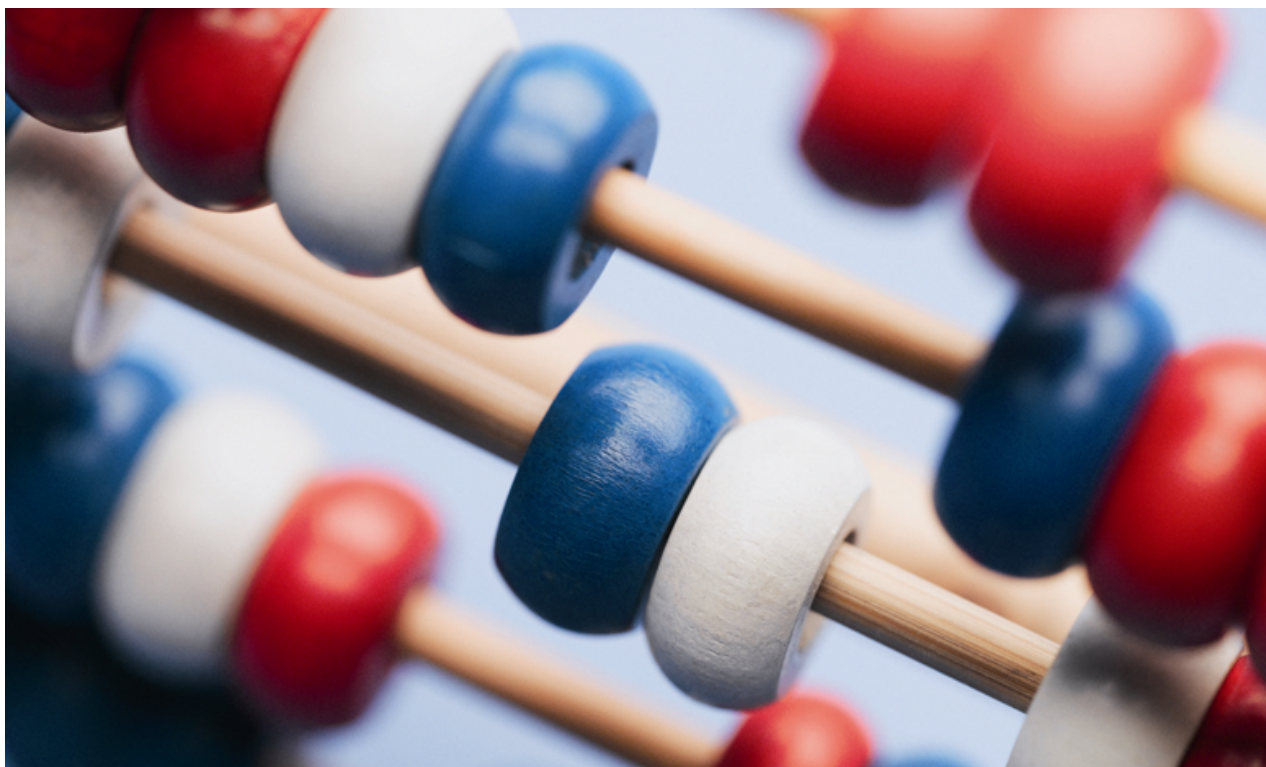


UDREDNING AF DEN FREMTIDIGE OFFENTLIGE MEDIE- STØTTE

SAMMENFATNING



UDREDNING AF DEN FREMTIDIGE MEDIESTØTTE

SAMMENFATNING

INDHOLD

1.	Sammenfatning	1
1.1	Mediestøttens indretning og størrelse	1
1.1.1	Mediestøtte til elektroniske medier	2
1.1.2	Mediestøtte til trykte medier	3
1.2	Mediestøttens formål	4
1.3	Udredningsprojektets konklusioner	5
1.3.1	Baselinescenariet	5
1.3.2	Saneringsscenariet	7
1.3.3	Meriteringsscenariet	8

1. SAMMENFATNING

Rambøll Management Consulting har i perioden august 2007 til august 2009 gennemført et udredningsprojekt vedrørende den fremtidige offentlige støtte til medier for Radio og tv-nævnet.

Udredningens hovedproblemstilling er, om den nuværende offentlige støtte til danske medier er den optimale måde at varetage ordningernes erklærede formål – givet den hastige udvikling på medieområdet, herunder væksten af nye medier. I henhold til udredningens kommissorium¹ er to begreber centrale:

1. Medierne omfatter periodiske trykte medier (dagblade, herunder gratisaviser, ugeblade, tidsskrifter, magasiner), radio og tv, periodiske udgivelser på internettet og mobile medier.
2. Den offentlige støtte omfatter alle former for direkte støtte fra staten, inkl. licensmidler og indirekte støtte i form af fritagelser for afgifter eller moderation af priser. Den nye public service-pulje og en mulig udvidelse af denne indgår i udredningen.

Formålet med udredningsprojektet er at bidrage til det politiske beslutningsgrundlag frem mod det næste medieforlig. Udgangspunktet for udredningen har været den samlede mediestøtte i 2007, og præmissen har været, at udredningens fremadrettede overvejelser om den fremtidige mediestøtte skulle være udgiftsneutrale set i forhold til dette år. Udredningsprojektet blev gennemført i to faser.

