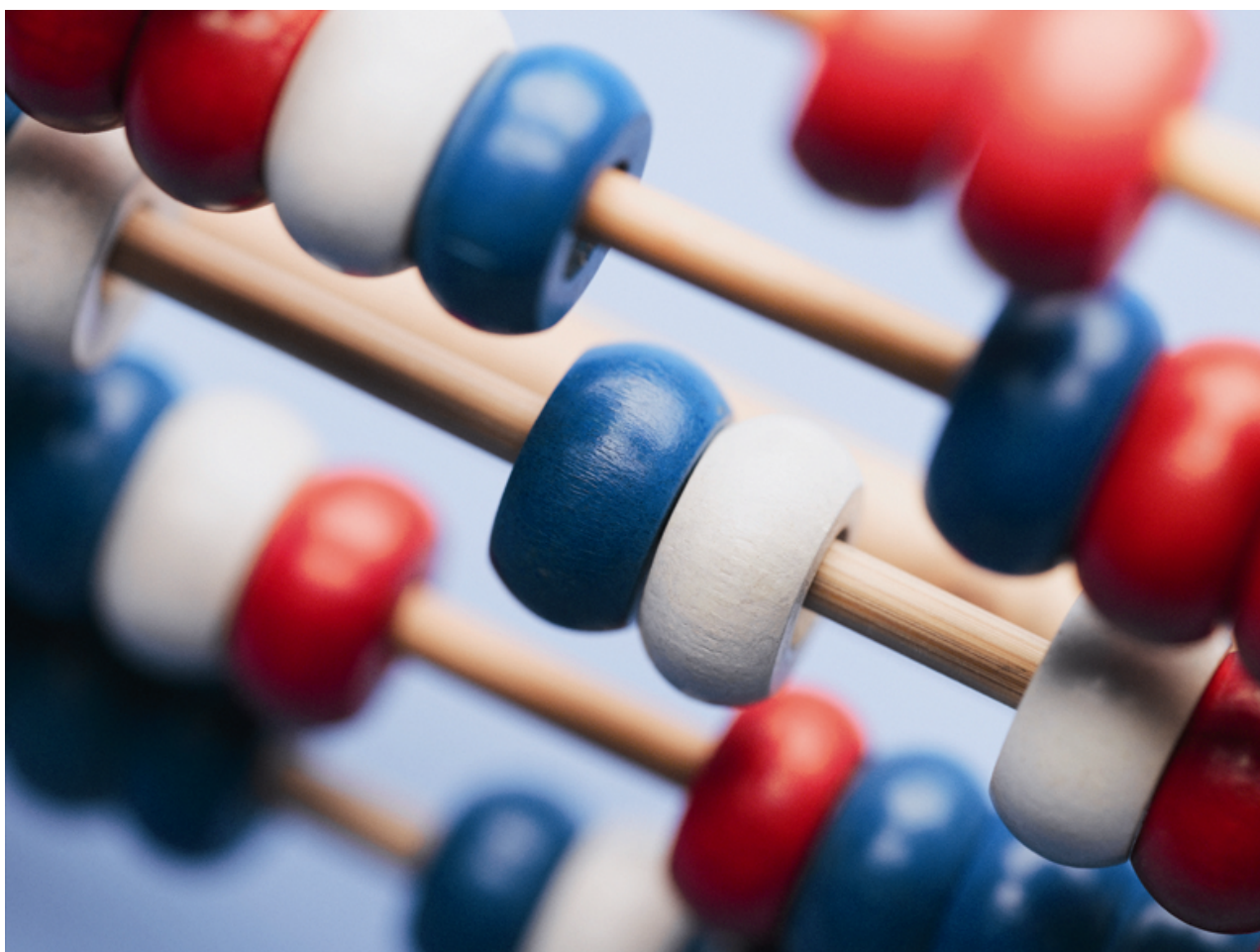


2. udgave

UDREDNING AF DEN FREMTIDIGE OFFENTLIGE MEDIESTØTTE



UDREDNING AF DEN FREMTIDIGE OFFENTLIGE MEDIESTØTTE

Udgivet af Rambøll Management Consulting
 Nørregade 7a
 DK-1165 København K

November 2009

ISBN-nr. 87-89227-50-6

E-bog 87-89227-52-2

Download www.bibliotekogmedier.dk/medieomraadet/medieprojekter/mediestoetteudredningen/rapporter/

www.bibliotekogmedier.dk/publikationer/

medieudredning.r-m.com

www.ramboll-management.dk

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
2.	Indledning	11
2.1	Hvorfor denne rapport?	12
2.2	Læsevejledning og disposition	12
3.	Mediestøttens historie og målsætninger	14
3.1	Mediestøttens historie	14
3.2	Diffuse målsætninger på programniveau	16
3.3	Operationalisering af mediestøttepolitiske delmål	19
4.	Den danske mediestruktur	24
4.1	Hvad er mediestrukturen?	24
4.2	Hvordan dannes og ændres mediestrukturen?	25
4.2.1	Hvorfor helhedstænkningen?	26
4.2.2	Kategorisering af mediestrukturen	26
4.3	Prognoser og scenarier	27
4.3.1	Baselinescenariet	29
4.3.2	Saneringsscenariet	30
4.3.3	Meriteringsscenariet	30
4.3.4	Usikkerhed og kildekritik	30
5.	Baselinescenariet	32
5.1	Medieplatformene radio og tv	32
5.1.1	Mediegruppen radio	34
5.1.2	Mediegruppen tv	39
5.1.3	Mediestøttepolitisk målopfyldelse: radio og tv	44
5.2	Medieplatformen aviser	48
5.2.1	Mediegruppen dagblade	50
5.2.2	Mediegruppen gratisaviser	57
5.2.3	Mediegruppen distriktsblade	59
5.2.4	Mediestøttepolitisk målopfyldelse: aviser	61
5.3	Medieplatformen blade	64
5.3.1	Mediegruppen magasiner	65
5.3.2	Mediegruppen gratismagasiner	66
5.3.3	Mediegruppen fagblade	67
5.3.4	Mediegruppen tidsskrifter	69
5.3.5	Mediegruppen husstandsomdelt reklametryksager	70
5.3.6	Mediestøttepolitisk målopfyldelse: blade	71
5.4	Medieplatformene internet og mobile medier	74
5.4.1	Ikke-fritstående internetmedier	76
5.4.2	Fritstående internetmedier	77
5.4.3	Mobile medier	78
5.4.4	Mediestøttepolitisk målopfyldelse: internet og mobile medier	79
5.5	Delkonklusion	83

6.	Saneringsscenariet	87
6.1	Offentlig støtte til elektroniske medier	88
6.1.1	Licensfinansiering af DR	89
6.1.2	Licensfinansiering af TV2/Regionerne	91
6.1.3	Licensfinansiering af public service-puljen	92
6.1.4	Andre former for offentlig støtte til elektroniske medier	93
6.2	Offentlig støtte til trykte medier	94
6.2.1	Distributionsstøtte	95
6.2.2	0-moms på bladsalg	98
6.2.3	Støtte fra Dagbladsnævnet	99
6.2.4	Andre støtteordninger til trykte medier	100
6.3	Delkonklusion	102
7.	Meriteringsscenariet	104
7.1	Gradvis omlægning til platformsneutral mediestøtte	104
7.2	Eksemplificering af meriteringsscenariet	108
7.2.1	Lokal mediestøtte	109
7.2.2	Regional mediestøtte	110
7.2.3	National mediestøtte	110
7.2.4	International mediestøtte	111
7.3	Delkonklusion	112
8.	Anvendt litteratur	115
9.	Noter	131

BILAG

Bilag 1

Materiale på mediestøtteudredningens hjemmeside

Bilag 2

Værdien af 0-momsen

Bilag 3

Faktuelle præciseringer i 2. udgave af slutrapporten

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, tidskrifter, 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.

Udrederteamet vil gerne takke interessenter for kommentarer efter offentliggørelse af slutrapporten. Kommentarerne har givet anledning til mindre faktuelle præciseringer, som er fremhævet med grøn i denne 2. Udgave og præsenteres i bilag 3.

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.

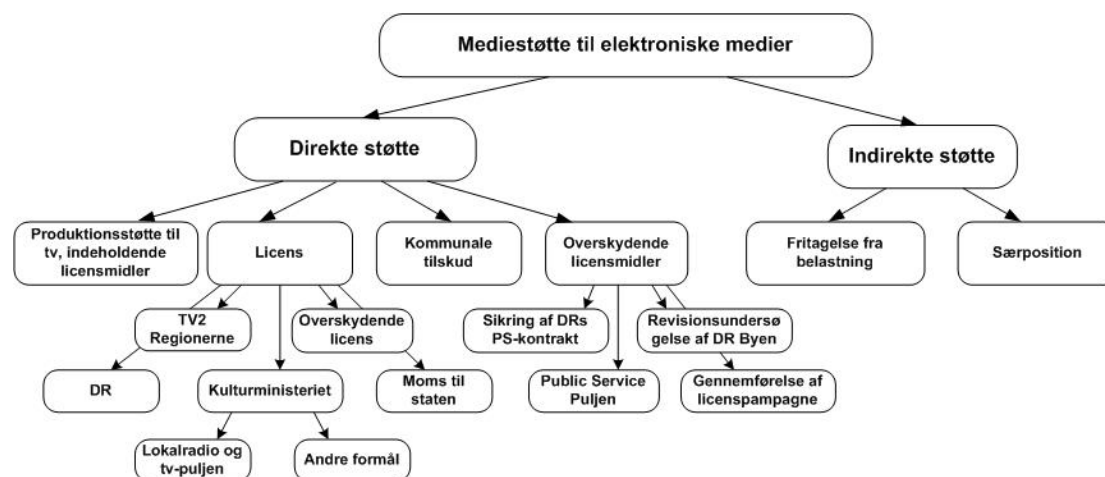
Den lovbundne mediestøtte udgør 5.399,1 mio. kr. og er fordelt på 72 procent til de elektroniske medier og 28 procent til de trykte medier. Det er dette beløb, som udredningen vurderer med

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

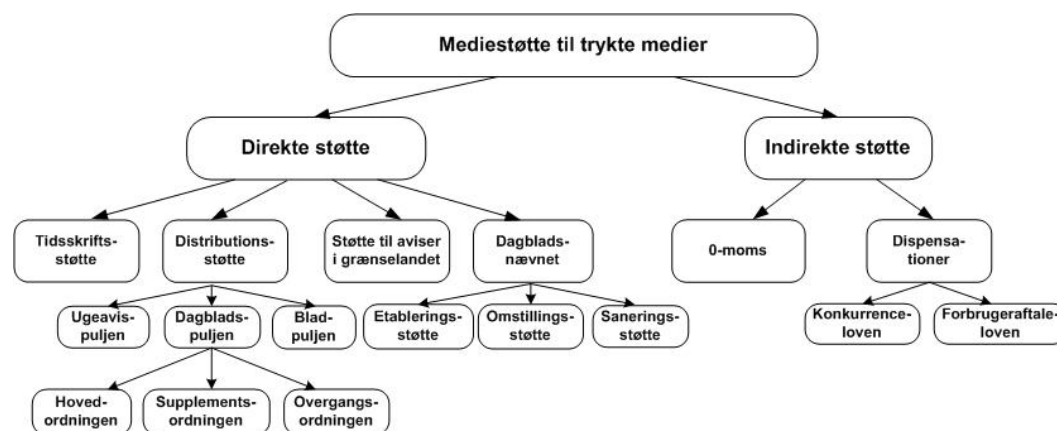
Kilde: DR årsrapport 2007, Økonomisk bilag til Mediepolitisk aftale for perioden 2007-2010, DR Licens, finansloven 2008, Statsregnskab 2007 og DFI. Afrundede tal.

(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 anskues 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 udgavernes 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.

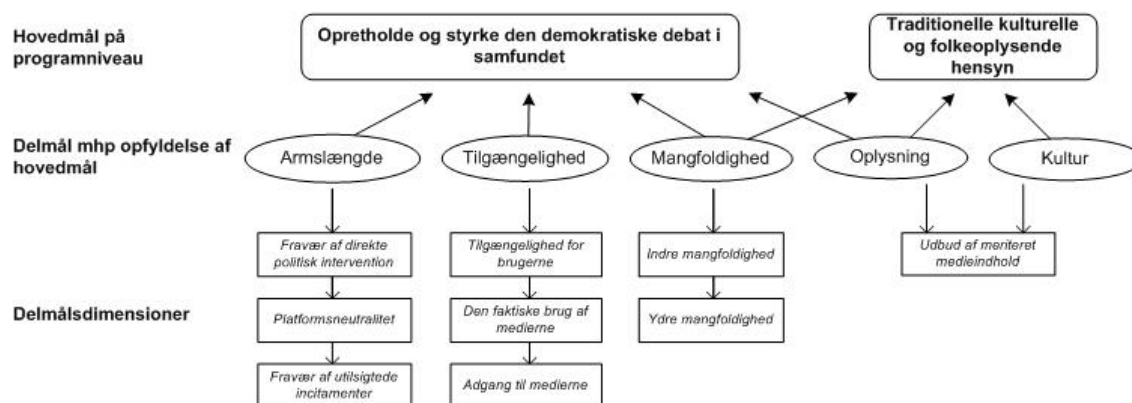
(1) Faktisk uddelt støtte.

(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 platformsnutral 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 lovbundne 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 grydeklar 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 definitoriske 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 **arms-længdeprincippet** 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 indholds-mangfoldighed 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 platforms-neutral 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 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 incitamenter 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.

2. INDLEDNING

Udredningens hovedproblemstilling er, om de eksisterende støtteordninger til medierne fortsat er den optimale måde at varetage ordningernes erklærede formål på – givet den hastige udvikling på medieområdet, herunder væksten af nye medier. Konklusionerne er baseret på:

- Analyse af eksisterende mediestøtteordninger.
- Prognose på kort og mellemlangt sigt for medieudvikling og støttevilkår.
- Udvikling af beslutningsgrundlag for fremtidige støtteordninger i form af alternative scenarier for dansk mediestøtte.

I henhold til udredningens kommissorium 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.

For god ordens skyld skal vi gøre opmærksom på, at disse afgrænsninger ikke på alle punkter svarer til den officielle EU-definition på statsstøtte (jf. input fra professor Frands Mortensen på udredningens hjemmeside). Vi vender tilbage til EU-problematikken i kapitlerne 5-7.

Slutrapporten trækker på en flerhed af datakilder og metoder med det formål at skabe et robust og validt empirisk grundlag. Rapporten bygger blandt andet på statistiske tidsserier, oplysninger fra offentlige myndigheder og udenlandske forskere, eksplorative interviews med relevante interessenter samt en survey blandt offentlige myndigheder i Danmark. Desuden har interessenter haft mulighed for komme med indspil til udredningens arbejdsrapporter og midtvejsrapport. Alle indspil kan findes på udredningens hjemmeside (medieudredning.r-m.com). Der er modtaget indspil fra:

- Altinget (to indspil)
- Danske Dagblades Forening (to indspil)
- Danske Specialmedier
- De små dagblade: Dagbladet Information, Kristeligt Dagblad og Arbejderen
- Foreningen af Danske Interaktive Medier
- Grafisk arbejdsgiverforening
- Interpres Danmark
- Medieforsker Frands Mortensen
- Organisation for Danske Videnskabsredaktører (to indspil)
- RADIOERNE

Udredningen har i analyserne taget udgangspunkt i det kommissorium, som ligger til grund for udbudsmaterialet og efterfølgende kontrakt med Kulturministeriet, knyttet til EU-udbud (2007/S 90-110844).

Indsamlingen af datagrundlaget for mediestøtteudredningen er afsluttet d. 1. maj 2009. Dog er data om de nye mediegrupper (internetmedier og mobile medier) indsamlet frem til d. 1. juli 2009.

Et overblik over materiale på udredningens hjemmeside findes i bilag 1.

Udrederteamet vil gerne takke interessenter for kommentarer efter offentliggørelse af slutrapporten. Kommentarerne har givet anledning til mindre faktuelle præciseringer, som er fremhævet med grøn i denne 2. Udgave og præsenteres i bilag 3.

2.1 Hvorfor denne rapport?

Rapporten er et beslutningsgrundlag til at vurdere, om den danske mediestøtte opfylder de politisk bestemte formål. Den rummer vurdering af mediestøttens tilsigtede og utilsigtede konsekvenser for den danske mediestruktur på kort og mellemlangt sigt, baseret på prognoser med udgangspunkt i de faktiske forhold i finansåret 2007. Desuden har udredningen fremdraget stærke og svage sider ved de nuværende delordninger på projektniveau samt de bivirkninger og paradokser, der træder frem, når støtteordningerne betragtes i sammenhæng på programniveau.

I henhold til kommissorium er det ikke udredningens opgave at rose eller at dadle, men at skabe bedst muligt grundlag for læring. En eventuel manglende målopfyldelse kan således skyldes, at programmet ikke er designet tilstrækkeligt hensigtsmæssigt, eller at projekterne ikke lever op til forventningerne. Programevalueringen skal kunne identificere årsagen og inkluderer dermed en målopfyldelsesanalyse på såvel program- som støtteordningsniveau.

En af de centrale udfordringer i forhold til en tværgående evaluering af de forskellige ordninger er at opstille fælles evalueringskriterier på tværs af ordninger med forskellige målgrupper, metoder og mål. Der er derfor behov for at sikre, at både mediestøttens overordnede mål og de enkelte støtteordningers mål indgår i udredningen.

Det centrale omdrejningspunkt i den evalueringsmetodiske tilgang er udvikling og opstilling af en række indikatorer, som tilsammen gør det muligt at vurdere effekter og målopfyldelse. Der udvikles målekriterier, som dels sikrer sammenligning på tværs af støtteordninger og dermed analyse af hele mediestøtten, og dels tillader en forståelse og vurdering af den enkelte støtteordnings særpræg og dermed inddragelse af kontekst.

På dette grundlag skitseres tre scenarier for den fremtidige mediestøtte. Men henblik på at undersøge udviklingen i målopfyldelsen har udredningen 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.

2.2 Læsevejledning og disposition

Kapitel 3 beskriver den aktuelle danske mediestøttepolitik – herunder de kriterier for støtteberettigelse, som er vokset ud af den historiske tradition på området. Desuden præsenteres nogle hovedtræk fra andre landes mediestøtteordninger.

Kapitel 4 præsenterer udredningens forståelse af den danske medieverden og de processer, der former mediestrukturen. Den præsenterede model og kategorisering af mediegrupper, der også blev præsenteret i udredningens midtvejsrapport, udgør således udredningens forståelsesramme. Desuden præsenteres rammerne for de gennemførte prognoser på kort og mellemlangt sigt samt mediestøttens indretning i tre fremtidsscenarier. Den af opdragsgiver definerede præmis for samtlige scenarier er, at der hverken allokeres flere eller færre offentlige midler, end tilfældet var i finansåret 2007.

De nuværende vilkår for de enkelte mediegrupper beskrives nærmere i kapitel 5 (baselinescenariet), der også rummer udredningens prognoser på kort og mellemlangt sigt. Mellemregninger og udvidet argumentation for fremskrivningerne fremgår af Arbejdsrapport med prognoser for medieudviklingen 2009-2018, der kan ses på udredningens hjemmeside (medieudredning.r-m.com).

Kapitel 6 (saneringsscenariet) inddrager de kritiske bemærkninger, som udredningen har modtaget fra interessenter i forbindelse med høringsrunden, knyttet til midtvejsrapporten i efteråret 2008, samt utilsigtede bivirkninger og påviselig inkonsistens i de nuværende støtteordninger.

Kapitel 7 (meriteringsscenariet) vurderer fordele og ulemper ved at omlægge mediestøtten mere radikalt med henblik på helhedstænkning og platformsneutralitet. Udredningen sætter fokus på

danske forhold, men har også hentet inspiration fra andre landes medieudvikling og støtteordninger, bl.a. ved at kommissionere to specialbilag vedr. Norge og Sverige.

