er sviktende lønnsomhet og nedleggelse av små lokalaviser.¹⁷

4.4 Økt brukerbetaling stimulerer til kvalitet i innholdet, men kan samtidig redusere tilgangen til nyheter for dem som ikke betaler

Oslo Economics beskriver hvordan brukerbetalingens økende betydning i de aller fleste avisenes driftsøkonomi gir insentiver til å investere i kvalitet for den betalende brukeren. Mens brukerpreferansene går i retning av høykvalitets nyhetsformater med lyd og bilde, gir dagens avgiftsregime avisene insentiver til å investere i tekstbaserte nyheter med høy kvalitet – og ta høyest mulig pris for slikt innhold. For de aller største nasjonale avisene kan det, ifølge Oslo Economics, være økonomisk rasjonelt å investere i innhold som når bredest mulig ut i befolkningen for å maksimere annonseinntektene.

De fleste avisenes stadig mer utstrakte bruk av digital brukerbetaling, har ifølge Oslo Economics to effekter i retning av redusert bruk: lite innhold blir åpent tilgjengelig for det brede publikum, og innholdet blir bare tilgjengelig for de med tilstrekkelig høy betalingsvilje. Dette gagnar storforbrukerne av nyheter som samtidig er de mest betalingsvillige mediebrukerne. At mer av innholdet må finansieres av brukerbetaling, vil isolert sett gjøre innholdet mindre tilgjengelig. Brukerbetaling fremstår imidlertid som nødvendig for å sikre at mediehusene har ressurser til å kunne levere på samfunnsoppdraget. Samtidig vil det også være plass til noen åpne nyhetssider som i dag.

4.5 De store nasjonale breddemedienes rolle som fellesarena i befolkningen

I et mediemangfoldsperspektiv har det verdi at det finnes redaktørstyrte nyhetsmedier som majoriteten av befolkningen bruker regelmessig. Dette bidrar til å sikre fellesarenaer for den åpne og opplyste offentlige samtalen på tvers av demografiske og sosiale skillelinjer.

Oslo Economics forventer at fremtidens medielandskap vil bestå av flere smale publikasjoner som gir sitt kjernepublikum høy nytte mot en høy betaling. Dette trekker i

¹⁶ Medietilsynet (2024) Mediemangfoldsregnskapet – Mediemangfold i et avsenderperspektiv

¹⁷ *ibid.*



retning av et mer fragmentert brukerlandskap, der brukerne ifølge Oslo Economics sprer seg tynnere utover de ulike mediene. På den andre siden forventer Oslo Economics at de som har et lavt nyhetskonsument, fremdeles vil ha tilgang til fritt tilgjengelig nyhetsstoff fra blant annet de store nasjonale avisene. Medietilsynet vil i den sammenheng løfte betydningen av NRKs rolle som åpent tilgjengelig allmennkringkaster som har et bredt nyhets- og aktualitetstilbud som er tilgjengelig for hele befolkningen på alle medieplattformer. NRK har hovedkontor i Oslo, men dekker det geografiske mangfoldet i Norge gjennom redaksjonell tilstedeværelse i alle fylkene i Norge.

Oslo Economics finner ingen umiddelbar risiko for at mediehusene som er viktigst for den offentlige samtalen på nasjonalt plan, skal bli smalere eller lukke mye innhold, men peker på at TV 2 er et mulig unntak, blant annet som følge av at mva.-regelverket begrenser lønnsomheten av nyhets- og aktualitetsinnhold. Dette er en risiko for mediemangfoldet ettersom TV 2 er den eneste kommersielle kringkasteren med et fullverdig tilbud av nyhets- og aktualitetsinnhold, bredt nedslagsfelt og eneste redaksjon utenfor Oslo med et nasjonalt fokus.