Første fase bestod i at afdække og evaluere de eksisterende mediestøtteordninger for dermed at danne grundlag for de fremadrettede analyser. Dette arbejde blev gennemført i samarbejde med dr.phil. Anker Brink Lund, professor ved International Center for Business and Politics, CBS, og lic.merc. Preben Sepstrup, selvstændig medieforsker, Kommunikation & Medier. Desuden assisterede cand.scient.pol. Christian Berg ved tilvejebringelse af data og udarbejdelse af notater. Analyser og konklusioner fra første fase findes i udredningsprojektets midtvejsrapport, som blev præsenteret på midtvejskonferencen d. 30. september 2008.

Anden fase involverede konstruktion af prognoser på kort og mellemlangt sigt for medieudvikling og støttevilkår samt opstilling af scenarier for den fremtidige mediestøtte i Danmark. Dette arbejde blev gennemført af Rambøll Management Consulting i samarbejde med dr.phil. Anker Brink Lund på grundlag af analyser og dataindsamling i udredningsprojektets første fase. Udredningsprojektets samlede analyser og konklusioner præsenteres i denne slutrapport.

1.1 Mediestøttens indretning og størrelse

Den eksisterende mediestøtte kan i høj grad ses som resultatet af en historisk udvikling. Mediestøtteordninger er tilpasset i takt med udviklingen i de enkelte mediegrupper, men sjældent ud fra et helhedssyn på mediestrukturen som et samlet system. Konsekvensen er, at der har udviklet sig en vifte af forskelligartede mediestøtteordninger på projektniveau.

Tabel 1. Sammenfattende præsentation af mediestøtte, 2007 (mio. kr.)

	Lovbunden støtte	Hævdvunden støtte	Moms på støtte	I alt
Elektroniske medier	3.894,2	10	949,5	4.853,7
Trykte medier	1.504,9	41,9	0	1.546,8
I alt	5.399,1	51,9	949,5	6.400,5

Kilde: Se tabel 2 og 3. Afrundede tal.

Den lovbundne mediestøtte udgør 5.399,1 mio. kr. og er fordelt på 72 procent til de elektroniske medier og 28 procent til de trykte medier. Det er dette beløb, som udredningen vurderer med

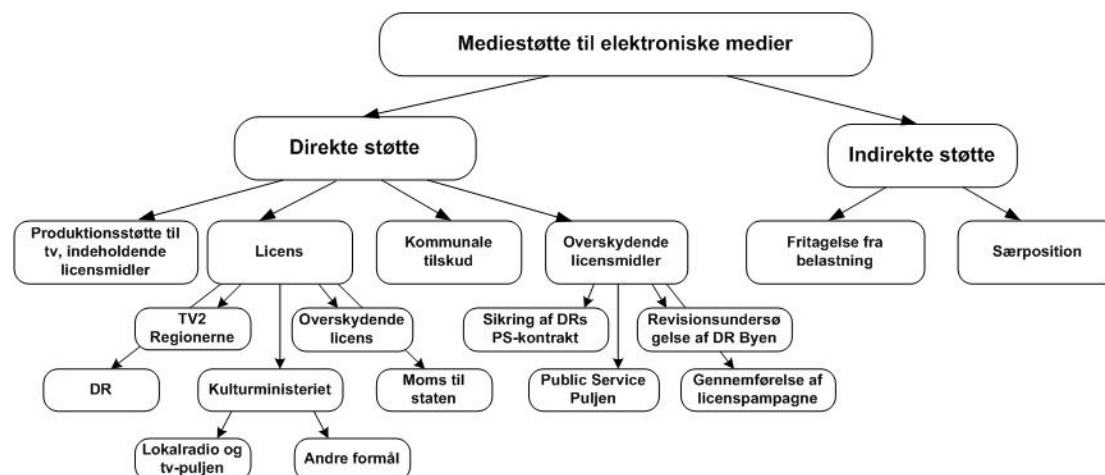
¹ Mediestøtteudredningens kommissorium kan findes på <http://www.bibliotekogmedier.dk/medieomraadet/medieprojekter/mediestoetteudredningen>

henblik på mediestøttens form og sammensætning. Anskuet fra skatteborgernes synspunkt skal de 5.399,1 mio. støttekrone dog tillægges prisen for hævdvundne støtteordninger samt 25 procent moms på medielicensen – alt i alt 6.400,5 mio. 2007-kroner.

1.1.1 Mediestøtte til elektroniske medier

Grafisk kan støtten til elektroniske medier i Danmark i 2007 sammenfattes, som det fremgår af figur 1.

Figur 1. Overblik over mediestøtte til de elektroniske medier, 2007



Stort set al *direkte mediestøtte* til radio og tv stammer fra medielicensen. Kommuner stod desuden i 2007 for bevillingen af omtrent 10 mio. kr. til lokalradio og tv.

Medielicensen blev i 2007 bevilget til at støtte DR og TV2/Regionerne samt en række ordninger, administreret af Kulturministeriet, herunder Lokalradio og tv-puljen. Overskydende licens skal bruges til mediestøtte. I 2007 blev de overskydende licensmidler bevilget til sikring af DRs public service-kontrakt, en revisionsundersøgelse af DRs byggeprojekt i Ørestaden og gennemførelse af en medielicenskampagne. Endelig blev der i 2007 etableret en public service-pulje til støtte af tv-drama og tv-dokumentar på 75 mio. kr. til uddeling i den 4-årige aftaleperiode. Puljen kan ikke søges af licensfinansierede virksomheder.