Underbilag om mediestøtte i de øvrige skandinaviske lande kan findes på udredningens hjemmeside, hvoraf det fremgår, at Norge og Sverige ligner Danmark på centrale punkter, men ikke desto mindre har valgt at indrette mediestøtten noget anderledes – især hvad angår de trykte medier. Udredningen inddrager relevante forskelle og ligheder undervejs, især i behandlingen af prognoser (kapitel 5) og gennemgangen af saneringsscenariet (kapitel 6).

Desuden har vi set nærmere på forholdene i Holland og New Zealand med særlig henblik på specifikke støtteordninger, rettet til fritstående internetmedier (se afsnit 5.4) og evaluering af den såkaldte public service-pulje (se afsnit 6.1.4).

New Zealand er særlig interessant i denne sammenhæng, fordi man frem til midten af 1980'erne havde en offentligt støttet public service-ordning, der stort set svarede til den skandinaviske. Derefter privatiserede regeringen den radiokanal, der svarede til DRs P3, og afskaffede samtidig licensfinansieringen af TVNZ, der blev pålagt at levere overskud til staten gennem reklameindtægter. Til gengæld fik alle tv-stationer med landsdækkende rækkevidde mulighed for at søge om statstilskud til public service-programmer i en fond (www.nzonair.govt.nz).

I Holland har både centralregering og provinsråd i de seneste år eksperimenteret med platform-neutral mediestøtte. Formålet er at lægge funktionelle formål snarere end institutionelle forhold til grund for offentlige subsidier. På den baggrund har man bl.a. lanceret en særlig fond til støtte af omkostningskrævende og dybdybende journalistik (www.fondsfp.nl) og etableret en støtteordning for innovative internetmedier (www.digitalepioniers.nl).

3. MEDIESTØTTENS HISTORIE OG MÅLSÆTNINGER

Dette kapitel analyserer den danske mediestøttes formål og præsenterer udredningsprojektets operationalisering heraf. Det normative udgangspunkt er valgt, fordi udviklingen i den politiske målopfyldelse er helt centralt i udredningsprojektet, jf. kommissorium. Operationaliseringen af mediestøttens formål definerer omdrejningspunkterne i udredningsprojektets analyse af mediestrukturens udvikling og grundlaget for opstilling af alternative fremtidsscenarier.

3.1 Mediestøttens historie

Denne udredning af offentlig mediestøtte i Danmark har mange forgængere. Først og fremmest den kgl. privilegieforvaltning (1723-1903), Statstidendeudvalget af 1903, udvalgsarbejdet bag etableringen af Statsradiofonien i 1925 (og de efterfølgende revisioner), forligsforhandlingerne om omsætningsafgift (1962), forarbejdet til momsloven (1967), dagspresseudvalget (1967-69), betænkninger om offentlig information (1972, 1977, 1987 og 1997), distributionsudvalget (1980), mediekommissionen (1980-84) og medieudvalget (1994-96) samt arbejdsgruppen om Dagspressens Finansieringsinstitut (2003-4).

Portoprivilegierne af 1723 til kongeligt begunstigede, periodiske skrifter kan betragtes som Danmarks første officielle mediestøtte. Siden fulgte statslige kundgørelsesprivilegier, som blev afløst af Statstidende (1904) og det såkaldte totalitetsprincip for offentlig annoncering i dagspressen (1918), som fastslog, at offentlige myndigheder så vidt muligt skulle bringe officielle kundgørelser i samtlige danske dagblade.

Også finansieringen af dansk radiospredning gennem licensopkrævning betragtes af opdragsgiverne til denne udredning som mediestøtte. Sådan så initiativtagerne vel at mærke ikke på det. Tværtimod valgte lovgiverne ved etableringen af Statsradiofonien i 1925 en licensløsning frem for en skattefinansiering, fordi de ikke vidste, om radiomediet var økonomisk bæredygtigt. Folketingsflertallet ville ikke risikere, at det nye medie kom til at ligge ikke-lyttende skatteborgere til byrde. At Radiofonien ville kunne drives på almindelige markeds-mæssige vilkår uden at skade dagbladenes indtjening, ansås dengang for helt udelukket.² Licensfinansieringen kan således ligestilles som forbuddet mod reklame samt begrænsninger i Statsradiofoniens selvstændige nyhedsformidling betragtes som indirekte pressestøtte, der først ophørte ved DRs overtagelse af "Pressens Radioavis" (1963) og etablering af det delvist reklamefinansierede TV2 (1988).

Ved Statsradiofoniens oprettelse var næsten alle dagblade tilknyttet et af fire politiske partier. Mange af dem blev drevet med underskud på den ordinære drift. De overskudsgivende aviser finansierede de skrantende aviser inden for partifamilien, suppleret med indsamlinger og støtte fra interesseorganisationer. Under besættelsen indførte staten papirrationering og øgede den offentlige annoncering efter totalitetsprincippet. Disse ordninger kan retrospektivt betragtes som en særdeles effektiv, offentlig pressestøtte, der sikrede overlevelse for samtlige dagblade i perioden 1940-45 (med undtagelse af det nazistiske Fædrelandet). Desuden gav besættelsen stødet til tre nye dagblade: Information, Land & Folk (1945-1990) og Morgenbladet (1945-46).

I efterkrigstiden blev partimedlemmer og interesseorganisationer stadig mindre villige til at yde privat pressestøtte. Det førte – især blandt socialdemokrater – til krav om statslig støtte efter svensk og norsk mønster. Omvendt blev "bladdøden" i Danmark et argument for offentlig pressestøtte i Sverige og Norge. De borgerlige partier, der drev de fleste overskudsgivende aviser, ønskede imidlertid ingen selektive støtteordninger, der kunne forvride konkurrencen på dagblads-markedet. Derimod gik både højre og venstre side af Folketinget ind for generelle begunstigelser til dagbladene. Konkret blev den nedsatte afgift på papir (indført i 1940) brugt som begrundelse for fritagelse for omsætningsafgift (oms) på avis-papir (1962), der i sin tur blev argumentet for den stadig gældende 0-moms for dagblade (indført 1967). Den eneste formelle begrundelse for 0-momsen er folketingsdebattens bemærkninger i 1967 om, at dagspressen var i økonomiske vanskeligheder, og at der ikke burde lægges skat på "det frie ord".

Den kommission, der for Statsministeriet i 1967 fik til opgave at vurdere pressens situation i samfundet, konstaterede, at 92 procent af befolkningen dagligt læste mindst en avis (26 procent læste to eller flere). Den offentlige støtte til dagspressen udgjorde dengang ca. 82 mio. kr. (sva-

rende til 625 mio. 2007-kroner eller godt 10 procent af branchens samlede indtægter). Udvalgsflertallet anbefalede i en betænkning fra 1969 at opretholde de almene og indirekte støtteformer samt at øge den offentlige annoncering. Desuden anbefalede kommissionen oprettelsen af et Dagspressens Finansieringsinstitut. Der var derimod ikke flertal for at yde selektiv støtte til økonomisk nødlidende dagblade. Kommissionen skønnede heller ikke, at der var behov for særlig støtte til oprettelse af nye dagblade. Monopolisering er ganske vist "uønskeligt", men de påviste tendenser i retning af stordrift skønnes ikke at udgøre "nogen afgørende hindring for udbredelsen af nye politiske retninger eller for deres evne til at komme til orde i debatten."³

På dette grundlag begyndte Dagspressens Finansieringsinstitut (DFI) sin virksomhed i 1970. Dermed anerkendes institutionelt, at dagbladene indtager en særlig, støtteværdig plads i samfundet. Statsbevillingen til DFI var i første omgang på 2 mio. kr. årligt (formelt givet som kompensation for dagspressens vederlagsfri indrykning af Klasselotteriets trækingslister). Branchen supplerede med et tilsvarende beløb, baseret på avispirforbruget. Allerede i 1972 fremsatte Danske Dagblades Fællesrepræsentation ønske om udvidet statsstøtte. Det resulterede i to nye udvalgsarbejder,⁴ der dog kun gav anledning til mindre justeringer af allerede gældende ordninger.

Det samme gjorde sig gældende for de jævnligt tilbagevendende folketingsdebatter om brud på det monopol, som Statsradiofonien (fra 1959 omdøbt Danmarks Radio og fra 1996 blot DR) havde bestyret siden 1925. Dog blev der fra 1970'erne eksperimenteret med kabeltransmitteret lokal-tv og i 1983 fulgt op med en forsøgsordning med både lokal-tv og lokalradio. Finansieringen skulle primært ske via tipsmidler og Den Kommunale Momsfond. Men betalingsvilligheden herfra var begrænset. Til gengæld investerede fagbevægelsen og private investorer "to- måske trecifrede millionbeløb i professionelle lokalstationer"⁵ med henblik på at positionere sig til et kommende brud på DR-monopolet.

1980'ernes store mediekommission ændrede ikke væsentligt på de direkte støtteordninger. Derimod betød dens forslag om lanceringen af et reklamefinansieret TV2 (med delvis licensstøtte) ændrede konkurrenceforhold for såvel tv som dagblade. Mediekommissionen anbefalede desuden, at staten afsatte 20 mio. kr. årligt til distribution af små landsaviser, og et flertal anbefalede, at Dagspressens Finansieringsinstitut kunne yde støtte til etablering af trykte medier og til nedlægningsstruede dagblade. Forslaget om etableringsstøtte blev gennemført i 1984. Men først efter fornyet anbefaling fra Medieudvalget i 1997 fik Dagspressens Finansieringsinstitut også mulighed for at yde støtte til udviklingsprojekter, der kunne forbedre konkrete dagblades økonomiske situation.

I 2001 benyttede dagbladet Dagen de nye støttemuligheder i et sådant omfang, at et nyt udvalgsarbejde blev iværksat⁶. Det resulterede i nedlæggelse af Dagspressens Finansieringsinstitut. De af avisbranchen indbetalte midler blev tilbageført, mens udvalgte dele af støttevirksomheden blev videreført af det såkaldte Dagbladsnævn, som havde omtrent samme opgaver, men dog ikke støtter indkøb af driftsmidler, såsom maskiner, og ikke kan bevilge statslig kaution.

Også portostøtten blev gradvist afviklet 2004-2007 som led i forberedelserne til privatisering af det danske postvæsen. Grundprincipperne i denne støtteordning blev videreført gennem distributionsstøttepuljerne, knyttet til dagblade, ugeaviser og blade. En række publikationer mistede adgang til distributionsstøtten i forbindelse med overgangen fra portostøtte til puljestøtte. Den anslåede portostøtte i finansåret 2004 blev brugt som basisår for beregningen af distributionsstøttens størrelse. Havde basisåret været 2006, ville den økonomiske ramme for distributionsstøtteordningen have været ca. 100 mio. kr. større.

Tabel 4. Udviklingen i direkte støtte til trykte medier, 2004-2007 (mio. kr.)

	2004	2005	2006	2007
Portostøtte (1)	326,7	396,3	424,0	0
Bladpuljen (2)	28,3	38,2	40,5	41,0
Ugebladspuljen (3)	0	0	9,1	9,9
Dagbladspuljen (4)	0	0	0	339,6
I alt	355,0	434,5	473,6	390,5
Dagspressens Finansieringsinstitut (5)	13,8	13,8	13,8	
Dagbladsnævnet (6)				13,2
I alt	368,8	448,3	487,4	403,7

Kilde: Danske Specialmedier. Tallene er omtrentlige.

(1) Tilskuddet til Post Danmark i forhold til antal distribuerede eksemplarer blev afskaffet for uge- og månedsblade 1.4.2004, for dagbladslignende ugeblade 1.1.2006 og for dagblade 1.1.2007.

(2) Bladpuljen blev etableret 1.4.2004.

(3) Ugebladspuljen blev etableret 1.1.2006.

(4) Dagbladspuljen blev etableret 1.1.2007.

(5) Dagspressens Finansieringsinstitut blev nedlagt 31.12.2005.

(6) Dagbladsnævnet blev oprettet 1.1.2006.

Som en konsekvens af et folketingsflertals beslutning om at privatisere TV2 Danmark, mistede stationen sin direkte mediestøtte i form af licensmidler fra finansåret 2004. Dog blev støtten til TV2/Regionerne videreført. Støtten til lokalradio og tv blev også finansieret over den medielicens, som pr. 1.1.2007 omfattede alle apparater, der kan modtage og gengive billedprogrammer, udsendt til almenheden. Derved blev de fleste computere med bredbåndsoptakelse omfattet af licensordningen. Allerede fra slutningen af 1990'erne var både DR og TV2 da også af folketingsflertallet blevet pålagt at producere og distribuere public service på internettets nye platforme. Mediestøtten til de elektroniske medier har ligget på et nogenlunde stabilt niveau siden 2004, som det fremgår af tabel 5 nedenfor.

Tabel 5. Udviklingen i lovbunden støtte til elektroniske medier, 2002-2007 (mio. kr.)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
DR	2.764,7	2.886,1	3.065,0	3.010,0	3.085,0	3.268,1
TV2	565,4	150,0	70,0	0	0	0
TV2 Regionerne	0	370,0	375,0	385,0	390,0	408,5
Lokalradio og tv-puljen	50,0	34,4	32,8	32,8	32,8	50,8
Mediesekretariatet	0	0,6	2,2	2,2	2,2	5,2
Station Next	0 *	5,0	5,0	5,0	5,0	5,6
Public service-puljen	0	0	0	0	0	75,0
I alt	3.380,10	3.446,10	3.550,00	3.435,00	3.515,00	3.813,20

Kilde: Finansloven 2005-2007, DR årsrapporter 2004-2007, Mediepolitisk aftale 2007-2010. Afrundede tal.

* Station Next blev i 2002 bevilliget 1,5 mio. kr. af tips- og lottomidlerne. Denne støtte er ikke inkluderet i oversigten, da den ikke kan betegnes som lovbunden.

3.2 Diffuse målsætninger på programniveau

Både i Danmark og vore skandinaviske nabolande har enkeltmedier – især dagspressen, radio og tv – påkaldt sig større mediepolitisk bevågenhed end mediestrukturen i sin helhed. Derfor har vi i dag en lang række mediespecifikke støtteordninger, men ingen samlet, platformsneutral mediestøttepolitik.

Filmmediet, der falder uden for udredningens rammer, har sammen med radio og tv altid været statsreguleret, hvorimod dagspressen har fået lov til at agere relativt ureguleret, bl.a. med henvisning til Grundlovens § 77 og avisernes traditionelle tilknytning til partisystemet. Ugebladene er der stort set ingen danske politikere, der officielt har interesseret sig for, og internettet har kun været genstand for sporadisk regulering.

Tabel 6. Politisk definerede formål med pressestøtteordningerne

Mediestøtteordning		Politisk defineret formål
Dagblads-puljen	<i>Hovedordningen</i>	"At fremme flerheden og mangfoldigheden af <u>dagblade</u> samt udbredelsen heraf" (lov om distribution af dagblade § 1, stk. 2)
	<i>Supplementsordningen</i>	"At støtte <u>særlige blade</u> , der kan fremme mangfoldigheden i udbuddet af dagblade i Danmark" (udledes af LBK om tilskud til distribution af dagblade § 6)
	<i>Overgangsordningen</i>	"At afbøde negative virkninger af omlægningen af distributionsstøtten" (udledes af LBK om tilskud til distribution af dagblade § 9)
Ugeavispuljen		"At tilvejebringe en ordning, der kan støtte udgivere af <u>dagbladslignende publikationer</u> , da disse bidrager til demokratisk debat, kulturel og samfundsmæssig oplysning ligesom almindelige dagblade" (L 85 (som fremsat): Forslag til lov om distributionstilskud til visse periodiske blade og tidsskrifter, 2003).
Bladpuljen		"Regeringen finder det ønskeligt at tilvejebringe en ordning, der inden for visse områder kan støtte udgivere af <u>blade og tidsskrifter</u> , som på ideelt grundlag bidrager til demokratisk debat, kulturel og samfundsmæssig oplysning og fremme af foreningslivet." (L 85 (som fremsat): Forslag til lov om distributionstilskud til visse periodiske blade og tidsskrifter, 2003).
Momsstøtten		"(...) dels at dagspressen var i økonomiske vanskeligheder, dels at man ønskede at undgå beskatning af "det frie ord" (Dagspressen Finansieringsinstitut, betænkning 1445).
Dagspressens Finansieringsinstitut		Overordnet formål: "at yde økonomisk støtte til dagblade og dagbladslignende publikationer, som efter deres art og indhold er egnede til at <u>fremme et alsidigt udbud af nyheder og analyser af betydning for den offentlige debat</u> i et demokratisk samfund" (§ 2). Lov nr. 576 af 24/06/2005, lov om Dagbladsnævnet). Mere specifikke formål er knyttet til de enkelte støtteordninger: 1. <u>Etableringsstøtte</u>: "etablering af nye dagblade" 2. <u>Omstillingsstøtte</u>: "omstilling af et eksisterende dagblad, der er kommet i økonomiske vanskeligheder" 3. <u>Saneringsstøtte</u>: "at gennemføre en foreløbig sanering af et eksisterende dagblad, der er umiddelbart lukningstruet"
Dispensation fra konkurrenceloven		"At der er tale om et marked, der udvikler sig. Man har derfor ønsket at fremhæve, at dispensation gives indtil videre, således at rådet vil tage godkendelsen op til behandling, såfremt markedsudviklingen tilsiger dette." (SKR nr. 10046 af 30/05/1990).
Dispensation fra forbrugeraftaleloven		Udredningen har ikke kunnet finde en begrundelse for dispensationen fra forbrugeraftaleloven.

For det enkelte mediestøtteordninger kan formål i nogen grad udlæses af de konkrete motiver og intentioner, der er formuleret i lovtekster og bekendtgørelser. På programniveau findes derimod kun en enkelt autoritativ formulering i form af Kulturministeriets i redegørelse af 20. september 2007:

"Sammenfattende om de eksisterende støtteordninger for de trykte medier kan man sige, at de som værdigrundlag har to hovedformål: Det overordnede formål er at opretholde og styrke den demokratiske debat i samfundet. Det deraf afledte formål er at sikre, at bladene har økonomisk mulighed for at blive udbredt forholdsvis billigt, så alle dele af befolkningen har råd til dem. (...) Dagbladsnævnets støtteordninger har som egentligt formål at stimulere eller opretholde mangfoldigheden af aviser, igen med henblik på det overordnede formål om styrkelse af den demokratiske debat. (...) Som det fremgår, er baggrunden for offentlig støtte til de elektroniske medier på det overordnede plan beslægtet med formålet for støtte til de trykte medier – nemlig at fremme den demokratiske samfundsdebat. Men derudover lægges der i støtten til de elektroniske medier støtte vægt på mere traditionelle kulturelle og folkeoplysende hensyn – foruden som nævnt mediernes uafhængighed af staten."

De mediepolitiske målsætninger med mediestøtten er således på programniveau at "fremme den demokratiske samfundsdebat" samt særligt for de elektroniske medier at bidrage til "traditionelle kulturelle og folkeoplysende hensyn".

Det er ikke uproblematisk at operationalisere almene vendinger som "fremme den demokratiske samfundsdebat" og "mere traditionelle kulturelle og folkeoplysende hensyn". Derfor er det vanskeligt på grundlag af de officielle tilkendegivelser klart og utvetydigt at vurdere, om og hvordan en given form for mediestøtte i 2007 rent faktisk lever op til de vagt formulerede formål. Uhildet vurdering kompliceres yderligere ved, at det er svært at afgøre, hvilke medieprodukter der genererer "samfundsdebat" i mediestøttepolitisk forstand. I den ene yderlighed kunne man indskrænke vurderingen til alene at omfatte egentlige klummer og læserbreve i aviser og blade samt meningsudvekslinger i radio, tv og weblogs. I den anden yderlighed kunne der argumenteres for, at en hvilken som helst ytring gennem periodiske medier potentielt kan generere debat af samfundsmæssig og demokratisk betydning. Let er det heller ikke at afgøre, hvad der (ikke) i medie-sammenhæng skal gælde for "kulturformidling" og "(folke)oplysning".