I en situasjon der strukturelle forhold kan bidra til å begrense tv-kanalers insentiver til å investere i nyhetsinnhold, står den delen av befolkningen som i hovedsak bruker tv som nyhetskilde, i fare for å få et dårligere tilbud. Oslo Economics viser til at TV 2 står i en krevende omstilling med overgang fra lineære sendinger til strømming av innhold, og at det er særlig krevende å lykkes med strømming av nyhets- og aktualitetsinnhold. Etter det Medietilsynet kjenner til er det ingen grunn til å betvile TV 2s eget anslag for den negative inntektseffekten av at mva.-fritaket ble fjernet. Det synes videre sannsynlig at gjeninnføringen av mva. på elektroniske nyhetsmedier var en medvirkende årsak til de kostnadsbesparende tiltakene med nedbemanning og avvikling av konkret nyhets- og aktualitetsinnhold som TV 2 gjennomførte i 2023. Medietilsynet viser til at den kommersielle allmennkringkasteravtalen bidrar til å sikre redaksjonell tilstedeværelse og nyhetsproduksjon utenfor hovedstaden, og legger til rette for at NRK har en reell konkurrent i tv-markedet. Den sterke posisjonen NRK og TV 2 har, indikerer at allmennkringkasterens nyhets- og innholdstilbud fungerer som viktige norskspråklige fellesarenaer i den demokratiske infrastrukturen. Med mva.-regler som gjør TV 2s satsing på nyhets- og aktualitetsinnhold mindre lønnsom, kan det bli utfordrende å opprettholde kommersielle kringkasteres nyhets- og aktualitetsendinger i tiden som kommer. Dette forsterkes av at brukerbetaling i større grad må forventes å finansiere denne typen innhold. En slik utvikling representerer etter Medietilsynets vurdering en betydelig risiko for det samlede mediemangfoldet.

4.6 Plattformnøytralt mva.-fritak fremmer den digitale overgangen

Medietilsynet viser til utviklingen i publikums oppslutning om digitale abonnementsløsninger i norske aviser før og etter at det ble innført plattformnøytral merverdiavgift for avisene i 2016 (se tabell 1). Etter innføringen av plattformnøytral merverdiavgift for avisene har antallet heldigitale abonnenter økt kraftig. Ved utgangen av 2015 hadde 125 av 191 aviser med nettutgaver en betalingsordning for kjøp av nettaviser, mot 55 aviser ved utgangen av



2014¹⁸. Aviser uten betalingsordning sto for 23 prosent av det samlede opplaget dette året. Det var en stor overvekt av små lokalaviser blant dem som ikke hadde slik betalingsordning ved utgangen av 2015.

Tabell 1 – avisenes heldigitale opplag og digitalt opplags andel av det totale opplaget

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2023
Heldigitalt opplag	137 837	243 877	495 304	648 603	755 025	876 593	1 185 764
Heldigital andel av totalt opplag	7 %	12 %	25 %	31 %	35 %	40 %	59 %

Kilde: Medietilsynet

Avisenes heldigitale opplag tilsvarer om lag gjennomsnittet av avisens heldigitale solgte abonnementer gjennom året. Tabellen viser at avisenes digitale opplag doblet seg, både i volum og som andel av avisenes totale opplag, i årene rundt innføringen av plattformnøytralt mva.-fritak for avisene. Den store økningen av antallet aviser som fikk digitale betalingsløsninger i løpet av 2015, forklarer noe av økningen i det digitale opplaget fra 2015 til 2016. Ytterligere 26 aviser fikk betalingsløsninger for kjøp av nettavisabonnementer i løpet av 2016. Disse 26 avisene sto for 10 prosent av avisenes samlede opplag.¹⁹ Økningen i det heldigitale opplaget i 2016 og 2017 kan i liten grad forklares med økt antall aviser med betalingsløsninger for digitale abonnementer. Etter innføringen av plattformnøytral mva. i 2016 hadde avisene ingen avgiftsmessige insentiver til å hente brukerinntektene fra papiraviser fremfor nettaviser. Etter Medietilsynets vurdering er det all grunn til å tro at avisene økte satsingen på digitale abonnementsprodukter når slike produkter ikke lenger var pålagt høyere avgifter enn papirutgavene. Det er dermed stor sannsynlighet for at innføringen av plattformnøytralt mva.-fritak var en viktig årsak til doblingen av det digitale opplaget fra 2016 til 2017.