Den *indirekte mediestøtte* til de elektroniske medier bestod i 2007 af belastningsfritagelse i form af adgang til statsgaranterede lån og statsligt genudlån til DR. Desuden var DR-TV, DR2-TV og TV 2-TV samt DR-radio uden vederlag tildelt landsdækkende sendetilladelser og tilgodeset med et *must carry*-krav til distributørerne. Når værdien af de indirekte støtteordninger til public service-radio og -tv vurderes, er det dog nødvendigt at indkalkulere, at der pålægges en række public service-forpligtigelser for at blive tilgodeset mediepolitisk. Den specifikke værdi af den indirekte støtte til public service-radio og tv kan derfor ikke umiddelbart fastsættes. Den samlede statsstøtte til de elektroniske medier fremgår af tabel 2 nedenfor.

Tabel 2. Statsstøtte, bevilliget som direkte støtte til elektroniske medier, 2007 (mio. kr.)

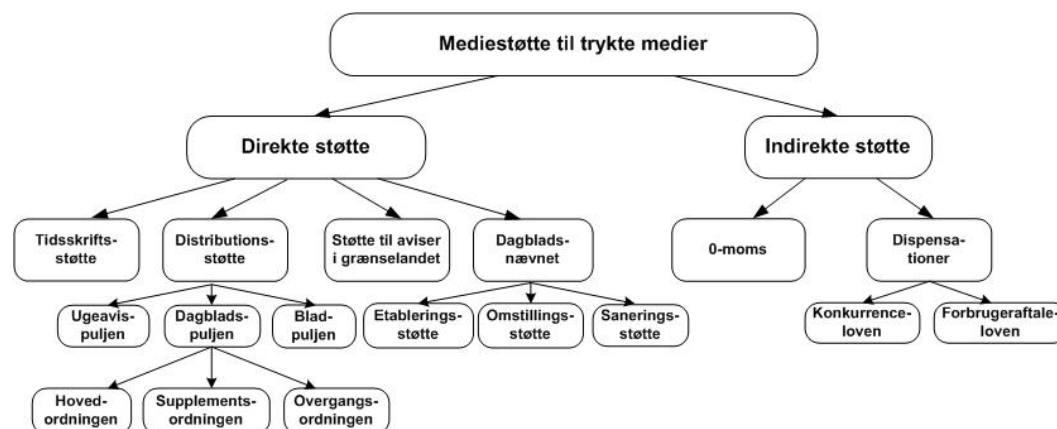
Mediestøtte	Modtagere	Mio. kr.
Licens	DR	3.268,1
Overskydende licensmidler fra 2005	Midler til gennemførelse af medielicenskampagner	7,6
Licens	Midler til sikring af PS-kontrakten	50,6
DR i alt 2007		3.326,4
Licens	TV2-regionerne	408,5
Licens	Mediesekretariatet	5,2
Licens	Mediestatistikprojekt	0,8
Licens	Udredning om fremtidig mediestøtte	1,0
Licens	Analogt stop, information mv. (1)	10,0
Licens	Station Next	5,6
Overskydende licensmidler	Public service-puljen	75,0
Bevilliget fra det overskydende licensprovenu 2006	Revisionsundersøgelse DR Byen	11,0
Licens	Lokalradio og tv	50,8
Kommunale midler	Lokalradio og tv	10,0
	I alt (uden moms)	3.904,3
Moms på licens	Staten	949,5
	I alt (med moms)	4.853,8

Kilde: DR årsrapport 2007, Økonomisk bilag til Mediepolitisk aftale for perioden 2007-2010, DR Licens, finansloven 2008, Statsregnskab 2007 og DFI. Afrundede tal.

(1) De 10 mio. kr. til brug for informationskampagne i forbindelse med analogt stop blev bevilget i 2007, men blev ikke anvendt som følge af, at udbudsprocessen blev forsinket.

1.1.2 Mediestøtte til trykte medier

Grafisk kan støtten til de trykte medier i Danmark sammenfattes, som det fremgår af figur 2 nedenfor. I 2007 beløb mediestøtten til trykte medier sig til 1.546,8 mio. kr. eller 1.504,9 mio. kr., hvis kun den lovbundne støtte tælles med. I oversigten nedenfor er også anført de særordninger, der ikke kan værdisættes.

Figur 2. Overblik over mediestøtte til de trykte medier, 2007

Den direkte mediestøtte til de trykte medier, bevilget i 2007, var 446,8 mio. kr. (405,2 mio. kr., hvis kun den lovbundne støtte tælles med). Distributionsstøtteordningen stod for langt det største beløb, fordelt med 339,5 mio. kr. fra Dagbladspuljen, 9,9 mio. kr. fra Ugeavispuljen og 41,0 mio. kr. fra Bladpuljen, inklusive midler øremærket til efterregulering. 37,9 mio. kr. blev uddelt til aviser i grænseområdet (Flensborg Avis og Der Nordschleswiger), hvoraf 15,9 mio. kr. stam-

mede fra den tyske stat. I den samlede støtte til disse aviser i grænselandet skal tillægges 3,2 mio. kr. fra distributionsstøtteordningens Dagbladspulje.

Den direkte støtte til de trykte medier inkluderede desuden tidsskriftsstøtte fra Kulturministeriets tips- og lottomidler samt støtte til akademiske tidsskrifter, bevilget af Forskningsrådet for Samfund og Erhverv og Forskningsrådet for Kultur og Kommunikation.