Udredningen løfter bevisbyrden på programniveau ved at betragte produktion af debat, kultur og folkeoplysning som centrale aspekter ved publicistisk virksomhed, svarende til det, økonomer kalder *merit goods*, dvs. goder, som gennem politisk regulering sikres større forbrug, end borgerne umiddelbart kan eller vil vælge på et frit marked. På den baggrund kan politiske beslutningstagere regulere borgernes adfærd ved at yde subsidiering (tilskud) til *publicistisk meriterende medieindhold* eller ved at forbedre sådanne udbyderes konkurrenceevne gennem indførelse af afgifter og forbud, rettet mod medier, der ikke agerer publicistisk i politisk sanktioneret forstand. Eksempelvis ved at pålægge afgifter på ikke-publicistiske, reklamebærende medier eller ren underholdning, som det i sin tid var tilfældet med forlystelsesafgifter på film og teater i Danmark 1911-1964.

Nøgleordet "publicistisk", hvis grundstamme genfindes i begrebet "public service", er i denne sammenhæng lånt fra svensk, hvor det betegner produktion og distribution af tekst, billeder og andet medieindhold i en professionelt redigeret referenceramme. Det er altså bearbejdningssfunktionen, der lægges særlig vægt på – ikke nyhedsformidlingen i snæver forstand. Alle og enhver kan i dag formidle noget, der ligner nyheder og debat, men mediestøttens implicite præmis er, at meriterede medier kun offentliggør det, der kan redigeres med troværdige kilder i en form, som lever op til professionelle standarder af publicistisk art.

Det er i den forbindelse almindeligt at kontrastere publicistiske medier med kommercielle virksomheder, der helt og holdent finansieres ved salg af medieplads. I udredningens sammenhæng foreslås en mindre dikotomisk anvendelse af begreberne: Et kommercielt medie drives (som andre erhvervsvirksomheder) med det formål at opnå en forrentning af den indskudte kapital. En sådan forrentning indgår ikke i målsætningen for et non-kommercielt medie. Men kommercielle medier kan udmærket være publicistisk meriterede, selvom de finansieres ved kombinationer af

brugerbetaling, salg af medieplads og offentlig mediestøtte, som det fx gælder for danske dagblade, og som det også var tilfældet med TV2 Danmark 1988-2004.

Offentlige støtteordninger under kommercielle markedsvilkår er i udgangspunktet kun politisk legitime, hvis meritgoderne ikke kan gøres tilgængelige og mangfoldige ved hjælp af frie markeds mekanismer. Der skal ved støtte af denne art principielt være tale om *market failure*, det vil sige, at kommercielle spillere underforsyner medieforbrugerne med meritgoder og/eller overforsyner med ikke-meriterede medieindhold, hvor udbydere fx konkurrerer ved at imitere hinanden og derved søger at maksimere særligt købedygtige segmenter af publikum – ikke ved at gøre en mangfoldighed af debat, kultur og folkeoplysning tilgængeligt for alle.

Tilskud til produktion og distribution af publicistiske meritgoder kan også begrundes i, at den enkelte forbruger tager udgangspunkt i maksimering af sin kortsigtede egen nytte – ikke hvordan forbruget påvirker resten af samfundets almen nytte på længere sigt. Det er specielt problematisk på relativt små markeder, fordi importeret indhold er væsentligt billigere end originalproduceret på nationalsproget. Til gengæld risikerer korrektion af markedsfejl som bivirkning at producere reguleringsfejl i form af utilsigtede bivirkninger, fx forskelsbehandling og konkurrenceforvridning gennem krydssubsidiering, der bl.a. kan skabe monopol lignende markedsvilkår og adgangs begrænsninger, der holder medieinnovationer og nye udbydere væk fra hjemmemarkedet.

3.3 Operationalisering af mediestøttepolitiske delmål

I mangel på autoritative fortolkninger har vi – efter drøftelser med opdragsgiver og interessenter i kølvandet på udredningens midtvejsrapport – lagt os fast på fem tværgående vurderingskriterier, som er baseret på nærlæsning af de officielle formålsbeskrivelser, og som kan illustreres således:

Figur 4. Mediepolitikens mål på programniveau og projektniveau samt delmålsdimensioner



Hvert af de mediepolitiske mål kan defineres og operationaliseres på mange forskellige måder. Valget af definition og operationalisering har konsekvenser for, hvordan de eksisterende mediestøtteordningers målopfyldelse vurderes og for, hvilke alternative mediestøtteordninger der fremstår som relevante at indføre. I udredningsprojektet anvendes derfor en multidimensional tilgang, mens det overlades til de politiske beslutningstagere at vælge og prioritere de forskellige delmål og indikatorer.

Modellen er baseret på de politisk definerede målsætninger med mediestøtten, som blev præsenteret ovenfor. Imidlertid søges også taget hensyn til, at det ikke alene er de elektroniske medier, der kan have kulturelle og folkeoplysende hensyn, men ligeledes de andre medietyper (jf. anmeldelser til EU-Kommissionen⁷).

Armslængdeprincippet er princippet om, at flertal i Folketinget har ret og pligt til at definere de principielle spilleregler for dansk medievirksomhed, men at de folkevalgte politikere derudover bør afstå fra detaljstyring af den konkrete medievirksomhed. Historisk set har især ønsket om at undgå censur udgjort en central motivation for armslængdeprincippet. Senere er motivationen

udvidet til også at omfatte ønsker om fravær af reguleringsfejl og politisk betinget intervention i mediernes konkurrenceforhold, ud over de lovfæstede støtteordninger og ansvarsregler. På den baggrund kan armslængdeprincippet udmøntes i tre hoveddimensioner.

Armslængdeprincippetets første dimension vedrører fravær af direkte politisk kontrol med medieindholdet. Princippet har hjemmel i Grundlovens § 77 og sikres formelt ved, at mediestøtteordninger typisk administreres af politisk uafhængige myndigheder (råd og nævn). Desuden søges risiko for detailstyring reduceret ved tildeling af mediestøtten efter almene (såkaldt "objektive") kriterier på transparent vis med mulighed for rekurs. I praksis er der dog eksempler på, at et politisk flertal definerer særlige vilkår for specifikke mediegrupper, fx at dagblade skal udkomme mindst fem hverdage om ugen for at opnå maksimal distributionsstøtte, og at licensfinansieret radio og tv skal drives inden for relativt detaljerede public service-kontrakter.

Armslængdeprincippetets anden dimension indebærer, at medier, der har samme funktioner, skal behandles nogenlunde ensartet, uanset hvilke platforme de distribueres på. Denne dimension er særlig relevant i den konvergerende mediestruktur, hvor forskellige mediegrupper i stigende grad konkurrerer med hinanden om de samme publicistiske funktioner, fx på internettet. Historisk set har det imidlertid været alment accepteret blandt de politiske beslutningstagere, at visse medier, fx dagspressen, netop i kraft af sin hævdvundne rolle i samfundet og særlige distributionsform, var berettiget til øremærkede former for pressestøtte.

Armslængdeprincippetets tredje dimension rummer intentionen om, at mediestøtten ikke giver incitamenter til uhensigtsmæssig adfærd blandt støttemodtagerne, vurderet i relation til de publicistisk meriterede og politisk sanktionerede støtteformål. Uhensigtsmæssige incitamenter opstår eksempelvis, hvis modtagere af mediestøtte indretter deres aktiviteter på ikke-meriterende måder. Der kan fx være tale om, at et bladhus indstiller produktudvikling og markedsføring, rettet mod nye abonnenter, fordi grænsenytten pga. distributionsstøttens indretning bliver marginal eller endog negativ.

Armslængdeprincippet kan også mere alment udvides til at omfatte vurdering af de ikke-meriterende omkostninger, der er forbundet med administration af mediestøtten. Grundprincippet må være, at mediestøtten indrettes på en sådan måde, at målopfyldelsen optimeres med de færrest mulige transaktionsomkostninger. Der foreligger imidlertid ikke valide data for omkostningerne ved samtlige danske støtteordninger, og denne dimension er ifølge opdragsgiver heller ikke inkluderet i udredningsprojektets kommissorium. Udredningen har derfor kun systematisk undersøgt de tre førstnævnte dimensioner af armslængdeprincippet:

- (1) Risiko for direkte politisk intervention i mediernes forhold undersøges gennem analyse af de love og regler, som mediestøtten administreres efter, samt den administrerende myndigheds karakteristika.
- (2) Mediestøttens platformsneutralitet undersøges gennem analyse af de enkelte mediestøtteordningers målgruppe og anvendelseskrav, set i forhold til mediegruppernes funktioner.
- (3) De utilsigtede incitamenter, som mediestøtten kan give anledning til, udredes gennem analyse af mediestøtteordningernes tildelingskriterier og funktionsmåder samt (baseret på forskning og indspil fra mediestøttens interessenter) observationer af mediernes faktiske adfærd.

Tilgængelighedsprincippet har ligeledes flere forskellige dimensioner. For det første kan tilgængeligheden af medierne ansues som mediebrugernes adgang til medieindhold. For det andet kan tilgængelighed forstås som udtrykt ved borgernes faktiske brug af medierne. For det tredje kan tilgængelighed forstås som borgernes adgang til selv at komme til orde i medierne, fx gennem læserbreve og egne medieproduktioner.

Det ville også være relevant at analysere, om det offentligt støttede medieindhold faktisk er relevant og forståeligt (og dermed alment tilgængeligt) for de modtagergrupper, som mediestøtten er møntet på. Denne dimension lader sig imidlertid ikke undersøge på grundlag af foreliggende

forskning. Derfor analyseres det mediepolitiske princip om tilgængelighed alene på disse dimensioner:

- (1) Mediebrugernes adgang til medieindhold undersøges på grundlag af det kvantitative udbud af enkeltmedier i mediestrukturens mediegrupper, den geografiske repræsentativitet samt prisudviklingen på køb af adgang (*brugerbetaling*).
- (2) Hvor data er tilgængelige, inkluderes også analyser af de mediestøttede udbyderes markedsandele (*share*) og publikumsrækkevidde (*reach*) i form af læser-, lytter- og seertal.
- (3) Borgernes faktiske adgang til den kommunikative infrastruktur (*public access*) vurderes kvalitativt på grundlag af oplysninger fra interessenterne.

Mangfoldighedsprincippet kan vurderes på en lang række forskellige dimensioner. Traditionelt skelner medieforskningen mellem indre mangfoldighed (alsidighed i indhold) og ydre mangfoldighed (spredning i ejerskab).

Den indre mediemangfoldighed opfattes normalt som eksempelvis mangfoldigheden af kilder, genrer eller synspunkter, der repræsenteres i medierne. For at undersøge den indre mangfoldighed er det principielt nødvendigt at gennemføre indholdsanalyser af medierne. Dette er særdeles omkostningsfyldt og derfor ikke realistisk inden for udredningsprojektets rammer. Vurdering af den indre mangfoldighed inkluderes derfor kun, når disse kan laves på baggrund af sekundære, forskningsbaserede kilder.

Den ydre mediemangfoldighed knytter sig til mediestrukturens mangfoldighed af enkeltmedier og ejerskabsformer samt koncentrationen af medieforbruget på forskellige niveauer i mediestrukturen. I praksis undersøges den ydre mediemangfoldighed gennem kvantitative analyser af udbuddet af medier og medievirksomheder samt koncentrationen af medieforbruget på enkeltmedier og medieaktører:

- (1) *Udbuddet af medier* betragtes som et kvantitativt udtryk for den potentielle mediemangfoldighed. Antallet af medier fortæller således, hvor mange forskellige medier borgeren har adgang til, men ikke om det indhold, der distribueres gennem disse medier, er mangfoldigt. Flere medier medfører følgelig større potentiale for mediemangfoldighed.
- (2) *Spredning af ejerskabsformer* betragtes som et kvantitativt udtryk for mangfoldigheden af ejere. Ejerne fungerer ultimativt som gatekeepere til medierne. Endvidere genbruger ejere ofte medieindhold på tværs af enkeltmedier og har i nogle tilfælde et samlet brand, som vedligeholdes gennem blandt andet udvælgelsen og vinklingen af medieindhold. Flere ejere medfører dermed potentielt større mediemangfoldighed.
- (3) *Koncentrationen af medieforbruget* er udtryk for mangfoldigheden i brugen af mediestrukturens medier. Således indikerer koncentrationen, i hvilken grad brugen af medieindhold er centreret om nogle få medier ("mediekoncentrationen") eller medievirksomheder ("ejerkoncentrationen"). Hvis koncentrationen er lav, er der potentielt større mangfoldighed i mediesystemet. Samtidig er der på den anden side også en større fragmentering af medieforbruget.

Som indikator for koncentrationen af mediebruget anvendes Hirschmann Herfindahl Indekset (HHI) i overensstemmelse med almen praksis i medielitteraturen (se Greco 1999, Cuilenburg 2007). HHI beregnes som summen af kvadraterne af medievirksomhedernes andele af medieforbruget i en given mediegruppe:

$$HHI = \sum_{i=1}^n (MS_i)^2$$

hvor N er antallet af aktører, og MS er deres individuelle andele af medieforbruget. HHI er lig 10.000 i en mediegruppe, hvor en enkelt medievirksomhed har monopol på medieforbruget og nærmer sig 0 i mediegrupper, hvor mange små medievirksomheder alle har en lille andel af medieforbruget.

Nyere medieforskning viser, at der ikke nødvendigvis er kausale sammenhænge mellem ydre og indre mangfoldighed. Benhård konkurrence mellem mange jævnbyrdige medieudbydere kan faktisk reducere indholdsmangfoldigheden, fordi ingen har råd til at produktdifferentiere og i stedet satser på at imitere hinanden. Der findes desuden eksempler på, at medier med forskelligartet indhold trives udmærket inden for samme koncern. Sådanne forhold lader sig dog kun vurdere kvalitativt, idet der ikke i Danmark foreligger sammenlignelige undersøgelser af publicistisk medieindhold. Udredningen vil dog – i det omfang valide data er tilgængelige – forsøge at belyse mediestøttens betydning for indre mangfoldighed på dimensionernes fremme af den demokratiske samfundsdebat samt traditionelle kulturelle og folkeoplysende medieindhold.

Kulturformidling samt **oplysning af borgerne** er centrale mediepolitiske delmål, især for de elektroniske public service-medier, men indgår som nævnt ovenfor også i målformuleringen for distributionsstøtten til de trykte medier (jf. anmeldelser af distributionsstøtteordningerne til EU-Kommissionen⁸).

Kulturformidling og oplysning af borgerne er endnu vanskeligere at operationalisere end de øvrige mediepolitiske målsætninger og principper. Vi har derfor – efter diskussion med opdragsgiver – valgt at indskrænke analysen af disse aspekter gennem:

- (1) Kvantitative opgørelser af udviklingen i udbuddet af programgenrer i radio og tv analyseres på baggrund af TNS Gallups TV-Meter-årsrapporter, der blandt andet opgør medieindhold i tv-medierne som sendetid (og seertid) af forskellige genrer. I forhold til TNS Gallups genrekategorier tager udredningsprojektet udgangspunkt i, at genrerne "dansk/nordisk fiktion" samt "oplysning og kultur" kan relateres til kulturformidling, mens genrerne "nyheder", "aktualitet og debat", "uddannelsesprogrammer" samt "oplysning og kultur" kan relateres til oplysning af borgerne.
- (2) Kvantitative og kvalitative vurderinger af de forskellige mediegruppers bidrag til den publicistiske nyhedsformidling af debatskabende, kulturel og folkeoplysende karakter, baseret på et igangværende forskningsprojekt vedr. den journalistiske fødekæde i Danmark.

Hvad angår det sidste punkt, kunne det være fristende at sætte omfanget af publicistisk nyhedsformidling lig med antallet af professionelt uddannede journalister, tilknyttet de enkelte mediegrupper. Sådanne sammenhænge vil da også blive inddraget, men udredningen understreger, at det ikke kun er journalister, der kan producere meriterende debat, kultur og folkeoplysning i medierne.

I det hele taget har udredningen ikke fundet ganske indiskutable og entydige indikatorer for mediestøttens målopfyldelse. Undervejs er vi stødt på en lang række paradokser og konfliktende hensyn. På det seneste er det således af folketingsmedlemmer tilkendegivet, at man ønsker plattformeneutralitet, men samtidig er det også fastslået, at visse lovbundne støttemuligheder til udvalgte medieplatforme forudsættes bevaret. Ejerkoncentration (ydre mangfoldighed) behøver heller ikke nødvendigvis at føre til mindre indholdsdifferentiering (indre mangfoldighed), og mas-

siv formidling af kultur og folkeoplysning resulterer ikke automatisk i fremme af den demokratiske samfundsdebat.

I sidste instans kræver evalueringer af denne art en politisk afvejning, som falder uden for udredningens kommissorium. Her skal blot fremlægges et nuanceret og forskningsbaseret beslutningsgrundlag. Før det kan ske, vil udredningen i kapitel 4 præsentere den danske mediestruktur, som den fungerede i finansåret 2007. Det sker med henblik på at applicere de publicistisk meriterede og politisk sanktionerede mediestøtteformål på prognoser (2009-2018) og dermed skabe fundament for alternative scenarier.

4. DEN DANSKE MEDIESTRUKTUR

Dette kapitel præsenterer udredningens forståelse af den danske mediestruktur og de processer, der former medieudviklingen. Den præsenterede model og kategorisering af mediestrukturen udgør således udredningens forståelsesramme.

For det enkelte menneske, sociale grupper, organisationer, virksomheder og samfundet som helhed spiller summen af alle medier i arbejdsliv og fritid en stor, ofte afgørende rolle i kulturelle, økonomiske og demokratiske sammenhænge. Mediestrukturen er derfor genstand for intens opmærksomhed og interesse fra (medie)politikere, mediebranchen, erhvervslivet generelt og (medie)forskningen, der med forskellig vægt ønsker at anvende, forstå, handle, forme og forudsige hele eller dele af mediestrukturen.

For at beskrive og forstå mediestrukturen, herunder den offentlige støtte til medierne, og for på den baggrund at vurdere dens fremtidige udvikling, er der brug for en forståelsesramme eller en model, der rummer mediestrukturen, dens dannelse og udvikling. Det gælder, uanset om formålet med at arbejde med mediestrukturen er forøgelse af markedsandele, produktudvikling, størst mulig ytringsfrihed, politologisk eller økonomisk erkendelsesinteresse, prognoser over den fremtidige udvikling, overvejelse af investeringer, sikring af oplyste borgere som demokratiske aktører, medieforlig eller udredning af mediestøtten og dens betydning.

Det ville være hensigtsmæssigt for at kunne beskrive, forstå og forudsige mediestrukturen og dens støtteordninger, hvis der fandtes en alment accepteret, fælles grundlæggende forståelsesramme (model) for mediestrukturens indhold, dannelse og udvikling. Det er ikke tilfældet. Til indledning skitseres derfor helt kort den grundlæggende forståelse af mediestrukturen og dens udvikling, som udredningen bygger på.

4.1 Hvad er mediestrukturen?

I rapporten bruges betegnelsen *mediestrukturen* for udbuddet af *enkeltmedier* med et bestemt indhold, dækningsområde og indtægtsstruktur. Baseret på mediesociologi, -økonomi og -brugeradfærd forsøges det at samle de mange enkeltmedier i 11 *mediegrupper* eller *nicher*, hvis mediestrukturen anskues som et gensidigt, sammenhængende økologisk system.

Mediestrukturens enkeltmedier og mediegrupper er i indbyrdes konkurrence om *borgernes* medieforbrug og *annoncørernes* efterspørgsel efter medieplads. Eller med andre ord i indbyrdes konkurrence om medie(for)brugernes *tid* og *penge* og annoncørernes *annoncekroner*, hvortil kommer en konkurrence om *andre indtægter* som fx publikations-, distributions-, trykkeri- og arrangementsvirksomhed.

Mediestrukturen er med andre ord i sin kerne et *statisk* billede af et antal medier og mediegrupper, af deres dækning, antallet og karakteren af deres brugere, omfanget af brugen, betalingen for brugen og af mediernes salg af medieplads (reklame, produktplacering, sponsorering). I næste lag af mediestrukturen indgår mediernes indbyrdes forhold, deres ejerforhold og den lovgivning, nationaløkonomi, nationale kultur og de internationale relationer, som enkeltmedierne, mediegrupperne og det samlede medieøkologiske system indgår i.