4.7 Oppsummering

Basert på utviklingen de siste årene vurderer Medietilsynet det som svært sannsynlig at brukerinntekter kommer til å utgjøre en stadig viktigere del av de redaktørstyrte mediernes driftsinntekter fremover. Videre er det lite trolig at tekstbasert nyhets- og aktualitetsstoff alene vil være nok til å rekruttere nye, betalende brukere til mediene i tiden som kommer. Medietilsynets erfaring fra kontaktmøter med sentrale medieaktører det siste året er at de finner det strategisk viktig å utvikle nyhetsinnhold i flere formater, særlig for å treffe bredere blant unge målgrupper. Medietilsynet oppfatter at bransjeaktørene er samstemte i at etterspørselen etter nyhets- og aktualitetsinnhold formidlet gjennom video- og lydformater kommer til å øke, og at unge særlig etterspør lyd- og bildeinnhold. For å opprettholde mediemangfoldet og sikre fortsatt høy bruk av redaktørstyrte nyhetsmedier, vurderer

¹⁸ Sigurd Høst; Avisåret 2015, Rapport nr. 77/2016, Høgskulen i Volda

¹⁹ Sigurd Høst; Avisåret 2016, Rapport nr. 84/2017, Høgskulen i Volda



Medietilsynet det som viktig at innretningen av den indirekte mediestøtten ikke virker hemmende på innovasjon og utvikling av nyhetsformater som kan rekruttere og skape nyhetsvaner hos unge som skal finansiere de redaktørstyrte mediene i fremtiden.


Etter Medietilsynets vurdering kan merverdiavgiftsregler som diskriminerer andre formater enn tekstbasert nyhetsformidling, på sikt føre til at det betalende publikum ikke får et nyhets- og aktualitetstilbud i det formatet de foretrekker, og som de har størst betalingsvilje for. Erfaringene fra TV 2 indikerer også at merverdiavgiften ikke kan veltes over på mediebrukerne og at bortfallet av fritaket førte til betydelig inntektssvikt. Dette kan igjen svekke mediehusenes driftsøkonomi og føre til at de leverer nyhets- og aktualitetsinnhold med lavere kvalitet enn de kunne gjort dersom mva.-reglene var plattformnøytrale.


For å sikre høy bruk av redaktørstyrte medier og et samlet sterkt mediemangfold, vurderer Medietilsynet at den indirekte mediestøtten gjennom mva.-fritak bør være plattformnøytral, slik at reguleringer ikke svekker insentivene eller mulighetene til å levere journalistikk på de formatene som når ut til publikum. Medietilsynet er enig i Oslo Economics vurdering av at gjeninnføringen av mva.-plikt kan føre til en uønsket reguleringsvridning, der mediehusene i mindre grad satser på video- og lydinnhold enn det publikums preferanser tilsier. På sikt vil en eventuell dempet innovasjon og omstilling føre til at de redaktørstyrte mediene oppleves som mindre relevante, og dermed faller befolkningens bruk og betalingsvilje. Dette svekker samtidig både mediehusenes lønnsomhet og deres evne til å fylle rollen som en fellesarena for den åpne og opplyste offentlige samtalen.

Svekkede redaktørstyrte medier vil ha vanskeligere for å fylle sin rolle i demokratiet, gi befolkningen, inkludert de unge, et relevant og attraktivt nyhetstilbud og bygge motstandskraft i befolkningen mot spredning av desinformasjon. Slik Medietilsynet ser det medfører differensierte mva.-satser på nyhets- og aktualitetsinnhold en samfunnsrisiko, som må vektlegges i vurderingen av de fremtidige mva.-reglene.

Journalistikk er et fellesgode med en allmenn verdi for samfunnet utover verdien journalistikken har for den enkelte mediebruker. Et marked overlatt til seg selv vil produsere mindre journalistikk enn det som er optimalt for samfunnet, noe som begrunner de ulike mediestøtteordningene, inkludert merverdiavgiftsfritaket, som skal fremme mediemangfold og journalistisk produksjon. På denne bakgrunnen anbefaler Medietilsynet at nyheter publisert som tekst, lyd og levende bilde, avgiftsmessig likebehandles. Medietilsynet viser i denne sammenheng til avsnitt 6.3.2 i departementets notifisering av produksjonstilskuddet til ESA av 24. november 2022, der det gjøres rede for markedssvikten som nyhetsmedier er gjenstand for. Etter Medietilsynets vurdering taler en slik markedssvikt for en likebehandling av nyhets- og aktualitetsinnhold i form av en gjeninnføring av et plattformnøytralt mva.-fritak for nyheter.

ISBN: 978-82-8428-061-5

 Nygata 4, 1607 Fredrikstad

 69 30 12 00

 info@medietilsynet.no

 Medietilsynet