Den *indirekte mediestøtte* til de trykte medier inkluderede 0-moms til aviser (til forskel for standardsatsen på 25 procent) samt dispensationen fra konkurrencelovens § 6, stk. 2.7 om forbud mod faste priser og forbrugeraftalelovens § 6, stk. 2.2 om forbud mod uopfordret henvendelse. Udrederne vurderer, at den økonomiske gevinst ved dispensationen fra konkurrenceloven er begrænset, men at den faktiske værdi af dispensationen fra forbrugeraftaleloven er betydelig. Værdien af 0-momsen opgøres af Skatteministeriet på baggrund af Skatteministeriets momsopgørelse til ca. 1.100 mio. kr. i 2007, når 0-momsen ansues som statens tabte provenu, og værdien af lønsumsafgiften på 2,5 procent af avisernes bladsalg trækkes fra. Anskuet fra modtagernes synspunkt, hersker usikkerhed om 0-momsens faktiske værdi, da opgørelsesgrundlaget er usikkert, og fordi der i beregningerne må tages højde for faktorer som efterspørgslens priselasticitet og udgiversnes prissætningsadfærd, der ville blive påvirket, hvis aviser skulle betale moms på bladsalget. Der gives en oversigt over den bevilgede støtte til de trykte medier i tabel 3.

Tabel 3. Statsstøtte til de trykte medier, 2007 (mio. kr.)

	Mediestøtteordning	Modtager	Mio. kr.
Direkte støtte	Distributionsstøtte	Dagblade, Ugeaviser, Blade	392
	Dagbladsnævnet	Dagblade og dagbladslignende publikationer	13,2
	Særlig støtte til aviser i grænselandet	Flensborg Avis Og Der Nordschleswiger	37,9
	Tidsskriftsstøtteordning og tidsskriftsværksted	Visse tidsskrifter	2,6
	Støtte til videnskabelige tidsskrifter (1)	Akademiske tidsskrifter	1,06
Indirekte støtte	0-moms som tabt provenu (2)	Aviser	1.100
	Dispensation fra konkurrenceloven (3)	Aviser og magasiner	-
	Dispensation fra forbrugeraftaleloven (3)	Aviser og magasiner	-
	I alt		1.546,76

Kilde: Baseret på oplysninger fra Styrelsen for Bibliotek og Medier, Skatteministeriet på baggrund af Skatteministeriets momsopgørelse, Forsknings- og Innovationsstyrelsen og finansloven for 2007.

(1) Faktisk uddelt støtte.

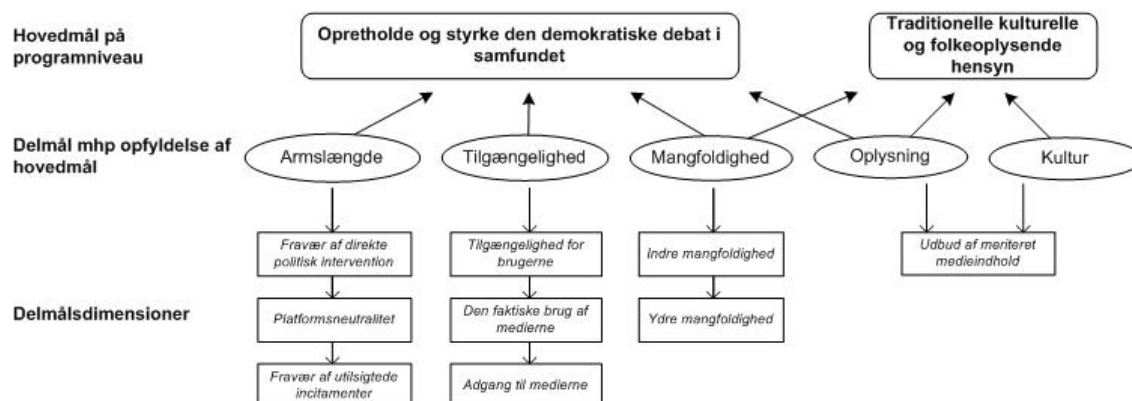
(2) Værdien af 0-momsen beregnes som statens tabte provenu, som følge af den manglende momsindtægt fra avisernes bladsalg (25 procent af bladsalget), fratrasket statens provenu fra lønsumsafgiften på avisernes bladsalg (2,5 procent af bladsalget).

(3) Kan ikke kvantificeres.

1.2 Mediestøttens formål

Den danske mediestøtte rummer en vifte af ordninger på projektniveau, der er rettet mod forskellige mediegrupper med mere eller mindre veldefinerede formål. Derimod mangler der en autoritativ formålsbeskrivelse på det overordnede programniveau. Det eneste, der foreligger, er denne sammenfattende beskrivelse, som Kulturministeriet udformede til forligspartierne bag det seneste medieforlig i 2007, der efter diskussion med opdragsgiver er udmøntet i fem centrale indikatorer (figur 3).

Figur 3. Mediepolitikens formål på program- og projektniveau samt delmålsdimensioner



Men henblik på at undersøge udviklingen i målopfyldelsen har udrederne operationaliseret de mediepolitiske delmål ved hjælp af en multidimensionel tilgang, der så vidt muligt tillader kvantificering på grundlag af eksisterende data. Nogle steder har fravær af kvantitative data dog krævet supplement i form af et kvalitativt baseret beslutningsgrundlag. Det sker konsekvent på en sådan måde, at præmisserne er forskningsbaserede og lægges eksplicit frem, så den endelige prioritering kan overlades til de mediepolitiske beslutningstagere.