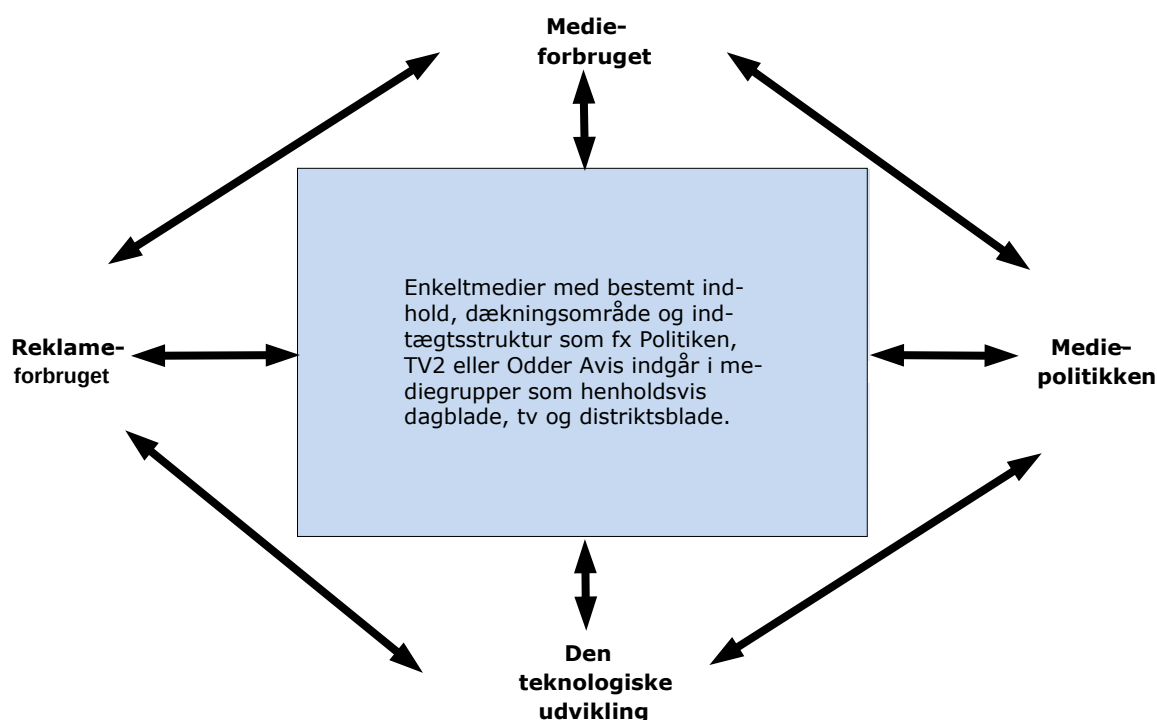
I et mediepolitisk perspektiv er mediestrukturen ligeledes et øjebliksbillede af tilgængeligheden og mangfoldigheden af medier og indikerer potentialet for formidling af kultur og oplysning af borgerne. Derfor indikerer udviklingen i mediestrukturens indretning, om medieudviklingen bidrager til at opfylde de mediepolitiske målsætninger, eller om det omvendte er tilfældet.

4.2 Hvordan dannes og ændres mediestrukturen?

Til et dynamisk billede af mediestrukturen forstået som en model, der fortæller om ændringer og udvikling i mediestrukturen, hører en forståelse af et gensidigt påvirkningsforhold mellem alle elementer, der indgår i mediestrukturen.

Som udgangspunkt bygger udredningen på den forståelse, at der uden om mediestrukturens kerne kredser fire hovedsatellitter: Medieforbruget, reklameforbruget, den teknologiske udvikling og mediepolitikken. De fire satellitter er i indbyrdes gensidig sammenhæng og har tovejsforbindelse med elementerne i mediestrukturens kerne. Den grundlæggende model er illustreret i figur 5 nedenfor.

Figur 5. Referencemodel for udredningens forståelse af mediestrukturen og dannelsen af denne



Kilde: Sepstrup, 2004.

Figuren fortæller, at mediestrukturen består af enkeltmedier, der danner en helhed af mediegrupper. Mediestrukturens konkrete sammensætning og ændringer i udbuddet og styrkeforholdet mellem medier og mediegrupper påvirkes af og påvirker medieforbruget, reklameforbruget, den teknologiske udvikling og mediepolitikken, hvori naturligvis indgår mediestøtte. Figuren illustrerer også en gensidig sammenhæng mellem hver af disse faktorer (også mellem reklameforbrug og mediepolitik og medieforbrug og teknologisk udvikling).

Det er altså klart, at ikke kun mediestøtten, men måske i endnu højere grad medie- og reklameforbruget, den teknologiske udvikling samt andre mediepolitiske beslutninger bidrager til mediestrukturens dannelse og udvikling. Konsekvensen af dette, når mediestrukturen anskues i et mediepolitisk perspektiv, er eksempelvis, at selvom mediestrukturen udvikler sig i en retning, der i højere grad opfylder de mediepolitiske målsætninger, er det ikke nødvendigvis på grund af mediestøtten. Omvendt er det heller ikke nødvendigvis mediestøttens skyld, hvis mediestrukturen udvikler sig i en retning, der i mindre grad opfylder de mediepolitiske målsætninger.

4.2.1 Hvorfor helhedstækningen?

Udviklingen i mediestrukturen lokalt, regionalt, nationalt og internationalt medfører, at en tværgående, platformsneutral tilgang er nødvendig. Årsagen er, at medieudviklingen, herunder introduktionen af internetmedier, medfører, at mediestrukturens enkeltmedier og mediegrupper i højere grad end tidligere hænger sammen som et økologisk system af overlappende, gensidigt forbundne og afhængige domæner og niches (Dimmick, 2004).

Det er derfor nødvendigt at inddrage helheden (med mediestøtten som et delelement), både for at forstå den nuværende og for at formulere forventninger til den fremtidige mediestruktur. Nye medier må fx nødvendigvis tilpasse sig den eksisterende struktur, men påvirker samtidig de etablerede medier. Hvis nogle medier får offentlig mediestøtte, mens andre ikke har denne mulighed for subsidiering af virksomheden, kan det føre til konkurrenceforvridning i forhold til andre dele af mediestrukturen. Mediestrukturens og mediestøttens logik (eller mangel på samme) kan kun forstås på baggrund af helheden og dens historiske udvikling (og en model af helhed og udvikling).

Man kan naturligvis vælge at se isoleret på de enkelte mediestøtteordninger. Men i så fald er det sværere at identificere historisk betingede, aktuelle brister og nye logiske brud i forhold til helheden, og elementer som potentiel krydssubsidiering, mulige synergier og eventuelle u hensigtsmæssige bivirkninger kommer ikke med i analysen.

Mediebrugernes opmærksomhed og tid er grundelementer i al medieforbrug. Den samlede tid, der er til rådighed for dette forbrug, er en relativ konstant størrelse, selvom især unge mediebrugere ofte forbruger flere medier på samme tid. Annoncørernes samlede investering og borgernes samlede udgift til mediebrug er meget konstante størrelser, selvom især reklameforbruget kan variere betydeligt, når konjunkturerne svinger. Derfor har det ofte betydning for et medies indtægter, når forbruget af et andet medie ændrer sig. Dette samspil mellem medier øges med den accelererende mediekonvergens og introduktion af nye medier som nyhedsformidlende internetmedier og mobilmedier.

Derfor er det helt afgørende, at mediestrukturen tænkes som et samlet hele, når fremtidens mediestøtte skal formuleres. Hvis mediestøtten eksempelvis fortsat målrettes enkelte mediegrupper uden blik for det samlede mediesystem, vil den i stigende grad få utilsigtede konsekvenser for andre mediegrupper.

4.2.2 Kategorisering af mediestrukturen

Udredningens kommissorium fastlægger genstanden for arbejdet som mediestøtte til *periodiske* medier. Det er nødvendigt at forstå "periodiske" medier forskelligt i forhold til de "gamle" medier (radio, tv, aviser, blade) og i forhold til de nyere internetbaserede og mobile medier.

For de traditionelle (trykte) mediers vedkommende er et medie periodisk, hvis det regelmæssigt udkommer i en ny udgave med faste på forhånd kendte intervaller. For radio og tv må "ny udgave" og "regelmæssigt" forstås som en fast på forhånd kendt struktur (og tidspunkter) for programsætning over dag, døgn eller uge. For de nyere internetbaserede mediers vedkommende kan "periodisk" naturligvis forstås som de to muligheder nævnt ovenfor, men må også inkludere en regelmæssig, løbende opdatering, fornyelse og forandring af det eksisterende indhold.

Mediестøtten består ifølge udredningens kommissorium af "*direkte støtte fra staten*" og "*indirekte støtte i form af fritagelse for afgifter eller moderation af priser*".

Ved direkte støtte forstås støtte til modtagere eller støtteberettigede ansøgere, der fastlagt med hjemmel i finansloven, finansudvalgsakter eller anden lovgivning eller etableret gennem fast administrativ praksis.

Ved indirekte støtte forstås støtte til modtagere i form af fordele, undtagelser eller dispensationer fastsat ved lov, som ikke omfatter overførsel af penge.

I udredningen forsøges det, som nævnt, at få et vist systematisk hold på mediestrukturen ved at opdele den i *mediegrupper*, der samler de enkelte medier. De fleste mediehuse (økonomiske, organisatoriske enheder) rummer flere medier og medier fra flere forskellige mediegrupper. Mediestructurens ejerforhold er vigtig for støtteordningernes anvendelsesmuligheder og virkning, men rapportens rammer tillader kun sporadisk at inddrage mediestructurens ejerforhold og betydningen af disse i en mediestøttesammenhæng.

Som første led i en kategorisering opdeles mediestructuren i mediegrupperne:

- 1) *Radio* og de internetmedier, der er knyttet til de enkelte radioer
- 2) *Tv* og de internetmedier, der er knyttet til de enkelte radioer, mediegrupperne
- 3) *Dagblade* og de med dagbladene integrerede internetsider
- 4) *Gratisaviser* og de dermed integrerede internetsider
- 5) *Distriktsblade* og de dertil knyttede internetsider, mediegrupperne
- 6) *Magasiner* og de dermed integrerede internetsider
- 7) *Gratismagasiner* og dertil hørende internetsider
- 8) *Fagblade* og de dertil knyttede internetsider
- 9) *Tidsskrifter* og de dertil hørende internetsider
- 10) *Husstandsomdelte (reklame)tryksager* samt de nye mediegrupper
- 11) *Internetmedier, knyttet til de øvrige mediegrupper*
- 12) *Fritstående internetmedier*
- 13) *Mobile medier.*

Den sidste blandede gruppe af fritstående webmedier er udtryk for usikkerhed og en pragmatisk tilgang til et udforsket område, hvis behandling er specielt fremhævet i kommissoriet for arbejdet med mediestøtten. De internetmedier, der er knyttet til eller beslægtet med de 10 første mediegrupper, bliver både omtalt i sammenhæng med disse mediegrupper og behandlet samlet under 11.

Det er ikke operationelt realistisk at inddrage mediernes *indhold* i kategoriseringen af mediestructuren, men så vidt muligt opdeles og karakteriseres medierne ud fra sammensætningen af deres indtægter på brugerbetaling (abonnement, løssalg), salg af medieplads (reklame, sponser, produktplacering), mediestøtte og andre indtægter. Salg af medieplads kan i kort form blive kaldt "salg af reklame" eller "reklamefinansieret". Desuden inddrager vi distributionsforholdene, da magten i mediestructuren på det seneste i nogen grad er gledet fra indholdsleverandørerne til distributørerne, samt fordi denne tendens formodentlig vil blive forstærket på mellemlangt sigt.

4.3 Prognoser og scenarier

På grundlag af en systematisk analyse af mediestructuren i Danmark anno 2007 har udredningsprojektet til opgave at lave prognoser for medieudviklingen på kort og mellemlangt sigt samt at opstille scenarier for dermed at bidrage til det politiske beslutningsgrundlag vedrørende indretningen af fremtidens mediestøtte. Scenarier skal i denne sammenhæng forstås som mulige fremtidige udviklingsspor for den danske mediestøtte.

Der opstilles tre scenarier for den fremtidige medieudvikling i Danmark. I *baselinescenariet* antages det, at de mediestøtteordninger, som eksisterede i 2007, fortsættes uændret. I *sanerings-scenariet* vurderes konsekvenserne af at rationalisere eksisterende støtteformer med særlig henblik på at undgå utilsigtede bivirkninger, at inspirere til innovation og at forenkle administrationen. I *meriteringsscenariet* er forudsætningen, at de eksisterende mediestøtteordninger gradvist erstattes med platformsneutral støtte, som alle medieaktører i indbyrdes konkurrence kan opnå andel i til aktiviteter, der bidrager til at opfylde de mediepolitiske formål.

Alle tre scenarier knyttes til den forventede udvikling i den danske mediestructur på kort sigt (2009-2013) og på mellemlangt sigt (2014-2018). Desuden diskuteres fordele og ulemper ved de

opstillede scenarier i relation til de mediepolitiske målsætninger, som er præsenteret og operationaliseret i kapitel 3. Der fokuseres således på mediestrukturens debatskabende funktioner, set i forhold til armslængdeprincippet, tilgængelighedsprincippet, mediemangfoldighedsprincippet samt formidling af kultur og oplysning af borgerne.

I formuleringen af scenarier med alternative indretninger af mediestøtten, er udredningsprojektet inspireret af erfaringer fra blandt andet Sverige, Norge, Holland og New Zealand.

Scenarierne skal vurderes i samspil med prognoser for udviklingen i mediestrukturens determinanter, det vil sige den teknologiske udvikling, udviklingen i medieforbruget og reklameforbruget samt mediepolitikens indretning. Prognoserne bygger på fremskrivninger af udviklingen i mediestrukturens determinanter, kombineret med forskningsbaserede forventninger om de brud, der kan forventes i medieudviklingen, eksempelvis som følge af den teknologiske udvikling eller allerede kendte politiske, publicistiske og kommercielle beslutninger, jf. eksemplerne i boks 1 nedenfor.

Boks 1. Potentielle brud i medieudviklingen i Danmark

Sluk af analoge tv-signaler i 2009 (forventet brud): Den digitale switch-over er allerede i gang og må forventes for alvor at tage fart i slutningen af 2009. Fra den 1.11. 2009 vil den nye gatekeeper (Boxer) administrere øget kapacitet på det nye digitale jordbaserede sendenet. (DTT) Samtidig involverer den digitale switch-over, at de øvrige tv-distributører (primært YouSee, Viasat og Stofa) i stigende grad distribuerer digitalt tv via kabel, satellit, bredbånd samt flowbaseret web-tv, parallelt med de analoge tv-signaler.

Den økonomiske krise kulminerer i 2010-11 (forventet brud): Danmark har siden slutningen af 2007 oplevet en recession, der i særlig grad har påvirket de reklamebærende mediers økonomiske grundlag. Årsagen er, at reklameforbruget i særlig grad er følsom over for svingninger i konjunkturerne. Det økonomiske grundlag for stort set alle medier i Danmark er derfor alvorligt udfordret på kort sigt. Det er usikkert, hvor længe recessionen fortsætter, men de fleste autoritative kilder prognosticerer tidligst et vendepunkt ved udgangen af 2010.

Ændrede vilkår for FM-radio fra 2011 (potentielt brud): I den nuværende danske udnyttelse af FM-båndet er der plads til DRs tre landsdækkende kanaler samt FM4 (der sendes i udbud ved udgangen af 2010), FM5 og FM6. Derudover kan der ved replanlægning af FM-båndet etableres sendemuligheder for 4-6 nye (næsten) landsdækkende kommercielle radiokanaler samt kommercielle lokalradioer i ca. 30 forudbestemte handelsdistriktsbaserede radioområder, mens den eventuelle overskydende frekvenskapacitet afsættes til laveffektsendere med henblik på ikke-kommerciel lokalradio. På nuværende tidspunkt er alle planer for replanlægning af FM-båndet imidlertid skrinlagt.

Digital switch-over for radio (potentielt brud): Digital switch-over for radio vil frigøre FM-frekvenser til andre formål og skabe mulighed for at en lang række radiokanaler kan blive landsdækkende via DAB-platformen. I praksis står en eventuel digital switch-over for radio imidlertid over for den store udfordring, at DAB-modtageapparater ikke er standard i den danske bilpark, hvorfor standsning af analoge signaler ikke er en reel mulighed på kort sigt. På mellemlangt sigt er det imidlertid ikke utænkeligt, at digital switch-over kan gennemføres. I sidste ende er det en politisk beslutning om digital switch-over for radio skal gennemføres.

Systematisk introduktion af on demand web-tv (potentielt brud): On demand web-tv, der giver mediebrugere mulighed for at købe adgang til enkelte tv-programmer i stedet for samlede kanalpakker, er blevet implementeret for DRs public service-tv i Danmark. I andre lande er lanceret tjenester, der på kommerciel basis sælger adgang til enkelte tv-programmer (fx Hulu og iTunes i USA). Der er endnu ikke nogen systematiske forsøg på at gøre dette i Danmark, men på mellemlangt sigt er det ikke utænkeligt, at sådanne tjenester vil blive indført. Hvis on demand web-tv indføres systematisk i Danmark, vil det ændre grundbetingelserne for både de danske tv-kanaler og de danske tv-distributører, idet disse kan omgås ved køb af adgang til tv-programmer på webplatformen.

Privatisering af TV2 Danmark (potentielt brud): En privatisering af TV2 Danmark har igennem lang tid været på den politiske dagsorden. Afhængigt af, om og i givet fald, hvordan privatiseringen gennemføres, samt hvilke krav der eventuelt stilles til TV2 Danmark efter en privatisering, kan dette påvirke udviklings-

dynamikkerne i mediegruppen tv. I 2007 havde TV2 Danmarks tv-kanaler sammenlagt omkring 45 procent af tv-seerne samt omkring 67 procent af reklameomsætningen.

Mikrobetaling for publicistisk internetindhold (potentielt brud): På dette punkt er der bestræbelser i gang for at finde en ny forretningsmodel, der (hvis det lykkes) vil ændre vilkårene for både fritstående som organisatorisk integrerede webmedia, knyttet til etablerede medieudbydere. En sådan betalingsform (mikrobetaling, klubgoder etc.) er dog endnu ikke hverken teknologisk eller forretningsmæssig operationel.

Gennembrud for digitale mobile medier (potentielt brud): Digitale mobile medier optager endnu kun en begrænset, men stigende andel af medieforbrugstiden i Danmark, set i forhold fx internetmedier, radio og tv. På mellemlangt sigt kan der ske et brud i medieudviklingen for digitale mobile medier. Dette gælder de øvrige elektroniske medier, hvor mobile modtageenheder ("smartphones" o. lign.) i stigende grad vil kunne tilgå tekstbaseret såvel som audiovisuelt medieindhold på internettet eller gennem det jordbaserede digitale sendenet via DVB-H-standarden. Samtidig gælder det de trykte medier, hvor eksempelvis nye elektroniske læseplader eller "e-readers" er under udvikling (bl.a. Sony Reader, Google Android, Superdragon og Kindle), der kan formidle tekst (fx et dagblad) i elektronisk form som mobilt medie med større læsevenlighed end traditionelle mobiltelefoner. Hvis sådanne teknologier får et kommercielt gennembrud i prognoseperioden, vil det påvirke konkurrencevilkårene for både elektroniske og trykte medieudbydere.

Det metodiske og beregningsmæssige grundlag for de prognoser, der ligger til grund for opstillingen af scenarierne, er beskrevet grundigt i Arbejdspapir om opstilling af baselinescenariet, som kan findes på udredningsprojektets hjemmeside (medieudredning.r-m.com) og opsummeres i boks 2 nedenfor.

Boks 2. Det metodiske og beregningsmæssige grundlag for scenarieopbygningen

Udviklingen af scenarier for den fremtidige mediestøtte bygger på opstillingen af prognoser for udviklingen i mediestrukturens determinanter og deres påvirkning af medievirksomhedernes økonomi i Danmark på kort sigt (2009-2013) og mellemlangt sigt (2014-2018).

Prognoserne for udviklingen i mediestrukturens determinanter bygger på fremskrivninger af udviklingen i de seneste 10-12 år. Fremskrivningerne inkluderer forklarende faktorer, såsom konjunkturudviklingen eller udviklingen i medieforbrugets betydning for reklameforbruget for en mediegruppe. De enkelte fremskrivningers statistiske soliditet beskrives løbende.