1.3 Udredningsprojektets konklusioner

På det foreliggende grundlag kan det konstateres, at de eksisterende mediestøtteordninger er præget af forskellige og delvis modstridende formål, der primært er rettet mod platformsspecifikke mediegrupper. Derved afspejler mediestøtten på projektniveau en lang række konkrete hensyn, som har været helt legitime på det tidspunkt, de enkelte ordninger er blevet indført, men som kun i begrænset omfang er udviklingsorienterede og fremtidsrettede på programniveau.

Konsekvensen er, at den offentlige mediestøtte primært har tjent til at konsolidere og cementere den eksisterende mediestruktur. Derved medvirker ordningerne til at fastholde en højere grad af indholdsmangfoldighed og medietilgængelighed i udbuddet, end strukturen ville kunne tilvejebringe på rene markedsmæssige vilkår. På den anden side kan en sådan understøttelse af eksisterende virksomheder reducere incitamenter til innovation og vanskeliggøre etablering af nye virksomheder uden historisk forankring i mediestrukturen.

Med henblik på at kvalificere det mediestøttepolitiske beslutningsgrundlag har udredningen opstillet tre scenarier for den fremtidige fordeling af den samlede mediestøtte under forudsætning af: 1) at mediestøtten videreføres uforandret (baselinescenariet), 2) at nogle ordninger videreføres uændret, mens andre omlægges (saneringsscenariet), samt 3) at alle nuværende mediestøtteordninger på projektniveau omlægges til en platformsneutral helhedsløsning på programniveau (meriteringsscenariet).

1.3.1 Baselinescenariet

Perioden 2009-2013 vil ifølge udredningens prognoser bære præg af krise for alle medieudbydere – undtagen public service-radio, -tv og -internetmedier. Krisen formodes først at klinge af i løbet af 2011, og man kan ikke på kort sigt regne med at vende tilbage til vilkår på annoncemarkedet, svarende til 2007-niveauet, inden for denne tidsramme. Samtidig vil annoncekronerne vandre til internettet, vel at mærke ikke primært til dansksprogede, publicistisk meriterede kanaler, men i høj grad til udenlandske, ikke-meriterede med Google.com som den helt store vinder. Samtidig vil digitalisering af produktion og distribution fragmentere mediebrugen yderligere og dermed skærpe konkurrencen om publikums begrænsede tid og penge. Med uændret mediestøtteallokering vil det styrke DR, TV2/Regionerne og gratisaviserne, hvorimod dagbladene, de fleste fagblade og tidsskrifter samt kommerciel radio på landsplan vil komme svækkede ud af perioden.

Perioden 2014-2018 er vanskeligere at forudsige med samme sikkerhed. Nogle tendenser – digitalisering, fragmentering og mediekonvergens – vil fortsætte. Men i hvilken udviklingstakt afhænger i høj grad af konjunkturerne. Tendensen vil formodentlig gå i retning af nichekanaler (både tv, radio, print, web og mobile medier) på bekostning af almene, omnibusudbydere som morgenaviserne, DR1 og TV2s hovedkanal. Samtidig giver teknologien mulighed for at skabe (kunstig) eksklusivitet gennem kodning og kryptering af digitale signaler. Derved polariseres medieindhold i "gratis" kontra "klubgoder", hvor kun (betalende) medlemmer har adgang. Med uændrede vilkår for offentlig mediestøtte vil ejerkoncentrationen på medieområdet sandsynligvis øges med stigende tendens til krydssubsidiering og kommerciel synergi mellem medieplatforme.

Armslængdeprincippet, der pålægger staten at respektere de publicistiske mediers redaktionelle frihed, kan under baselinescenariets forudsætninger typisk opfyldes ved hjælp af sagkyndige bestyrelser, nævn eller råd placeret mellem støttemodtagere og bevillingsgiver. Dog rummer de nuværende støtteordninger på projektniveau en række paradokser og uheldige bivirkninger, hvoraf nogle vil vokse sig større på grund af medieudviklingen, hvis mediestøtteordningerne fortsættes uforandrede.

Tilgængelighedsprincippet er formelt overholdt for de fleste ordninger vedkommende, idet det er muligt at modtage aviser, blade, radio og tv til nogenlunde samme pris og med samme leveringsvilkår landet over. Det kan dog konstateres, at eksempelvis kabel-, satellit- og avisabonnenter er steget i pris ud over forbrugerprisindekset, selvom 0-moms og licens angiveligt er en støtte til mediebrugerne og ikke til distributørerne. Alt i alt må det konstateres, at såvel offentlig støttede som ikke-støttede medieformer faktisk er tilgængelige på det danske marked i et omfang, der (markedets begrænsede størrelse taget i betragtning) ligger på niveau på lande, Danmark normalt sammenlignes med, fx Sverige, Norge og Holland. Hertil kommer, at internetmedier, distriktsblade og husstandsomdelte tryksager er gratis tilgængelige overalt i Danmark – vel at mærke ikke på grund af, men snarere på trods af offentlig mediestøtte.

Mangfoldighedsprincippet lader sig vurdere på en række forskellige dimensioner. Sammenlignet med de øvrige nordiske lande bærer den danske mediestruktur stadig præg af en relativ stor spredning i ejerskab nationalt, men ikke i helt samme grad regionalt og lokalt. Desuden er der i de seneste år en tendens til, at udenlandske virksomheder i stigende grad vinder indpas på det danske mediemarked. Hertil kommer en stigende tendens til krydsejerskab på tværs af medieplatforme. På dette grundlag (ydre mangfoldighed) kan der dog ikke umiddelbart konkluderes, at færre ejere automatisk medfører mindre alsidighed og variation i medieudbuddet (indre mangfoldighed). Tværtimod kan der både på radio-, tv- og dagbladsområdet gives konkrete eksempler på, at netop fælleseje giver bedre muligheder for indholdsdifferentiering – herunder styrke til at løfte udfordringer på nye medieplatforme som internet og mobiltelefoni. Der kan således ikke sluttet direkte fra ydre til indre mangfoldighed. Mange ensartede udbydere presser tværtimod indtjeningen for alle udbydere, hvilket på længere sigt kan reducere valgmulighederne for mediebrugerne. Omvendt kan valgmulighederne også reduceres gennem monopolistisk konkurrence og kartellignende kanaldifferentiering. Det er således uklart, hvordan nye distributionsformer vil påvirke mangfoldighed og tilgængelighed på mellemlang sigt.

Debat, kulturformidling og folkeoplysning findes på alle de medieplatforme, som udredningen har analyseret. Det er imidlertid uklart, hvordan nye distributionsformer, fx internet-publicering og digital tv, vil påvirke den demokratiske debat, kulturformidlingen og den almene oplysning af borgerne på længere sigt. Med udgangspunkt i de relativt diffuse formål for den offentlige mediestøtte i Danmark, lader det sig heller ikke på forskningsbaserede data afgøre, hvilke konkrete støtteformer på projektniveau der samlet set har bidraget til at fastholde Danmark som en relativt veloplyst befolkning med en ganske mangfoldig mediestruktur, der giver gode muligheder for aktiv deltagelse i kulturliv og offentlig debat. En definitiv vurdering vanskeliggøres desuden af, at der i forvaltningen af mediestøtten kan forekomme konfliktende hensyn og paradokser, som kræver nuanceret afvejning af formål og utilsigtede bivirkninger.

Sammenfattende viser baselinescenariet, at selvom mediestøtten fortsættes uforandret, vil de gennemgående tendenser i medieudviklingen – teknologudvikling, mediekonvergens og internationalisering – medføre, at tilgængeligheden og mangfoldigheden af de fleste, publicistisk meritede mediegrupper kommer under pres. En af konsekvenserne er, at den offentlige mediestøtte får en stadig mere central rolle i udviklingen af mediestrukturen: Når de øvrige indtægtskilder svinder ind, vil de løvbundne subsidier alt andet lige udgøre en større andel af mediernes indtægtsgrundlag.

1.3.2 Saneringsscenariet

I kapitel 6 præsenterer udredningen saneringsscenariet, der tager højde for nogle af de identificerede uhensigtsmæssigheder ved de nuværende former for offentlig mediestøtte, uden dog at foreskrive, hvad de mediestøttepolitiske beslutningstagere skal gøre. I stedet udformes elementer til kvalificering af beslutningsgrundlaget med henblik på drøftelse af fremtidige justeringer på baggrund af udredningens analyser og prognoser. På det grundlag kan det mediestøttepolitisk overvejes:

1. om der kan skabes ensartede vilkår for håndhævelse af licensopkrævning i relation til private husstande og erhvervsvirksomheder.
2. om de såkaldte public service-kontrakter kan gøres mindre detaljerede, og der i stedet stilles krav om, at alle public service-aktiviteter skal deklareres gennem en systematisk procedure til selvevaluering, som efterfølgende revideres og kvalificeres af en uafhængig revisionsinstans.
3. om indholdet af det nuværende P3 (ikke P2) skal udliciteres i forbindelse med offentligt udbud af den fjerde FM-frekvens.
4. om TV2/Regionerne gennem et fælles holdingselskab skal styrke rollen som gatekeeper for en selvstændig, digitalt distribueret, landsdækkende, regionalt produceret, delvist reklamefinansieret tv-station med public service-forpligtelser.
5. om public service-puljen skal defineres bredere, så formålet ikke kun bliver at støtte bestemte genrer på flow-tv, men mere alment at sikre konkurrence på meriteret medieindhold, der ikke kan finansieres på almindelige markedsvilkår.
6. om der skal nedsættes en sagkyndig arbejdsgruppe, som kan evaluere den samfundsmæssige nytte af lokalradio og tv – herunder overveje flytning af de non-kommercielle lokalradioer fra det analoge FM-bånd til internettet på samme måde som lokal-tv bliver flyttet til DTT den 1.11.2009.
7. om de administrative kontrolmekanismer knyttet til de trykte mediers distributionsstøtte udfordrer mediebrugernes retssikkerhed og støttemodtagernes transaktionsomkostninger i urimelig grad.
8. om Ugeavispuljen kan fusioneres med Dagbladspuljen, så distributionsstøttens bestemmelser om specifikke udgivelsesfrekvenser ikke hindrer innovation og lønsomhed på avis- og bladmarkedet.
9. om støtten til dansksprogede tidsskrifter af videnskabelig og almenkulturel art bør fremtidssikres gennem incitamenter til elektronisk publicering, så subsidierne ikke primært går til distribution på papir.
10. om dagblade, der driftsøkonomisk er blevet afhængige af 0-moms, kan holdes skadesløse, når EU harmoniserer momstaksterne på det indre marked.
11. om Dagbladsnævnet skal gives mulighed for at støtte oprettelse af internet- og mobilmedier, der har dagbladsfunktioner, og skabe videre rammer for at støtte initiativer fra eksisterende bladhuse, der ønsker at udvikle sideaktiviteter på andre platforme.
12. at konkurrencemyndighederne hverken i EU og i Danmark stiller sig hindrende i vejen for udvikling af medietilgængelighed og indholdsmangfoldighed i en konvergerende mediestruktur, hvor der gælder andre spilleregler end på traditionelle markeder for standardvarer og tjenesteydelser.