Fremskrivningerne understøttes og kvalificeres gennem kvalitativ analyse af potentielle brud i medieudviklingen, fx det analoge stop for tv-kanaler, som træder i kraft den 1.11.2009. Udredningens fortolkning af betydningen af sådanne brud for mediestrukturens udvikling baseres på blandt andet erfaringer fra andre lande og kvalificeres af eksisterende forskningslitteratur samt interviews med centrale aktører i mediestrukturen.

Beslutningsgrundlaget for mediestøttens fremtidige indretning udmøntes konkret i tre scenarier præsenteret i kapitel 5 (baselinescenariet), kapitel 6 (saneringsscenariet) og kapitel 7 (meriteringsscenariet).

4.3.1 Baselinescenariet

Præmissen for udredningsarbejdet har været, at der hverken skulle allokeres flere eller færre midler i offentlig mediestøtte, end tilfældet var i finansåret 2007. En bunden opgave har desuden været at vurdere konsekvenserne ved en uændret videreførelse af de eksisterende støtteordninger ud over det aktuelle medieforlig, der udløber i 2010.

I baselinescenariet antages det derfor, at de eksisterende mediestøtteordninger videreføres i uforandrede former. Der er således tale om "business as usual", som medieudviklingen i de andre scenarier kan vurderes i forhold til. Fordi mediestøtten holdes konstant, antages det, at udviklingen i denne del af prognosearbejdet udelukkende beror på den teknologiske udvikling, udviklingen i medieforbruget og reklameforbruget samt de mediepolitiske beslutninger, der allerede er truffet, men først træder i kraft i fremtiden.

4.3.2 Saneringsscenariet

Kritikere af den offentlige mediestøtte har påvist en række konkrete urimeligheder, potentiel konkurrenceforvridning og utilsigtede bivirkninger (se interessentindspil på udredningens hjemmeside). Ud over baselinescenariet, der opererer med den præmis, at alle 2007-støtteordninger videreføres uændret, arbejder udredningen derfor også med et scenarie, hvor der lægges op til sanering af enkeltordninger, som er blevet udsat for kritik.

I saneringsscenariet er forudsætningen, at nogle mediestøtteordninger videreføres, mens andre enten helt afskaffes eller erstattes af nye støtteformer. Det samlede støttebeløb skal dog svare til 2007-rammen. Vurderingerne foretages på baggrund af de overordnede kriterier, udledt af den danske mediestøttepolitik (fremme af demokratisk debat, armslængdeprincippet, tilgængelighedsprincippet, mediemangfoldighedsprincippet samt (hvor det er muligt på et forskningsbaseret grundlag) almene, kulturelle og oplysningsmæssige hensyn).

4.3.3 Meriteringsscenariet

Kritikere af den nuværende tildeling af offentlig mediestøtte henviser ikke kun til konkrete urimeligheder, men også mere principielt til, at hovedparten af delordningerne ikke er platformsneutrale. Det vil sige, at støtte gives til en bestemt – historisk defineret – kreds af institutioner, ikke efter den enkelte medieudbyders publicistisk meriterede og politisk sanktionerede funktioner i mediestrukturen nu og i fremtiden. En sådan støttemodel kan forekomme problematisk i en tid, hvor grænserne mellem forskellige medieformer opblødes og mange udbydere producerer og distribuerer medieindhold på flere platforme, hvor nogle er støtteberettigede, mens andre ikke er det.

I meriteringsscenariet forsøger udredningen derfor at tilvejebringe et beslutningsgrundlag, der kan styrke helhedstænkning og platformsneutralitet på en sådan måde, at både nye og gamle aktører – uanset deres hævdevundne eller lovfæstede udgangspunkt – kan komme i betragtning som støttemodtagere, hvis de vel at mærke opfyldes i de publicistisk meriterede og politisk sanktionerede formål. Desuden har udredningen bestræbt sig på, at alle de nuværende støttemodtagere i en overgangsperiode får tid til at indrette deres virksomhed under ændrede betingelser.

4.3.4 Usikkerhed og kildekritik

Vurderinger af den forventede medieudvikling er i sagens natur langt mere nøjagtig på kort sigt end på mellemlangt sigt. Årsagerne til dette er, at der på mellemlangt sigt er større statistiske usikkerheder om de fremskrivninger, som prognoserne for udviklingen i mediestrukturens determinanter bygger på. Samtidig er der på mellemlangt sigt større risiko for, at der vil ske brud i medieudviklingen på grund af dynamikker, som vi ikke kender fuldt ud i dag. De usikkerheder, der knytter sig til opstilling af scenarier, er opsummeret i boks 3 nedenfor og grundigt beskrevet i Arbejdspapir om prognoser, som findes på udredningsprojektets hjemmeside (medieudredning.r-m.com).

Boks 3. Usikkerheder, forbundet med opstilling af scenarier

Der er overordnet set fire typer af usikkerheder, forbundet med sceneriopbygning:

- 1) Usikkerheder i det statistiske grundlag for de fremskrivninger, som prognoserne for udviklingen i mediestrukturens determinanter bygger på. Udredningsprojektet anvender generelt kun fremskrivninger, når de kan betragtes som solide. Samtidig gøres der løbende opmærksom på potentielle usikkerheder, som alligevel kan gøre sig gældende.
- 2) Usikkerheder i forhold til tolkningen af betydningen af forventede brud i medieudviklingen. Eksempelvis kendes de eksakte konsekvenser af det analoge stop for tv-signaler ikke, selvom det kan lade sig gøre opstille kvalificerede vurderinger herom på baggrund af erfaringer fra andre lande og interviews med relevante aktører.
- 3) Usikkerheder om, hvorvidt potentielle brud i udviklingen faktisk vil indtræffe. Eksempelvis er der betydelig usikkerhed om, hvilke politiske beslutninger der vil blive truffet på kort og mellemlangt sigt vedrørende udviklingen af den kommunikative infrastruktur for radiomedier i Danmark.
- 4) Ukendte usikkerheder, som vi ikke er opmærksomme på, da de endnu ikke kan identificeres. Eksempelvis kan en endnu ikke kendt teknologi muligvis ændre betingelserne for en eller flere af mediegrupperne. Potentialet for en sådan udvikling og konsekvenserne heraf kan ikke forudsiges, da teknologien ikke er kendt.

I kapitel 5 vurderes soliditeten af de forskellige prognosers delelementer, der danner grundlag for scenarierne. Derigennem søges usikkerheder minimeret, og der bliver løbende gjort opmærksom på områder, hvor konklusioner skal tolkes med forbehold.

Kildegrundlaget for udredningen er i vidt omfang stillet til rådighed af nuværende og potentielle mediestøttemodtagere. Risiko for bias i datagrundlaget er forsøgt minimeret ved gennemførelse af en offentlig høringsprocedure efter fremlæggelse af udredningens midtvejsrapport i efteråret 2008. Desuden har udredningen løbende ført dialog med danske og udenlandske medieforskere samt centrale interessenter i den danske mediestruktur. På den måde er præmisserne for prognoser og scenarier blevet justeret gennem interessebetonet partskritik og forskningsbaseret selv-kritik.

5. BASELINE SCENARIET

Formålet med kapitel 5 er at kortlægge den samlede mediestøtte med udgangspunkt i finansåret 2007 og præsentere forventelige træk i den fremtidige udvikling i mediestrukturerne set i forhold til de mediestøttepolitiske mål og midler, som i baselinescenariet forudsættes videreført uændrede på et niveau, svarende til finansåret 2007. Kapitlet er disponeret ud fra de traditionelle platforme og mediegrupper, der er redegjort for i kapitel 4. Hvert hovedafsnit indeholder:

- 1) En afgrænsning og beskrivelse af mediegruppen
- 2) En analyse af mediegruppens mediestøtte (eller mangel på samme) i finansåret 2007
- 3) En analyse af fremtidens medieudvikling i mediegruppen med henblik på at vurdere mål-opfyldelse og konsekvenser af en uændret videreførelse af de nuværende mediestøtteordninger på projektniveau.

Analyser af mediegrupper, der ikke eller i ubetydeligt omfang vurderes at have aktiviteter, der (potentielt) bidrager til opfyldelsen af de mediepolitiske mål, er i henhold til udredningens kontrakt begrænset til et minimum, der alene gør det muligt at vurdere eventuelle utilsigtede bivirkninger ved støtte til andre mediegrupper. Også i prognoserne fokuseres primært på tv, radio og dagblade (og dertil hørende internetmedier), som modtager broderparten af den nuværende, offentlige mediestøtte i Danmark.

5.1 Medieplatformene radio og tv

Teknisk set er radio og tv to forskellige medieplatforme, men anskuet ud fra et mediestøttepolitisk synspunkt, betragtes de som regel i Danmark under ét og betegnes som "ætermedierne" eller "de elektroniske medier". I dette afsnit introduceres de to mediegrupper (og dertil hørende internetmedier) derfor samlet. Derefter afgrænses og behandles først mediegruppen radio (*afsnit 5.1.1*) og mediegruppen tv (*afsnit 5.1.2*) med henblik på fordeling af mediestøtte og prognoser for den fremtidige medieudvikling. En samlet vurdering af mediegruppernes mediestøttepolitiske målopfylde fremgår af afsnit 5.1.3.

Radiomediet blev i Danmark etableret som et statsreguleret monopol i form af en selvstændig, offentlig institution kaldet Statsradiofonien, der i 1959 tog navnet Danmarks Radio – fra 1996 slet og ret DR. De fire politiske partier, der ved radiomediets fremkomst dominerede dagbladsmarkedet, kunne ikke alle få en sender stillet til rådighed. I stedet blev Statsradiofonien pålagt det, der i dag betegnes som public service-forpligtelser. Foruden eneret til radiospredning fik organisationen i 1951 tildelt tv-monoplet. Begge medier blev drevet på grundlag af en politisk sanktioneret licensafgift knyttet til modtageudstyret.

Licensafgiften, der siden 1967 har været pålagt moms, opkræves af DR og pålægges pr.

1.1.2007 alle husstande med et eller flere licenspligtige "apparater, som kan modtage og gengive billedprogrammer eller -tjenester, der er udsendt til almenheden".⁹ Det vil operationelt sige: 1) tv-modtagere eller tilsvarende billedfremvisere, 2) pc'er eller tilsvarende enheder, der kan modtage og gengive billedprogrammer eller -tjenester, såfremt der samtidig via apparatet er adgang til internet eller andet netværk med en hastighed på 256 Kbit/s eller derover, 3) pc'er med modtageenheder, der kan modtage og gengive billedprogrammer og -tjenester via radiobølger eller netværk (tv-tunere), eller 4) andre enheder, der trådløst kan modtage og gengive billedprogrammer og -tjenester, der er udsendt til almenheden.

Medielicensen opkræves efter et tilmeldeprincip, og i 2007 var 2.373.867 af de danske husstande licensbetalere. Hovedparten betalte det fulde beløb på 2.150 kr. årligt (plus moms), pensionister dog kun 1.075 kr. Af de licensbetalende husstande betalte 64.515 kun radiolicens på 320 kr. pr. husstand, mens pensionister betaler 0 kr., hvis de alene var i besiddelse af et radioapparat. Desuden opkræves en såkaldt erhvervslicens, hvis samlede provenu efter aftale med erhvervsorganisationerne på forhånd er fastsat til 66 mio. 2006-kroner.

Erhvervslicens skal ikke betales af a) virksomheder uden ansatte, forstået som enkeltmandsvirksomheder, og b) virksomheder placeret på husstandsadressen. Blandt andet som følge heraf er en konkret vurdering af potentialet for tilmeldinger til erhvervslicensen besværlig.

Der blev efter gældende medieaftale opkrævet 4.775,4 mio. kr. i medielicens – heraf 949,5 mio. kr. moms. Provenuet blev brugt til en lang række formål. Således blev støtten til lokalradio og tv fra 2007 udvidet og finansieret over medielicensen. DR fik i 2007 overført 3.268,1 mio. kr., som aftalt i mediepolitisk aftale 2007-2010, plus 50,7 mio. kr. til sikring af public service-kontrakten og 7,6 mio. kr. til gennemførelse af en licenskampagne.

Bevillingen gives i henhold til lovbekendtgørelse nr. 338 af 11/04/2007, hvor formålet fastlægges i § 10:

”Den samlede public service-virksomhed skal via fjernsyn, radio og internet el. lign. sikre den danske befolkning et bredt udbud af programmer og tjenester omfattende nyhedsformidling, oplysning, undervisning, kunst og underholdning. Der skal i udbuddet tilstræbes kvalitet, alsidighed og mangfoldighed. Ved programlægningen skal der lægges afgørende vægt på hensynet til informations- og ytringsfriheden. Ved informationsformidlingen skal der lægges vægt på saglighed og upartiskhed. Programvirksomheden skal sikre befolkningen adgang til væsentlig samfundsinformation og debat. Der skal endvidere lægges særlig vægt på dansk sprog og dansk kultur. Programvirksomheden skal endvidere afspejle bredden i produktionen af kunst og kultur og give programtilbud, som reflekterer mangfoldigheden af kulturinteresser i det danske samfund.”

Det lader sig ikke gøre fuldstændigt udtømmende at vurdere, hvor mange midler der i 2007 blev anvendt til radio, tv og andre medieplatforme. Udredningen har kun fået stillet oplysninger af denne art til rådighed fra DR, hvorimod der ikke foreligger tilsvarende opgørelser fra TV2/Regionerne, lokalradioer og lokal-tv-stationer. Bemærk, at tabel 7 indeholder anvendte midler.

Tabel 7. DRs anvendelse af licensmidler, opgjort på medieplatforme, 2007 (mio. kr.)

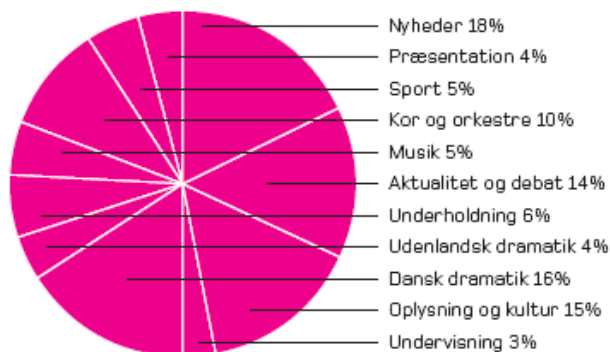
Medie-plattform	Mio. Kr.
DR TV	1.990,9
DR Radio	1.234,5
DR Web	187,0
DR Mobilmedier	8,9
I alt	3421,3

Kilde: DR. Afrundede tal.

DR skal ifølge radio- og fjernsynsloven fra 2007 redegøre for, hvordan ressourcer er anvendt til at leve op til public service-kontrakten i public service-redegørelsen (se figur 6 nedenfor). Af redegørelsen for 2007 fremgår, at DR i dette år brugte størstedelen af sine ressourcer på nyheder (18 procent) aktualitet og debat (14 procent) samt dansk dramatik (16 procent) og oplysning og kultur (15 procent).

Figur 6. DRs samlede omkostninger, fordelt på platforme og programkategorier, 2007

FIGUR 1A

DRs SAMLEDE OMKOSTNINGER I 2007 TIL RADIO,
TV OG NYE MEDIER FORDELT PÅ PROGRAMKATEGORIER I PCT.**Kilde:** DRs årsrapport for 2007, side 152.

5.1.1 Mediegruppen radio

En radiokanal fastlægges principielt som den software (radioprogrammer), der under fælles navn og redaktionel ledelse distribueres i et system for kommunikation, der kan afsende og modtage radiosignaler i form af elektromagnetiske bølger (AM, FM) eller via digital audio broadcasting (DAB) og internet.

Operationelt fastlægges mediegruppen radio som de nationale og regionale radiokanaler, der indgår i Gallup Radio-Meter (TNS Gallup Radio Index), og som de (lokale) radiokanaler, Radio- og tv-nævnet har givet sendetilladelse. Radiouniverset kan også beskrives som de radiokanaler, der er registreret i Radio-tv-håndbogen, 2008.

Hovedparten af radiokanalerne har tilknyttet en hjemmeside, der distribuerer kanalens aktuelle lyd, mens nogle også har et arkiv af tidligere udsendelser og diverse supplerende indhold. Som hovedregel består mediegruppen altså af hybride radio- og internetmedier.

Hvad angår tilgængelighed, findes en samlet, veldokumenteret beskrivelse af antal lyttere, dækning i procent, lyttetid og reklameomsætning for de radiokanaler (DR og reklamebærende), der indgår i TNS Gallups Radio Index, 2007, og i Dansk Oplagskontrol, 2007. Omkring 70 procent af den samlede daglige lytning går til DR og ca. 30 procent til "andre stationer". DRs kanaler dækker iflg. TNS Gallups Radio Index, 2007, dagligt 63 procent, "andre stationer" 29 procent og "alle stationer" 81 procent af lytterne i befolkningen. Den begrænsede lytning til de ikke-reklamebærende lokale kanaler indgår ikke i disse tal, idet der ikke findes nogen samlet registrering af lytningen til disse stationer. Et skøn, baseret på en fremskrivning af Jauert og Prehn (2002), giver en dækning af denne befolkningsgruppe på knap tre procent (svarende til ca. 121.000 personer).

Mediestøtte til radio

Den offentlige støtte til mediegruppen radio stammede i 2007 helt overvejende fra medieli-censen. DR modtog broderparten og anslår at have anvendt 1.234,5 mio. kr. på radiovirksomhed i 2007.

Også ikke-kommercielle lokalradioer støttes gennem tildeling af lovfæstede puljemidler efter ansøgning baseret på sendetimer. Støtteordningen har til formål at yde tilskud til stationer "med bred kontakt til lokalsamfundet, som ikke oppebærer reklameindtægter".¹⁰ Der blev i 2007 desuden af den samlede bevilling til lokalradio- og tv-produktion afsat to mio. kr. til en særlig pulje med henblik på støtte til studenter- og højskoleradio/-tv samt lokalradio og -tv for handicappede.

I alt 150 radiostationer fik sammenlagt 23,53 mio. kr. i støtte via licensmidlerne. Hertil skal lægges ca. en tredjedel af de ca. 10 mio. kr., som danske kommuner yder til ikke-reklamebærende nærradio og lokal-tv. En enkelt lokalradio opnåede desuden 250.000 kr. i støtte fra tipsmidlerne (Radio Mojn via dagbladet *Der Nordschleswiger*). Tabel 8 giver overblik over mediestøtten til mediegruppen radio.

Tabel 8. Anvendt mediestøtte til mediegruppen radio, 2007 (mio. kr.)

Mediestøtteordning	Modtagere	Mio. kr.
Licens	DR (andel brugt på radio)	1.234,5
Licens	Ikke-kommerciel lokalradio og tv (andel brugt på radio)	23,5
Kommunale midler	Ikke-kommerciel lokalradio og tv (andel brugt på radio)	3,3
I alt		1.261,3

Kilde: DR samt egne beregninger af Lokalradio og tv-puljens støtte til mediegruppen radio på baggrund af de faktisk udelte midler. Kommunale midler til mediegruppen radio er estimeret på baggrund af udredningens survey blandt offentlige myndigheder i Danmark. Afrundede tal.

Der ydes ikke specifik mediestøtte til kommerciel radio eller til websites, der distribuerer radio-programmer via internettet.