13. at de offentligt subsidierede bladhuse i grænselandet faktisk når ud til de national mindretal, som deres selektive mediestøtte er møntet på.

Under forudsætningerne for saneringsscenariet udgør de 13 punkter vel at mærke ingen grydelklar helhedsløsning, men alene problematiske elementer, som på forskellig vis kan begrænse mediestøttens samlede målopfyldelse. Hvordan implementering af de enkelte punkter vil påvirke medieudviklingen 2010-2018, lader sig ikke definitivt fastlægge. Men med henblik på en sådan afklaring vil udredningen lægge op til yderligere to mediepolitiske overvejelser:

14. at der nedsættes en arbejdsgruppe, som skal klargøre og sanere de mediestøttepolitiske målsætninger – herunder præcisere de definatoriske rammer for fremtidens public service-deklarationer.
15. at alle nuværende og fremtidige mediestøtteordninger bliver EU-godkendt.

Under disse forudsætninger kan udredningen med rimelig sikkerhed prognosticere, at **armslængdeprincippet** og **tilgængeligheden** vil blive styrket i saneringsscenariet, sammenlignet med vilkårene for dansk medievirksomhed under baselinescenariet (se kapitel 5). Men selvom samtlige 15 punkter udmøntes i reviderede mediestøtteprocedurer, kan udredningen ikke garantere, at **mangfoldighed** i relation til debat, kulturformidling og folkeoplysning vil blive fastholdt – endsige forøget. Udredningen har i særlig grad påvist paradokser, knyttet til indre og ydre mangfoldighed på mediemarkedet: Under skærpet international mediekonvergens og multinational kamp om mediebrugernes tid og penge, kan stor mangfoldighed i form af ejerskabsspredning i et relativt begrænset sprogområde som det danske på længere sigt føre til mindre indholdsmangfoldighed på nationalsproget. I den forbindelse kan platformsspecifikke støtteordninger incitere til kortsigtet og konkurrenceforvridende rivalisering, der svækker hjemmemarkedets muligheder for at spille en offensiv rolle i den transnationale mediekonkurrence. Derfor tilføjes et sidste oplæg til overvejelser af støttepolitisk art:

16. at de grundlæggende spilleregler for mediestøtten genovervejes på programniveau med henblik på administrativ forenkling, der kan baseres på platformsneutralitet og minimering af utilsigtede bivirkninger ved rivaliserende støtteordninger på projektniveau.

1.3.3 Meriteringsscenariet

Præmissen for det, udredningen betegner som meriteringsscenariet, er, at de nuværende støtteordninger omlægges gradvist, så alle offentlige tilskud i fremtiden tildeles på baggrund af ansøgeres meriter – ikke udløst automatisk af historiske eller platformsspecifikke forhold. På det grundlag kan det mediestøttepolitisk overvejes:

(A) at ophæve alle nuværende støtteordninger på projektniveau og samle dem i en platformsneutral helhedsløsning på programniveau.

I forlængelse heraf kan det overvejes at give de nuværende modtagere af offentlig mediestøtte en rimelig overgangsperiode, så de kan tilpasse aktiviteterne til de nye støttevilkår. Det vurderes, at langt de fleste, der i dag modtager mediestøtte, vil være i stand til at leve op til kravene for at modtage støtte fra meriteringsordningens basispulje. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at der vil være nogle støttemodtagere, der på kort sigt får problemer med at leve op til de nye krav. Med henblik på at mildne overgangen for alle nuværende mediestøttemodtagere kan det overvejes:

(B) at gennemføre en overgangsordning over fire eller otte år, hvor de nuværende støttemodtagere gradvist får beskåret deres basisbevillinger, men til gengæld kan søge supplerende eller øgede tilskud fra meriteringsordningens konkurrenceudsatte puljer.

De medieinstitutioner, der p.t. modtager de største offentlige tilskud, DR, TV2/Regionerne og dagbladene, vil i denne sammenhæng være uberørt i meriteringsscenariets første år, da mediestøtteprovenu i år 1 tildeles på 2007-niveau – eventuelt korrigeret med en inflationsfaktor. Derefter

ter udfases de platformsspecifikke støtteordninger over en årrække, idet midler overføres til en basispulje, en fri pulje og en satsningspulje.

Basispuljen har det primære formål at sikre stabilitet i økonomien for de medier, hvis grundlæggende aktiviteter i altovervejende grad bidrager til at opfylde mediepolitiske formål af publicistisk art. Det vil sige publicistisk meriterende formål, som ikke helt og holdent kan finansieres på markedsmæssige vilkår. Basismidler gives til støtteberettigede ansøgere for en længere tidsperiode (3-5 år) som direkte støtte til produktion og distribution.

Den frie pulje har som formål at støtte konkrete medieprojekter (fx en tematisk artikelserie, en dramaproduktion, en debatskabende sendeflade, en folkeoplysende webside, et dagbladslignende nyhedsmagasin), der bidrager til at opfylde de mediepolitiske målsætninger. Støttemidler fra Den frie pulje søges i fri konkurrence af alle medier, uafhængigt af platform. Dog skal der kunne argumenteres for, at de pågældende medieprojekter lever op til mediestøttens formål, at de ikke kan finansieres rent kommercielt, og at der ikke i forvejen findes fuldgode alternativer på det danske mediemarked til det foreslåede.

Satsningspuljen har til formål at støtte medieprojekter (fx en debatskabende sendeflade eller artikelserie, en folkeoplysende webside, en omlægning af forældede distributionsformer), der bidrager til at opfylde konkrete behov og prioriteringer, der mediestøttepolitisk skønnes at være påtrængende og underforsynede med publicistisk medieindhold. Satsningspuljen kan søges i konkurrence af alle medieudbydere efter almindelige udbudsregler, som bl.a. kan lægge vægt på tværmediale partnerskaber og synergi med eksisterende medieaktiviteter.

Alle tre puljer kan således søges både af alle, der fik støtte i finansåret 2007, og alle andre medieudbydere, der kan dokumentere, at de opfylder publicistisk meriterende og politisk sanktionerede støtteformål. En særlig fordel ved meriteringsscenariet som beslutningsgrundlag er, at det inkluderer fremtidige medier og platforme, som beslutningstagerne ikke kan tage højde for på forhånd, da de ikke nødvendigvis spiller nogen rolle på det tidspunkt, en specifik støtteordning er vedtaget. Det gælder fx mobile medier, der måske – måske ikke – bliver en væsentlig, selvstændig medieplatform i løbet af den kommende medieforligsperiode. Også andre medietyper, som man på nuværende tidspunkt ikke har politisk fantasi til at forestille sig, kan komme i betragtning under meriteringsscenariets platformsneutrale støttemodel.

Under forudsætning af uændrede bevillinger til formålet vil medieudbydere, der i 2007 ikke var støtteberettigede, i ordningens første år være udelukkede fra at modtage offentlige tilskud, selv om de måtte leve op til meriteringsscenariets intentioner. Derfor kan det mediestøttepolitisk overvejes:

(C) at etablere en midlertidig omstillings(krise)fond, der i en overgangsperiode skal kunne holde nuværende støttemodtagere skadesløse og samtidig give både dem og ikke-støttede virksomheder mulighed for at søge ekstra midler fra Den frie pulje og Satsningspuljen, allerede inden basismidlerne nedtrappes.

En sådan fond skal tjene til at reducere den usikkerhed, som en underfinansieret overgangsordning kan give anledning til både blandt støttede og ikke-støttede medieudbydere, hvilket – især under den nuværende økonomiske recession – kan bremse nødvendig innovation og sanering af forretningsmodellerne. Konkret kunne en sådan fond tilvejebringes ved at allokere en del af den milliard, som p.t. tilfalder staten som led i opkrævningen af medielicens.

Desuden kan det overvejes, om kun medievirksomheder, der primært producerer indhold på sproget dansk (eller på andre sprog, men primært rettet til målgrupper i Danmark), og som er omfattet af medieansvarsloven (og dermed ansvarlig over for Pressenævnet), kan modtage støtte efter de retningslinjer, som er skitseret ovenfor.

Samlet set vil meriteringsscenariet således i højere grad end både baselinescenariet og saneringsscenariet opfylde de støttepolitiske formål vedrørende **tilgængelighed** og **mangfoldighed**. Det sker både ved at sikre bedre vilkår for nyetablerede udbydere på det danske mediemarked

og ved at skabe incitament til mere konkurrence mellem etablerede medievirksomheder. Som det fremgår af udredningens prognoser, kræver det således ændrede støtteordninger, hvis dagspressens eksistensgrundlag skal bevares, og hvis DRs konkurrenter på radio, tv og web også på længere sigt skal være i stand til at tilbyde danskproduceret indhold af høj kvalitet og public service-karakter, der ikke umiddelbart kan finansieres på almindelige markedsvilkår.

Hvad angår **armslængdeprincippet**, kan en indvending mod meriteringsscenariet være, at puljeordningerne får karakter af "smagsdommeri" og dermed kan komme i konflikt med armslængdeprincippet. Til det er der for så vidt blot at anføre, at enhver indblanding i medieforhold med henblik på at sikre et mere meriteret indhold end det, der kan sikres på rene markedsvilkår, indebærer kvalitative vurderinger. Desuden kan udredningen anføre, at det allerede er tilfældet i de eksisterende, politisk sanktionerede mediestøtteordninger, fx udformning af public service-kontrakter, forvaltning af public service-puljen, administration af licensstøtten til lokalradio og tv, kontrol af distributionsstøtten til de trykte medier og bedømmelse af ansøgninger i Dagbladsnævnet.

En forudsætning for at minimere armslængdeproblemer er imidlertid, at støttekriterierne præciseres, og vurderingerne professionaliseres. I den forbindelse er der forvaltningsmæssig inspiration at hente hos Statens Forskningsråd og Det Danske Filminstitut, der ved hjælp af interne konsulenter og eksterne sagkyndige i en lang årrække har sikret professionalisme og saglighed i sagsbehandlingen ved tilsvarende puljeordninger. Desuden må det understreges, at intentionen med meriteringsscenariet er, at Basispuljens midler i fremtiden tildeles efter klart definerede, platformsneutrale og (så vidt muligt) målbare kriterier, baseret på støttemodtagernes egne deklARATIONER og kontrolleret af en af statsmagten uafhængig revision.