Fremtidig radioudvikling

Der er ingen politiske, økonomiske eller tekniske barrierer, der forhindrer danskerne i at lytte til udenlandsk radio, men sådanne aktiviteter er minimale. Før indførelsen af FM-båndet var det mere almindeligt, og det kan ikke udelukkes, at den internationale konkurrence vil øges via internettet. Men i basisåret 2007 var radiolytningen i Danmark primært af dansksprogede kanaler:

1. DRs fire landsdækkende FM-kanaler (hvoraf fjerde er et system regionale kanaler) og 14 DAB-kanaler, der alle er licensfinansierede og med mulighed for supplement i form af sponsorindtægter. Den ene radiokanal (P2) skal i udbud i 2009.
2. TV2 Danmark drev i 2007 den såkaldte femte FM-kanal, TV2/Radio, baseret på salg af reklametid. Radiokanalen finansieres gennem salg af sendeflade, primært til reklame. Den samlede reklameindtægt i 2007 var 20,05 mio. kr. (TV2 Radio A/S Årsrapport). Der betales en årlig afgift til staten på 23 mio. kr. TV2 Radio blev i 2007 også udsendt som DAB-kanal.
3. Talpa Radio International driver den sjette FM-kanal, Radio 100 FM, der finansieres gennem salg af reklame. Udredningen har ikke kunnet få oplyst den samlede reklameindtægt i 2007. Der betales en årlig afgift til staten på 22,5 mio. kr. Talpa Radio blev også udsendt på DAB.
4. Dansk Oplagskontrol, 2007, anslår med udgangspunkt i Media Scandinavia, 2008, og Radio-tv-håndbogen, 2008, at der var "godt 100 kommercielle stationer, der helt eller delvis blev finansieret gennem radioreklame". Dansk Oplagskontrol, 2007, anslår reklameomsætningen til 285 mio. kr. for de "radiostationer, som anses som værende de væsentligste på grund af det lokale markeds størrelse. De øvrige reklamefinansierede radiostationer vurderes af branchen som beskedne, blandt andet på grund af begrænsede og særligt placerede sendetider". De reklamefinansierede lokalradioer får efter ansøgning sendetilladelse af staten, der uden betaling stiller en frekvens/sendetilladelse til rådighed.
5. Ca. 150 ikke-reklamebærende lokale radiokanaler. Tallet er baseret på skøn, som den aktive del af 641 statsligt bevilgede sendetilladelser. Radiolytningen i Danmark domineres af DR med en samlet andel på 69,2 procent i 2007. Lytningen fordeles på DRs fire FM-radio-kanaler (P1-P4) samt en række DAB- og NET-kanaler. De største kommercielle aktører i 2007 var Talpa Radio (7,4 procent af lytningen), TV2 Radio (3,6 procent af lytningen) og The Voice (4 procent af lytningen). Reklamebærende radio tegner sig for 28,1 procent, fordelt mellem to landsdækkende og henholdsvis lokale og regionale aktører.

I baselinescenariet, hvor de eksisterende mediestøtteordninger forudsættes videreført uændret, vil DR forsat modtage en mediestøtte, svarende til omkring 80 procent af den samlede omsætning i mediegruppen, og de ikke-kommercielle lokale radiokanaler vil modtage en mediestøtte på omkring 27 mio. 2007-kroner årligt. Dermed vil DR have langt flere midler til rådighed til produktion af radioindhold end alle aktører på det kommercielle segment tilsammen.

Det kan ikke på forskningsbaseret grundlag lade sig gøre at producere solide prognoser for den fremtidige udvikling i hverken medieforbruget eller reklameforbruget på radioområdet. Sådanne fremskrivninger må nødvendigvis knytte an til udviklingslinjer i fortiden, men udviklingen i dansk radiospredning har været præget af brud og turbulens siden introduktionen af nye landsdækkende kommercielle radiokanaler i 2003. Hertil kommer, at politiske beslutninger om udviklingen af den distributive infrastruktur kan ændre udviklingsdynamikkerne i mediegruppen.

De politiske beslutninger kan muligvis bidrage til udviklingen i mediegruppen. Der er imidlertid væsentlig usikkerhed om, hvilken strategi der vil blive valgt. På nuværende tidspunkt findes flere muligheder, som hverken er snævert teknologisk eller økonomisk, men i sidste instans er politisk bestemt (se boks 4).

Boks 4. Mediepolitiske beslutningsmuligheder på radioområdet

Der er betydelig usikkerhed om, hvilke mediepolitiske beslutninger der vil blive truffet om udviklingen af den kommunikative infrastruktur på radioområdet på kort og mellemlangt sigt. De muligheder, som er blevet diskuteret i de seneste år, omfatter en replanlægning af FM-båndet, auktionering af de eksisterende DAB-kanaler og analogt stop for radio.

Udlicitering af den fjerde FM-kanal: På baggrund af et udbud i år 2000 har DR sendt P2-indhold på denne kanal. Koncessionen udløber ved udgangen af 2009, men er blevet midlertidigt forlænget. Det er usandsynligt, at de nuværende udbudsbetingelser kommer til at ligge til grund i uændret form. Det vil blive besluttet som led i de kommende medieforligsforhandlinger, gældende for perioden 2010-14.

Replanlægning af FM-båndet: En replanlægning af FM-båndet skabe potentiale for, at 4-6 nye landsdækkende eller næsten landsdækkende radiokanaler samt 31 regionale radiokanaler kan introduceres i Danmark. En replanlægning af FM-båndet vil angiveligt give mindre plads til ikke-kommercielle lokalradioer. Planer for replanlægning af FM-båndet lader imidlertid til at være endegyldigt skrinlagt i sommeren 2009.

Auktionering af DAB-kanaler: Auktionering af nogle af de nuværende 16 DAB-kanaler til kommercielle radiostationer kan ligeledes øge antallet af landsdækkende kommercielle radiokanaler på bekostning af DRs nær totale dominans af DAB-radio sendefrekvenser.

Analogt stop for radio: Digital switch-over for radio og i denne forbindelse standsning af de analoge radiosignaler vil øge udbuddet af landsdækkende radiokanaler og øge efterspørgslen efter DAB-radio. En væsentlig udfordring ved analogt stop er, at der endnu ikke er DAB-modtagere i den danske bilpark. Analogt stop er derfor kun en realistisk mulighed på mellemlangt sigt. I tillæg til disse politisk bestemte potentielle udviklinger i den kommunikative infrastruktur på radioområdet, kommer den mulige samfundsmæssige udbredelse af internetbaseret radiodistribution.

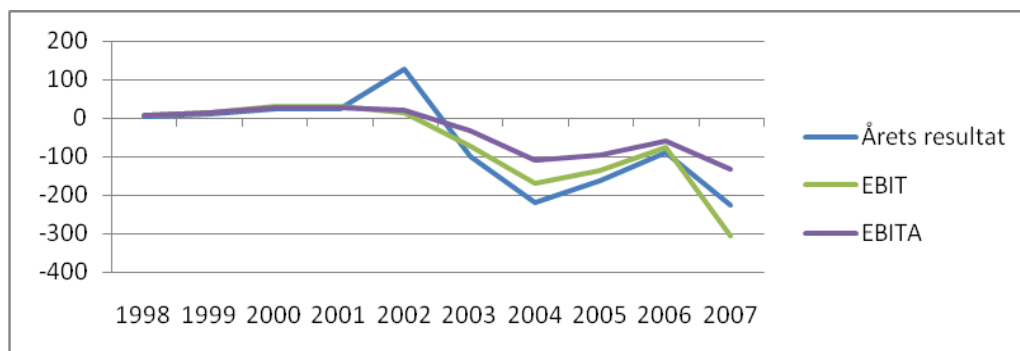
Kilde: Se Arbejdspapir om udredningens prognoser på medieudredning.r-m.com.

En omlægning af den distributive infrastruktur kan få konsekvenser både for landsdækkende, regional og lokalradio. Disse konsekvenser kan ikke med rimelig sikkerhed vurderes kvantitativt. Men en forsigtigt skøn vil være, at den nuværende fordeling af lyttetid vil fortsætte relativt uændret i perioden 2010-14 med en svag tendens til stigning af de kommercielle markedsandele på DR-kanalernes bekostning.

Den helt afgørende faktor for den danske radioudvikling er mulighederne for en reklamefinansiering, der er tilstrækkelig til at drive landsdækkende radio på markedsmæssige vilkår. I løbet af de seneste ti år er der kun sket mindre forskydning i medieforbruget fra DRs radiokanaler til det kommercielle segment. Reklameforbruget i de danske radiomedier udgjorde 285 mio. kr. (Dansk Oplagskontrol, 2007), svarende til ca. to procent af den samlede annonceomsætning, hvilket skal ses i forhold til det europæiske gennemsnit på seks procent.

Reklameforbrugets størrelse har vist sig indtil videre at være for begrænset til at kunne understøtte rentabel drift af landsdækkende kommerciel radio. Dette er tilfældet, selv hvis den faste koncessionsafgift for de to på auktionsudbudte FM-kanaler udgør for Talpa Radio 22,5 mio. kr. og for TV2 Radio 23,0 mio. kr. i alt 45,5 mio. kr. i 2007, bortfaldt. Konsekvensen af lanceringen af to landsdækkende radiokanaler har derfor været, at de større danske radiokanaler, der konkurrerer om reklameforbruget, alle har fået negative driftsresultater, som vist i figur 7 nedenfor. Det har således indtil videre vist sig vanskeligt at etablere en landsdækkende musikradio i Danmark uden for DR. Lokalt og regionalt findes der dog i nogle områder kommercielle alternativer til DR med rentabel drift, hovedsageligt med regionale dagblade som ejere.

Figur 7. Driftsresultater for regional og landsdækkende kommerciel radio, 1998-2007 (mio. kr.)

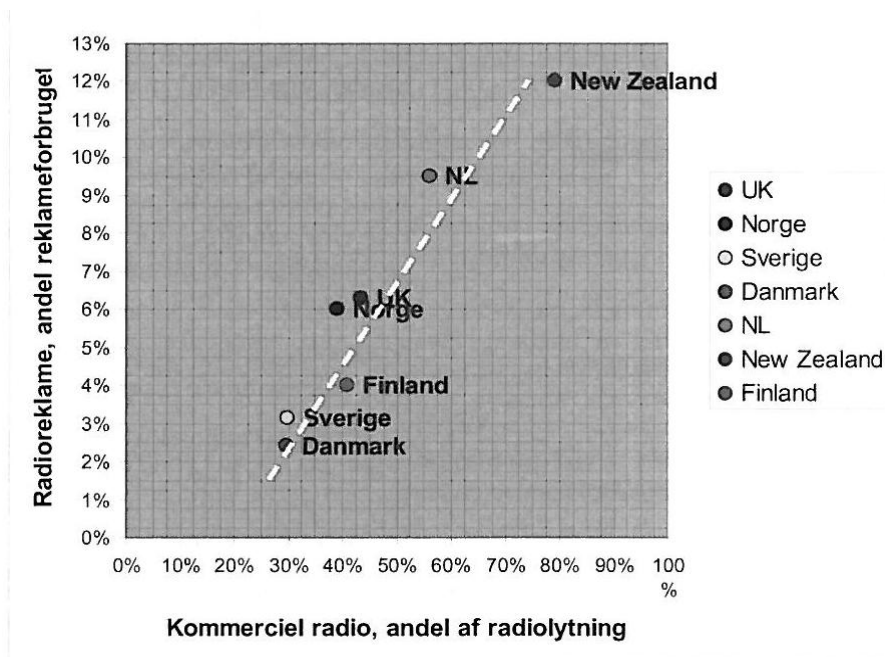


Anm. Beregningsgrundlaget for figur 7 er alle kommercielle radiostationer, der i ifølge Mediesekretariatet i 2005 havde landsdækkende eller regional (networking) sendetilladelse i Danmark. Driftsresultater for TV2/Radio A/S er inkluderet fra 2007. Det skal bemærkes, at årets resultat og EBITA i 2007 er stærkt påvirket af TV2/Radios afskrivning af koncessionsafgiften for koncessionsperioden.

Kilde: Årsregnskaber for forskellige år fra Gold Radio ApS/Skala FM, Mix FM ApS, Radio Skala ApS, SBS Radio A/S/Nordisk Radio Reklame, Sky Radio A/S, Talpa Radio Danmark A/S, TV2 Radio A/S.

Hvis det kommercielle segment med de nuværende aktører skal være økonomisk sundt på kort sigt - og dermed levedygtigt på længere sigt - er det efter al sandsynlighed nødvendigt, at reklameforbruget i de danske radiomedier vokser. En komparativ analyse viser, at størrelsen på reklameforbruget i radiomedier internationalt hænger tæt sammen med kommerciel radios samlede andel af det samlede medieforbrug, som vist i figur 8 på næste side. De kommercielle radiokanaler må således øge deres lytterandel på bekostning af DR for at skabe vækst i reklameforbruget.

Figur 8. Kommercielle lytterandele og radioreklames andel af det samlede reklameforbrug, 2005



Kilde: Kasper Krüger (Sky Radio) citeret i Capacent 2007, side 34.

Afhængig af de mediepolitiske beslutninger vil der kunne ske ændringer både i radiogruppens tilgængelighed og mangfoldighed. En teknologisk usikkerhed i prognosen er udbredelsen af internetradio, der gør radioindhold tilgængelig på flere platforme og skaber mulighed for, at nye radioer (især hvis de primært er baseret på tale) kan drives med forholdsvis lave omkostninger.

Hvis de nuværende udbudsbetingelser for den fjerde radiokanal videreføres uændret, vil der næppe være andre end DR, der kan byde på den på et realistisk, økonomisk grundlag. Hvis indholdet i stedet svarer til DRs nuværende P3 eller P4, vil det til gengæld skabe grundlag for større markedsandele og rækkevidde på det kommercielle mediemarked. Det vil ikke bare reducere DRs nuværende dominans, men også påvirke de nuværende kommercielle radioudbydere. Enten ved at centralisere annoncemidlerne (som tilfældet har været i Norge) eller ved at give et samlet løft til radioreklamen som helhed (som tilfældet har været i Holland og New Zealand).

Hvis der træffes beslutning om replanlægning af FM-båndet, vil potentialet for landsdækkende kommerciel radio i nogen grad blive øget, idet disse vil få større dækningsområder og dermed større potentielt publikum. På den anden side vil en replanlægning af FM-båndet formodentlig svække nogle af de kommercielle radiostationer, der har et lokalt udgangspunkt.

Hvis der mediepolitisk gennemføres en bortauktionering af DAB-frekvenser til kommercielle aktører, vil potentialet for landsdækkende kommerciel radio i nogen grad blive øget. Det vil dog kræve, at der skabes incitamenter for indførelse af denne modtageform som standard i danske biler, hvor en relativ stor del af radiolytningen finder sted. DAB vil på mellemlangt sigt få endnu større gennemslagskraft, hvis der samtidig (eller senere) slukkes for de analoge radiosignaler, idet alle lyttere dermed vil blive tvunget til at investere i DAB-modtageapparater. En sådan beslutning forekommer dog ikke sandsynlig inden for den tidsramme, som udredningen her skal operere indenfor.

Læs også RADIOERNES input på udredningens hjemmeside (medieudredning.r-m.com).

5.1.2 Mediegruppen tv

En tv-kanal fastlægges principielt som den software (tv-programmer), der under fælles navn og redaktionel ledelse distribueres i et system for kommunikation, der kan afsende og modtage tv-signaler i form af elektromagnetiske bølger eller digitale signaler.

Operationelt fastlægges tv som de nationale og regionale tv-kanaler, der indgår i TNS Gallup TV Meter, og de lokale tv-kanaler, Radio- og tv-nævnet har givet sendetilladelse. Universet kan også beskrives som de tv-kanaler, der er registreret i Radio-tv-håndbogen, 2008.

Hovedparten af tv-kanalerne omfatter også en hjemmeside, der distribuerer dele eller hele af kanalens output (med eller uden betaling), har et arkiv af tidligere udsendelser og diverse supplerende indhold. Også mobiltelefon anvendes i nogen grad til tv-modtagelse.

Hvad angår rækkevidde og markedsandele, fremgår det af TNS Gallup, at 31,1 procent af den samlede daglige brug går til DR, 41,3 procent til TV2-familien, ca. 14 procent til MTG/Viasat og SBS og de resterende ca. 14 procent til "andre stationer". Den begrænsede brug af de ikke-kommercielle lokale kanaler indgår ikke systematisk i TV Meter-målene.

Den samlede danske reklameomsætning i mediegruppen tv er i Dansk Oplagskontrol, 2007, anslået til 2.516 mio. kr. i 2007.

Mediestøtte til tv

Den offentlige støtte til mediegruppen tv domineres af licensmidler tilført DR, der således anslås at have anvendt 1.990,9 mio. kr. på tv i 2007, som det fremgår af tabel 7 ovenfor. TV2 Danmark finansieres siden 2004 alene gennem reklamer og indtægter via kabeldistribution og modtog i 2007 ikke anden form for licensstøtte. Dog har TV2 Danmark ret til at placere reklameblokke før og efter de licensfinansierede, regionale udsendelser, der fik overført 408,5 mio. licenskroner i 2007. Det vil sige gennemsnitligt 51 mio. 2007-kroner pr. TV2-region.

Ikke-reklamebærende lokal-tv blev i perioden tilført 26,29 mio. licenskroner. Hertil kommer to tredjedele af de ca. 10 mio. kr., som gives til lokalradio og -tv fra danske kommuner.

I 2007 blev der oprettet en særlig public service-pulje (finansieret via licensmidlerne) med det formål at støtte public service gennem andre tv-kanaler end DR. Da ordningen skulle afvente EU-godkendelse, kom støttebeløbene først til udbetaling i finansåret 2008, men da de er bevilget i 2007, inkluderes de i udredningen. Ordningen administreres af Det Danske Filminstitut, og de 75 mio. kr. blev fordelt i finansåret 2008 og på den baggrund suppleret med yderligere 20 mio. kr. fra overskydende licensindtægter i 2009.

Tabel 9. Anvendt mediestøtte til mediegruppen tv, 2007 (mio. kr.)

Mediestøtteordning	Modtagere	Mio. kr.
Licens	DR (andel brugt på tv)	1.990,9
Licens	TV2/Regionerne	408,5
Licens	Lokalradio og tv (andel brugt på tv)	23,5
Kommunale midler	Lokalradio og tv (andel brugt på tv)	6,7
Licens	Analogt stop, information mv.	10,0
Overskydende licensmidler	Public service-puljen	75,0
I alt		2.517,4

Kilde: DR, Lokalradio og tv-puljens støtte til mediegruppen tv er baseret på egne beregninger på baggrund af de faktiske uddelte midler, kommunale midler til mediegruppen tv er estimeret på baggrund af udredningens survey til offentlige myndigheder i Danmark. Afrundede tal.

* Støtteordninger, der faktisk eller potentielt gives til mediegruppen tv og andre mediegrupper, er ikke medtaget. Det drejer sig om midler til gennemførelse af licenskampagne (7,6 mio. kr.), midler til sikring af PS-kontrakt (50,6 mio. kr.) samt revisionsundersøgelse af DR byen (11 mio. kr.).

Fremtidens tv-udvikling

Der er både politiske, økonomiske og tekniske barrierer, der forhindrer danskerne i at se udenlandsk tv. I de seneste år er der dog via kabel og satellit givet adgang til et større antal kanaler,

og det kan ikke udelukkes, at den internationale konkurrence vil blive øget via formidling af levende billeder på internettet. Men i basisåret 2007 bestod mediegruppen tv i Danmark primært af danskstede kanaler, hvoraf de under punkterne 4, 5 og 7 nævnte ikke var underlagt dansk lovgivning:

1. DRs to landsdækkende tv-kanaler (DR1, DR2 og DR Update), der hovedsagelig er licensfinansierede med mulighed for supplement i form af sponsorindtægter.
2. TV2 Danmarks fem kanaler, hvoraf hovedkanalen er pålagt public service-forpligtelser (men ikke længere modtager licensmidler), og de øvrige (TV2/Zulu, TV2/Charlie, TV2/Film og TV2/News) finansieres gennem kabel- og satellit-abonnement plus salg af sendetid i form af reklame, sponsering og produktplacering. I 2007 har TV2 Danmark desuden lanceret TV2/Sport i partnerskab med MTG/Viasat.
3. TV2/Regionerne udgør otte selvstændige virksomheder, der deler en nærmere afgrænset sendetid på TV2-kanalen. De finansieres primært gennem licensmidler, og med eksplicit henvisning til denne statsstøtte fik de ved det seneste medieforlig begrænset mulighed for at rejse penge gennem programentrepriser i konkurrence med private tv- og filmproducenter.
4. MTG/Viasats to kanaler (TV3, TV3+), der sendes pr. satellit og kabel til danske husstande, men juridisk drives under britisk lovgivning. Kanalerne finansieres gennem salg af sendetid og abonnement (kabel og satellit). Desuden driver MTG/Viasat en række fællesnordiske nichekanaler (TV1000-familien m.fl.).
5. Scandinavian Broadcasting System (SBS) driver i 2008 fire tv-kanaler, Kanal 4, Kanal 5, Voice TV og SBS net. De tre førstnævnte sender til Danmark under britiske regler. Sidstnævnte sender på grundlag af sendetilladelser til en række lokal-tv-stationer organiseret i SBS-NET.
6. DK4 er en dansksproget tv-kanal, hvis udsendelser primært finansieres gennem kabelafgifter, selvom kanalen også har reklameindtægter.
7. Ca. 100 ikke-reklamebærende lokale tv-kanaler (tallet er usikkert, da ikke alle udnytter givne sendetilladelser). Ingen af disse kanaler har over 0,5 procent markedsandele ifølge TNS Gallup TV Meter.
8. Et antal udenlandske kanaler finansieret gennem reklamer eller mediestøtte i hjemlandet, hvoraf følgende af TNS Gallup er registreret med over 0,5 procent markedsandele i 2007: Eurosport, Discovery Channel, Animal Planet, Cartoon Network og National Geographic Channel.

På kort sigt vil tv-markedet i Danmark forsat være domineret af de to statsejede stationer; DR og TV2 Danmark, der tilsammen stod for ca. 73 procent af forbruget i 2007. Public service-tv (repræsenteret ved kanalerne DR1, DR2 og TV2) udgør 64 procent af det samlede forbrug. Det resterende forbrug er fragmenteret mellem forskellige helt eller delvis udenlandsk ejede aktører med MTG/Viasat (ni procent af forbruget) og SBS (fem procent af forbruget) i spidsen. De to sidstnævnte forventes dog at øge deres seerandel noget på de to førstnævntes bekostning, bl.a. som følge af det analoge stop den 1.11.2009, selvom DR får nye digitale tv-kanaler.

I baselinescenariet opereres med uændret mediestøtte – både hvad angår tildelingsform og omfang. Det vil alt andet lige betyde, at DR og TV2/Regionerne som licensfinansierede virksomheder vil kunne fortsætte nogenlunde uændret. For TV2/Regionerne hersker der dog stadig usikkerhed om, hvordan den selvstændige, jordbaserede regional kanal, der kan etableres digitalt i forbindelse med det analoge sluk for tv-signaler, skal forvaltes. Kun DR1, DR2 og TV2s hovedkanal er underlagt *must carry*-betingelser. DR skal også på længere sigt stille sit indhold gratis til rådighed på alle platforme, hvorimod TV2 Danmark kan kræve penge for distribution af hovedkanalen fra 2012.

TV2 Danmark er i princippet er vedtaget privatiseret. Processen er dog udsat midlertidigt pga. uklarhed om konsekvenserne af verserende EU-sagsanlæg. På foranledning af TV2 Danmarks reklamebaserede konkurrenter, der sender fjernsyn efter britiske regler, har EU-Kommissionen iværksat en undersøgelse af TV2s økonomiske grundlag – herunder om virksomheden uretmæssigt har modtaget licensmidler, rente- og afdragsfrie lån og var fritaget fra selskabsskat, som bl.a. kunne anvendes til at holde reklamepriserne kunstigt nede. Sagsbehandlingen er ikke definitivt afsluttet i skrivende stund og udgør således en væsentlig usikkerhed i vurderingen af fremtidens danske tv-udvikling. Klagerne, TV3 (MTG) og TvDanmark (SBS), der kræver "mindst to milliarder" tilbagebetalt, har i øvrigt også ytret ønske om at købe det privatiserede TV2 Danmark.

En yderligere usikkerhedsfaktor er, at teleoperatørerne ikke længere agerer som tekniske distributører, men i stigende grad optræder i rollen som *gatekeepere* med væsentlig indflydelse på tv-udbuddet. Således kunne TDC sige nej til TV2/Sport, men ja til TV2/News i 2006. Også virksomheder som Viasat, Boxer, Telenor og Telia (Stofa) øver i stigende grad indflydelse af denne art, og da det danske elnet blev liberaliseret i 2003, blev det også muligt for denne sektor at tilbyde tv-pakker i konkurrence med de traditionelle teleoperatører.

Den fremtidige medieudvikling i mediegruppen vil i det hele taget være stærkt påvirket af den teknologiske udvikling i distributionen af tv-medieindhold. På kort sigt skabes udviklingen i stort omfang af overgangen fra analog til digital distribution af tv, der allerede er i fuld gang og for alvor tager fart i forbindelse med stoppet for analoge tv-signaler på det jordbaserede sendenet den 1.11.2009.

Tabel 10. Planer for analogt stop og det jordbaserede digitale sendenet for tv

TID	1.11.2009	2010	2012
Planlagte ændringer	Analoge signaler lukkes, MUX2-5 åbnes. DR-Update flyttes til MUX2 og regional og lokal tv inkluderes i MUX1. MUX6 åbnes på for-søgsbasis.	MUX6 åbnes til mobilt-tv (DVB-H).	MUX1 skifter fra MPEG2 til MPEG4.

Digitaliseringen af tv-distributionen i Danmark involverer ikke kun det politisk vedtagne, jordbaserede digitale sendenet (som vist i tabel 10), men også digitaliseringen af distributionen via satellit og kabel-tv samt udviklingen af nye digitale distributionsformer i form af flow-baseret bredbånds-tv (ip-tv) og on demand-distribution af tv-programmer via internetmedier. Alt andet lige burde det føre til mere konkurrence og dermed større tilgængelighed og mangfoldighed.

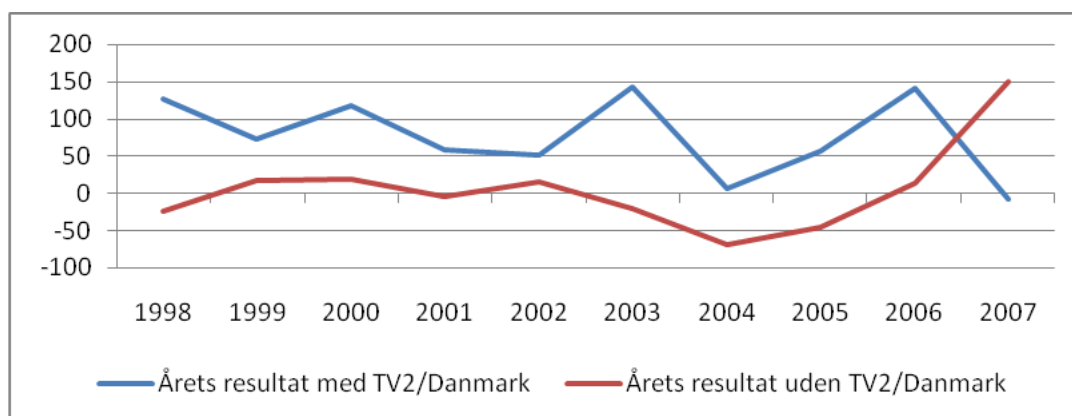
Men en sådan udvikling er ikke selvskreven. Distributørerne har en klar interesse i at sælge tv-adgang i pakker – ikke kanaler i løs vægt. Og selvom tv-distributionen digitaliseres, er det sandsynligvis de samme tv-kanaler, som vil være til stede i Danmark på kort sigt (2009-2013). De helt centrale konsekvenser af den digitale switch-over for tv vil følgelig være (1) at udbuddet af gratis public service-kanaler øges, (2) at udbuddet af kommercielle tv-kanaler bliver mere fleksibelt, idet den digitale distributionsform giver distributørernes mulighed for at sammensætte mere individualiserede programpakker, samt (3) at sendekapaciteten i de digitale sendemuligheder gradvist øges i takt med teknologiens udvikling.

Dermed vil tilgængeligheden af landsdækkende tv-medier i Danmark kunne øges på mellemlangt sigt (2014-2018). Tv-distributørerne forventer imidlertid, at udviklingen vil være karakteriseret af to modsatrettede tendenser. På den ene side vil mængden af danskere, der kun har adgang til to til tre tv-kanaler vil blive reduceret, da flere public service-kanaler vil være gratis tilgængelige (i MUX1 og 2). På den anden side vil antallet af danskere, der har adgang til over 30 tv-kanaler, falde, da den øgede fleksibilitet gør det lettere at vælge uønskede tv-kanaler fra. Tv-distributørerne forventer endvidere, at de fravalgte kanaler primært bliver dem, som ikke tilbyder dansk produceret fjernsyn.

Digitalisering af distributionen af tv-indhold vil til gengæld på mellemlangt sigt kunne medføre en større udbredelse af udenlandsk, internetbaserede on demand-tjenester, der ved at sælge enkeltprogrammer fundamentalt kan udfordre forretningsmodellerne - for både de eksisterende tv-producenter og distributører. DR vil være økonomisk uberørt af en sådan udvikling, mens konsekvenserne for de kommercielle medievirksomheder ikke kan forudsiges med nogen præcision.

Medievirksomhedernes etablering af nye tv-kanaler og sideaktiviteter har medført store investeringsomkostninger og deraf følgende driftsudgifter på kort sigt. Nogle af disse aktiviteter kan blive afgørende for konkurrenceevnen på længere sigt, men konsekvenserne har for TV2 Danmark været, at man i højere grad end de kommercielle konkurrenter har haft økonomiske problemer.

Figur 9. Årsresultater for dansksprogede tv-kanaler, 1998-2007 (mio. kr.)

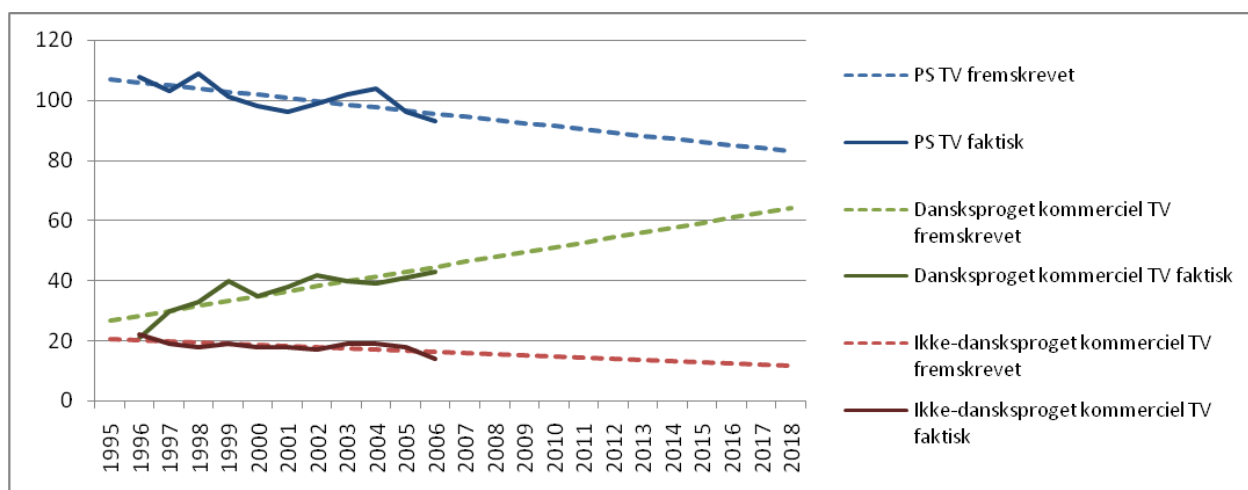


Anm. TV2/Radios påvirkning af TV2 Danmarks årsregnskaber i 2006 og 2007 er ekskluderet i opgørelsen af årsresultater. DR er ikke inkluderet og Discovery Nordics aktiviteter i andre nordiske lande er ikke udskilt.

Kilde: Beregnet på baggrund af årsregnskaber fra forskellige år for MTG, Modern Times Group, SBS TV A/S, TV2 Danmark, Viasat A/S, Discovery Communications Nordic A/S.

Prognoser for udviklingen i medieforbruget af tv viser, at den overordnede seertid må forventes at fortsætte stabilt omkring 150 minutter dagligt både på kort og mellemlangt sigt. Samtidig vil de kommercielle tv-kanaler alt andet lige vinde seerandele fra public service-tv-kanalerne, selv om disse fortsat vil have en dominerende position. En simpel lineær fremskrivning af medieforbruget af tv fremgår af figur 10.

Figur 10. Faktisk og fremskrevet medieforbrug af tv, 1995-2018 (minutter pr. dag)

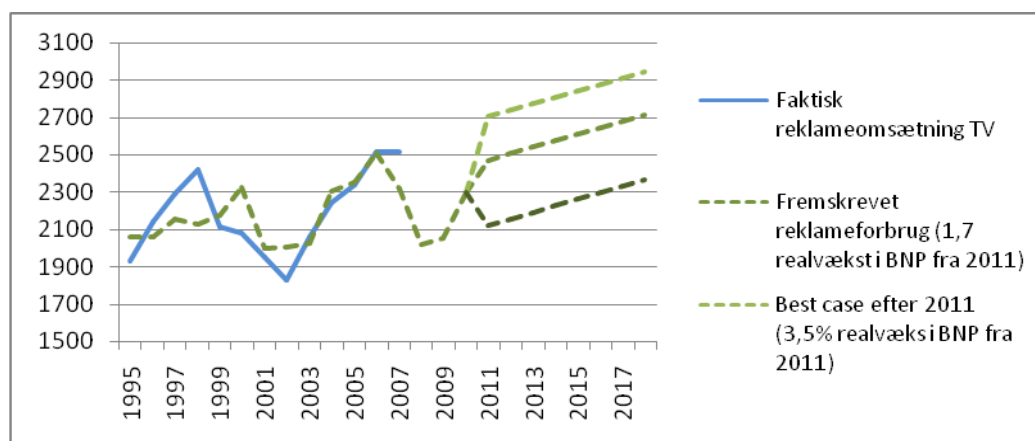


Anm. Lineær fremskrivning på baggrund af tidsrækker. $R^2 = ,47$ (PS TV), $,69$ (danskproget kommerciel), $,44$ (ikke danskproget kommerciel). Alle korrelationer er signifikante. Se også Arbejdspapir om prognoser på medieudredning.r-m.com.

Kilde: Beregnet på baggrund af data om medieforbrug fra TNS Gallup TV Meter-årsrapporter, forskellige år.

I 2007 udgjorde reklameindtægterne for TV2 Danmark 1.687,2 mio. kr., svarende til ca. 67 procent af den samlede annonceomsætningen for tv.¹¹ Markedet for tv-reklame domineres således af en offentligt ejet aktør, der dog ikke siden 2004 har modtaget licensmidler. Annoncemarkedet for tv i 2007 udgør alt i alt 2.516 mio. kr., svarende til 17,4 procent af den samlede annonceomsætning ifølge Dansk Oplagskontrols reklameforbrugsundersøgelse, 2007. På kort sigt (2009-2011) forventes den at falde. Derefter sker formodentlig en stabilisering, hvis den nuværende økonomiske krise klinger ud, hvorefter der kan forventes en ny stigningsperiode, som vist i figur 11.

Figur 11. Faktisk og fremskrevet reklameforbrug i tv (mio. 2007-kr), 1995-2018



Anm. Fremskrivning af konjunkturudviklingen samt den systematiske baggrundsudvikling (tid). Efter 2008 anvendes prognoser for konjunkturudviklingen fra EU-Kommissionen. Modellen er signifikant på ,05-niveau og har en bagudskuende forklæringskraft på ,54. Se også Arbejdspapir om prognoser på medieudredning.r-m.com.

Kilde: Beregnet på baggrund af Dansk Oplagskontrol, reklameforbrugsundersøgelsen, forskellige år, samt EU Interim Forecast.

På kort sigt må det forventes, at den internationale konkurrence på specielt tv-plattformen vil øges på grund af online non-flow tilbud og øget valgfrihed mellem kanalpakker. Dermed vil fragmenteringen inden for tv fortsætte. Udbud af non-flow-tv er endnu ikke tilstrækkelig stærk til at kunne medføre alvorlige udfordringer for nationale medievirksomheders seerandel, men udviklingen vil medføre forandringer på mellemlangt sigt. Ændringerne og den deraf følgende fragmentering af forbrugsmønstrene vil være afhængig af, hvor succesfulde de anvendte forretningsmodeller bliver. Dertil kommer den mulige effekt af jordbaseret digital-tv (DTT) på distributionsmarkedet, der imidlertid vil være afhængig af, i hvilket omfang gatekeeperen, Boxer, åbner for øget fleksibilitet og prisdifferentiering på kanalvalget - herunder om ViaSats kanaler forbliver uden for DTT. Samlet set må det forventes, at både tilgængeligheden og mangfoldigheden af tv-kanaler teksten på dansk vil øges.

Samtidig kan en mere eller mindre ihærdig satsning på DAB forandre præmisserne for FM-radio. Hidtil har DR været erhvervslokomotiv på dette felt, men også de kommercielle aktører forbereder sig på ændrede vilkår, hvis eller når DAB-nettet er blevet digital standard. Afhængig af de mediepolitiske beslutninger om fordeling af frekvenserne kan kommerciel radio på nationalt niveau blive sat under yderligere pres eller få nye muligheder.

På mellemlangt sigt vil ny teknologi og innovative forretningsmodeller give muligheder for at skabe (kunstig) eksklusivitet, fx gennem kodning og kryptering af digitale signaler. Derved får eksempelvis betalings-tv karakter af "klubgoder", dvs. at kun (betalende) medlemmer har adgang til tv-kanaler, der enten distribueres som pay-per-view eller i abonnement. Derved kan tilgængeligheden mindskes samtidig med, at mangfoldigheden øges. Under de forudsætninger, der er lagt til grund for baselinescenariet, vil denne udvikling i nogen grad kunne modvirkes gennem uændret tildeling af licensmidler til DR og TV2/Regionerne. Udredningen giver i kapitlerne 6 og 7 bud på alternative udviklingsmuligheder for tv-mediet under ændrede mediestøtteforudsætninger.

5.1.3 Mediestøttepolitisk målopfyldelse: radio og tv

Det samlede statstilskud på radio- og tv-plattformene ligger p.t. i størrelsesordenen 3,9 milliarder kr. Disse offentlige midler er af helt afgørende betydning, idet størsteparten går til medieudbydere, der næsten udelukkende baserer deres virksomhed på statsligt sanktionerede licensmidler.

I baselinescenariet forudsættes, at de eksisterende mediestøtteordninger fortsætter med samme indretning og omfang, som tilfældet var i finansåret 2007. På det grundlag kan vi diskutere mediestøttens konsekvenser i relation til de operationelle mål, som blev defineret i afsnit 3.3: armslængde, tilgængelighed, mangfoldighed, kulturformidling og oplysning af borgerne. Desuden vil udredningen sammenfattende vurdere mediegruppens nuværende og fremtidige betydning for fremme af den demokratiske samfundsdebat.

Armslængde

Frem til slutningen af 1980'erne blev DR ledet af et politisk sammensat radoråd. Derefter blev der indsat en bestyrelse udpeget af kulturministeren, men med indstillingsret fra folketingets politiske partier. Hertil kommer, at medieforligsteksterne har udviklet sig i retning af stadig mere detaljerede public service-kontrakter både for DR, TV2 Danmark og TV2/Regionerne.

Det kan give anledning til betænkeligheder i relation til armslængdeprincippet. I Sverige har statsmagten indskudt et ekstra styrelseslag mellem bevillingsgiverne i det parlamentariske system og programmedarbejderne i public service-radio og -tv. Der har også i en række europæiske lande været overvejelser om at indsatte rent professionelle bestyrelser, men herhjemme tyder erfaringerne fra TV2 Danmark ikke på, at iboende konflikter ved selve statsdriften kan klares rent organisatorisk.

Udredningen lægger derfor op til, at de mediestøttepolitiske beslutningstagere overvejer at gøre public service-kontrakterne mindre detaljerede og i stedet pålægger modtagerne at gøre mere systematisk rede for fra- og tilvalg i programpolitikken, fx ved at indføre public service-deklarationer, der indebærer pligt til selvorganiserede overvejelser vedrørende virksomhedens publicistiske meritter, som kan underlægges en uafhængig revisionsinstans. Denne problematik uddybes i kapitlerne 6 og 7.

Tilgængelighed og mangfoldighed

Alt dansk radioindhold er p.t. gratis til rådighed for lytterne. Tilgængeligheden er blevet øget i løbet af de seneste ti år, dels fordi nye kommercielle radiokanaler er blevet lanceret, dels fordi radio er tilgængelig på flere platforme. Således har stort set alle radiokanaler i dag en principielt landsdækkende internetbaseret radiokanal, der simulcaster radio. Samtidig tilbyder mange radiokanaler tidsforskuet streaming af deres programmer og tilbyder lytterne mulighed for at podcaste radioprogrammer.

Tilgængeligheden af landsdækkende tv-kanaler med public service-forpligtigelser har været stabil, siden DR2 blev lanceret i 1996. Antallet af dansksprogede kommercielle tv-kanaler er derimod vokset markant fra en (TV3) i 1995 til tolv i 2007. Samtidig har seerne i løbet af de seneste ti år fået adgang til en stor mængde udenlandske tv-kanaler gennem kabel og satellit. Tv-kanaler er desuden tilgængelige på flere platforme, dels fordi distributørerne (YouSee, Stofa, Viasat og Boxer) har introduceret nye distributionsformer, dels fordi kanalerne enten gratis eller mod betaling tilbyder adgang til flow-baserede tv-kanaler og/eller enkelte on demand-tv-udsendelser på nettet.

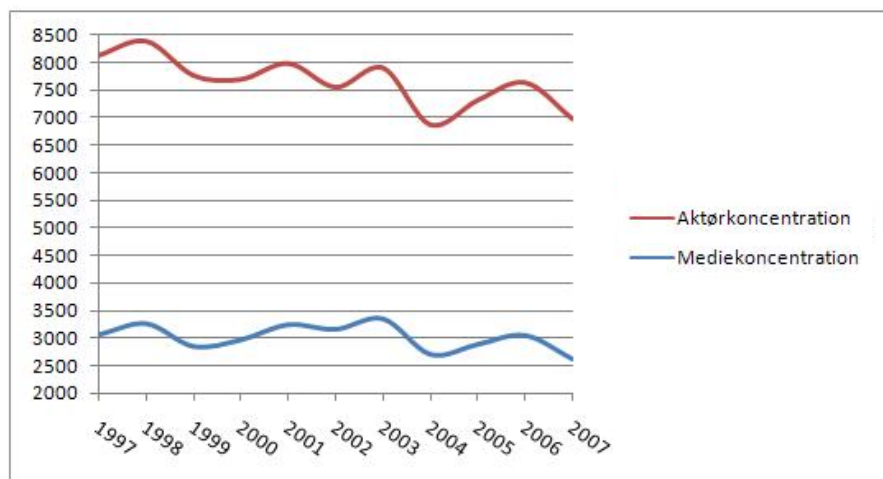
Den almene tilgængelighed i relation til tv-mediet begrænses således i stigende grad af adgangs- og begrænsende distributionsafgifter. Priserne på køb af adgang til især dansksprogede tv-kanaler er vokset betydeligt mere end den generelle prisudvikling (se tabel 11). Det er svært at danne et præcist overblik, da de største stigninger i gennemsnitslistepriisen på tv-kanaler er skabt af nye kanaler med et anderledes medieindhold. Det er dog indikativt, at den indekserede udvikling viser en prisudvikling gennem de seneste ti år, der svarer til over de tredobbelte af den generelle prisudvikling i Danmark.

Tabel 11. Udvikling i listepreiser for kabel-tv, 1999-2008

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gennemsnitspris (alle kanaler, kr.)	4,73	5,37	5,38	5,41	6,33	6,14	6,36	6,7	6,69	8,02
Antal kanaler	8	9	9	9	10	11	13	15	17	17
Kanalpriser (indeks)	100	114	114	114	134	130	134	142	141	170
Prisudvikling (indeks)	100	103	105	108	110	111	113	116	118	122

Kilde: Data udleveret af Boxer.

På kort sigt er der desuden sandsynlighed for, at tilgængeligheden af lokale tv-kanaler vil blive reduceret. Årsagen er, dels at de lokale tv-kanaler ikke længere er omfattet af *must carry*-forpligtelse i kabel- og fællesantenneanlæg, dels at de lokale tv-kanaler ikke kan få adgang til sendekapacitet på det jordbaserede, digitale sendenet i prime time (17-21), samt at priserne på adgang til det jordbaserede, digitale sendenet (DTT) er højere end udbydere er vant til på det analoge sendenet. Det er således næppe alle de 302 lokalstationer, der pr. den 1.7.2009 har søgt om DTT-adgang, der vil få deres ønsker opfyldt.

Figur 12. Udviklingen i koncentration af medieforbruget i mediegruppen radio (HHI), 1997-2007

Anm. Kun landsdækkende og regionale radiokanaler er inkluderet. HHI angiver udviklingen i koncentrationen af lytterandele for radiokanaler (mediekoncentration) og radiovirksomheder (aktørkoncentration) i mediegruppen tv på skala fra 10.000 (monopol) gående mod 0 (fuldstændig fragmentering), se afsnit 3.3.

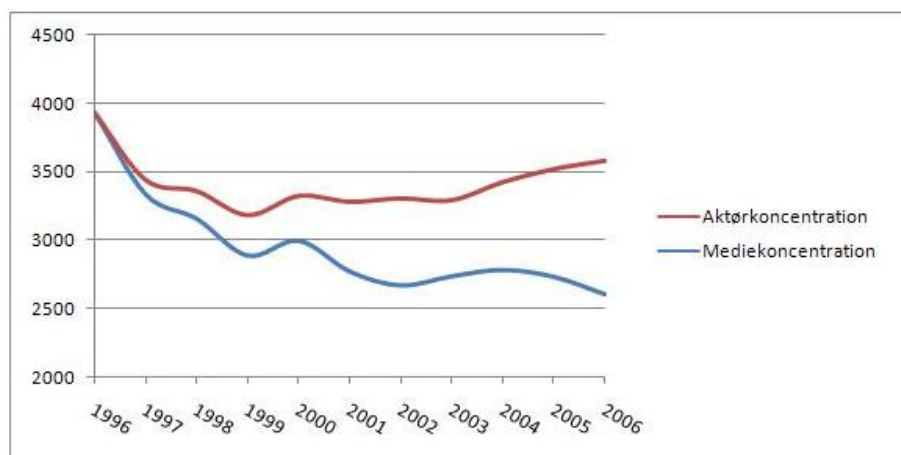
Kilde: Beregnet på baggrund af TNS Gallup Radio-Meter, forskellige år.

Den øgede tilgængelighed af radio implicerer en øget ydre *mangfoldighed* af radioindhold, idet medieforbruget deles mellem flere radiokanaler med forskellige finansieringsformer. Koncentrationen af medieforbruget på både radiokanaler og ejere er imidlertid fortsat meget høj, som vist i figur 12 ovenfor. Årsagen er, at DRs radiokanaler fortsat har langt den største andel af radiolytningen.

Hvor DR er helt dominerende i mediegruppen radio, målt både som dækning og markedsandele, er konkurrencen hårdere på tv-markedet. Sammen med TV2 spiller DR dog stadig en toneangivende rolle, hvilket netop var mediepolitikernes intention, da det landsdækkende tv-monopol blev brudt i 1988. Målet var at fastholde danske seere på danske kanaler, og udenlandske tv-kanaler har da også hidtil haft et begrænset publikum.

De nye kommercielle tv-kanaler har bidraget til at øge den ydre *mangfoldighed* i mediegruppen. Stigningen i antallet af tv-kanaler har medført, at medieforbruget af de enkelte tv-kanaler er betydelig mere fragmenteret i 2007 end i 1997, selvom DR1 og TV2 fortsat har langt den største andel af tv-forbruget (73 procent). Det er imidlertid de samme fire medievirksomheder, der står for langt den største andel af medieforbruget i 2006 sammenlignet med 1997, hvorfor ejerskabskoncentrationen af medieforbruget har været nogenlunde konstant siden 1997.

Figur 13. Udviklingen i koncentration af medieforbruget i mediegruppen tv (HHI), 1996-2006



Anm. Kun dansksprogede tv-kanaler. HHI angiver udviklingen i koncentrationen af lytterandele for radiokanaler (mediekoncentration) og radiovirksomheder (aktørkoncentration) i mediegruppen tv på en skala fra 10.000 (monopol) gående mod 0 (fuldstændig fragmentering), se også afsnit 3.3.

Kilde: Beregnet på baggrund af TNS Gallup TV Meter, forskellige år

På kort sigt vil DRs lancering af tre nye tv-kanaler betyde stærkere public service-repræsentation i tv-strukturen. Dette implicerer ligeledes, at både formidlingen af kultur samt de oplysende og uddannende funktioner styrkes (se nedenfor). På mellemlangt sigt vil de dansksprogede, kommercielle tv-udbydere formodentlig lancere nye nichekanaler, hvis de vil bevare deres omsætning i konkurrencen. Ejerskabsmangfoldigheden vil imidlertid være konstant, da nye tv-kanaler stor set alle vil blive lanceret af medievirksomheder, som allerede er repræsenteret i den danske mediestruktur.

Debat, kulturformidling og oplysning af borgerne

Hvad angår den offentlige mediestøttes overordnede mål på programniveau, har DR og TV2-familien i høj grad bidraget til fremme af samfundsdebatten og kulturformidlingen – også efter TV2 Danmark mistede sin direkte, offentlige mediestøtte i form af licensmidler i 2004.

I 2007 beskæftiger de statsejede virksomheder 1.846 medlemmer af Dansk Journalistforbund, og igangværende forskning (Lund, Willig & Ørsten, 2009) viser, at radio/tv (med dertil knyttede webmedia) leverede 12 procent af den originale nyhedsproduktion målt i uge 46, 2008. Sammenlignet med en tilsvarende undersøgelse gennemført i 1999 er der tale om en klar øgning af originalproduktionen (med døgnkanaler som TV2/News og DR/Update) i spidsen.

Tabel 12. Sendetid af nyheder, aktualitet og debat på radio 1998-2007 (gennemsnitlig minutter/dag)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2007
I alt	FM	3410	3455	3642	3998	3985	3944	4143	4197	4362
	Digital	-	-	-	183	1716	1580	1728	2330	5526

Kilde: Statistisk årbog. Data er leveret af DR. Valide data i samme detaljeringsgrad har ikke været tilgængelig for de kommercielle kanaler.

Hvad angår nyheder, aktualitet og debat, er mængden af disse publicistisk meriterede programkategorier blevet øget væsentligt i public service-radio. Andelen af nyheder, aktualitet og debat på radio har været stigende i perioden, og specielt introduktion af DAB-kanalerne har øget mængden kvantitativt.

Denne og de følgende tabeller er opgjort i gennemsnitlig minutter per dag fordelt på platform (analog/FM og digital). Det må tages i betragtning, at antallet af DRs regionale stationer er øget i perioden. Til gengæld ophørte DRs kortbølge radio i 2004, hvilket reducerede DRs sendetid i et vidst omfang. Samtidig bør genrerne tages med et vist forbehold, da programmer på eksempelvis P4 ofte er miks-formater med flere genre inkorporeret. Pålidelige data for 2006 er ikke tilgængelig som følge af ændringer i DRs system.

Tabel 13. Sendetid af oplysning og kultur på radio 1998-2007 (gennemsnitlig minutter/dag)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2007
I alt public service	FM	715	540	692	835	850	669	836	1062	909
	Digital	-	-	-	20	194	393	818	1131	235

Kilde: Statistisk årbog. Data er leveret af DR. Valide data i samme detaljeringsgrad har ikke været tilgængelig for de kommercielle kanaler.

Andelen af sendetid inden for genren er lettere varierende. Det gælder også for dramatik og fiktion, der har været meget varieret – specielt fra 2004/2005 har mængden været reduceret, bl.a. som konsekvens af lukningen af DR Litteratur i 2007 grundet tvist med Dansk Forfatterforening. DR Litteratur er siden genoprettet.

Tabel 14. Sendetid af dramatik og fiktion på radio 1998-2007 (gennemsnitlig minutter/dag)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2007
I alt public service	FM	151	155	155	91	92	84	124	114	48
	Digital	-	-	-	0	-	622	1444	1550	276

Kilde: Data fra statistisk årbog leveret af DR. Valide data i samme detaljeringsgrad har ikke været tilgængelig for de kommercielle kanaler.

Også for mediegruppen tv er *oplysende, uddannende og kulturformidlende funktioner* blevet fremmet. Det er hovedsageligt public service-tv-kanalerne, der er årsag til dette, men da der på dette område faktisk foreligger valide data, kan udredningen supplere med bidrag fra de kommercielle tv-kanaler.

Sendetiden af nyhedsprogrammer samt aktualitets- og debatprogrammer er tredoblet fra 1995 til 2006. Public service-kanalerne sender fortsat omkring otte gange så mange nyhedsprogrammer og tre gange så mange aktualitets- og debatprogrammer som de kommercielle kanaler, hvis TV2/News vel at bemærke ikke tælles med. TV2/News sendte i 2007 nyheds-, aktualitets- og debatprogrammer 24 timer i døgnet.

Tabel 15. Sendetid af nyheder, aktualitet og debat 1995-2006 (gennemsnitlig minutter/dag)

	1995	1998	2001	2004	2007
I alt public service	297	495	529	659	863
I alt kommerciel	34	131	110	206	48 (1)
I alt	331	626	639	864	912

Kilde: Beregnet på baggrund af TNS Gallup TV Meter-årsrapporter. Se også Arbejdspapir om baselinescenariet på medieudredning.r-m.com.

(1) Uden TV2/News.

Mængden af tv-programmer, der kan relateres til oplysning og kultur, er vokset 3,5 gange fra 1995 til 2006. Public service-kanalerne sender fortsat flere oplysnings- og kulturprogrammer end de kommercielle kanaler med undtagelse af Discovery Nordics kanaler, som kun er inkluderet i TNS Gallups TV Meter-opgørelse i 2004 (se tabel 16).

Tabel 16. Udvikling i sendetid af oplysnings- og kulturprogrammer i dansksproget tv, 1995-2007 (gennemsnitlig minutter/dag)

	1995	1998	2001	2004	2007
I alt public service	202	409	532	595	617
I alt kommerciel	34	97	175	804	490
I alt	236	506	708	1400	1106

Kilde: Beregnet på baggrund af TNS Gallup TV Meter-årsrapporter. Se også Arbejdspapir om baselinescenariet på medieudredning.r-m.com.

Endelig er omfanget af public service-kanalernes undervisningsprogrammer faldet en smule fra 2001 til 2006, mens de kommercielle tv-kanaler stort set ikke sender programmer inden for undervisningsgenren.

Tabel 17. Udvikling i sendetid af undervisningsprogrammer i dansksproget tv, 2001-2007 (gennemsnitlig minutter/dag)

Undervisning	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
I alt public service	72	58	60	45	50	57	62
I alt kommerciel	0	0	0	5	1	0	0
I alt	72	58	60	50	51	57	62

Kilde: Beregnet på baggrund af TNS Gallup TV Meter-årsrapporter. Se også Arbejdspapir om baselinescenariet på medieudredning.r-m.com.

Der er tilsyneladende sket en nedprioritering af folkeoplysningen i snæver forstand – herunder brugen af radio og tv som undervisningsmedier.

Senest valgte DR, i forbindelse med en sparerunde i forbindelse med budgetoverskridelserne vedrørende Ørestadsbyggeriet, at skære ned på disse sider af programproduktionen. Det skete med henvisning til, at det meriterede emneområde – i modsætning til mange andre, der ikke indgår i kernen af mediestøttens formål på programniveau – ikke er eksplicit målsat i medieforligets public service-kontrakt. Undervisningsdelen er dog i et vist omfang overgået til dr.dk/undervisning i forsøget på at nå de grupper, der traditionelt ellers ikke ville se public service-tv.

Samlet set vil DR og TV2/Regionerne alt andet lige gå styrket ud af perioden 2009-2018 under forudsætning af uændret fortsættelse af de nuværende mediestøtteordninger.

Til gengæld vil TV2 Danmark og de kommercielle, landsdækkende radiokanaler gå relativt svækket ud af perioden under de forudsætninger, der ligger til grund for baselinescenariet. Det skulle både på kort og mellemlangt sigt give mulighed for at fastholde eller endog udbygge målpopfyldelsen hos de licensfinansierede radio- og tv-udbydere (med dertil knyttede websites), mens de kommercielle medieudbydere formodentlig vil drosle ned på de publicistisk meriterede programmer, som ikke på almindelige markedsvilkår kan styrke deres konkurrenceposition. Især hvad angår kommerciel radio, har det allerede vist sig vanskeligt at leve op til de mediepolitiske krav om nyheds- og aktualitetsindhold.

5.2 Medieplatformen aviser

I det følgende afsnit beskrives de mediegrupper, der falder under betegnelsen aviser, dvs. dagblade, gratisaviser og distriktsaviser samt dertil knyttede internetmedier. Først beskrives den overordnede økonomiske situation for de medievirksomheder, der udgiver aviser. Derefter afgrænses de enkelte mediegrupper og den fremtidige medieudvikling præsenteres.

Aviser – især undergruppen dagblade – er velbeskrevet historisk og aktuelt.¹² Kort fortalt er den moderne avis vokset ud af 1700-tallets bogtrykkerier som en periodisk udkommende, relativt universel og aktuell tryksag. De ældste nulevende aviser i Danmark er Weekendavisen og Berlingske Tidende, som begge kan føre deres historier tilbage til Københavnske Danske Post Tidender, der udkom første gang 1749, og som senere fik navnet Berlingske Aftenavis.

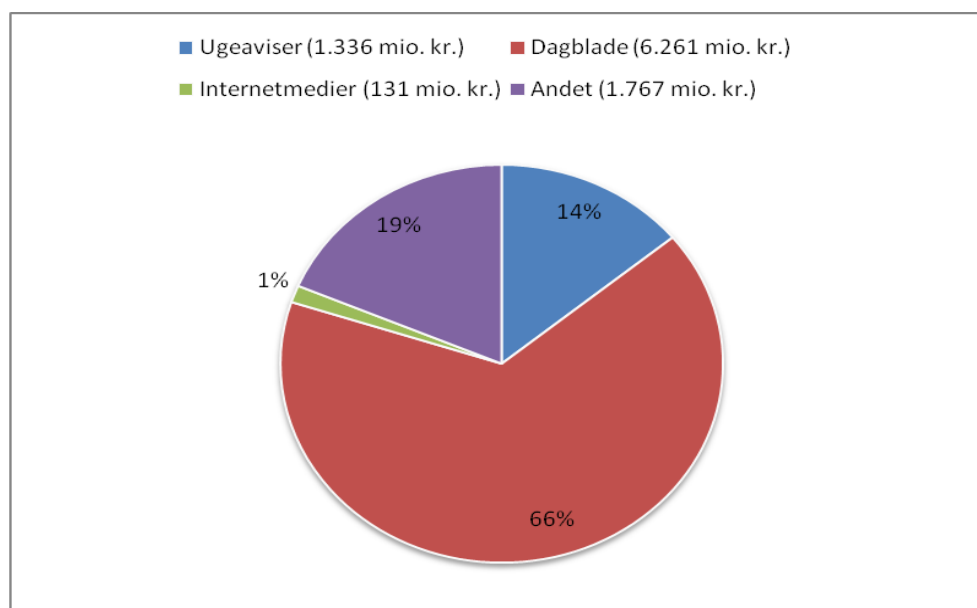
Fra 1870'erne blev mediegruppen aviser i stigende grad til kamporganer for de politiske partier. I 1917 kulminerede antallet af dagligt udkommende hverdagsaviser med 278 titler, hvoraf de 156 havde selvstændige redaktioner. Siden er antallet gået tilbage, da "bladdøden" for alvor satte ind i 1950'erne. Det gav stødet til politisk bekymring og lovgivningsinitiativer, bl.a. i form 0-moms. Fra midten af 1990'erne og frem til 2007 har internet, gratisaviser og den almindelige socioøkonomiske udvikling sat dagspressen under yderligere pres.

I udredningen tages udgangspunkt i en bred fastlæggelse af "avis" som en periodisk publikation, der gratis for brugeren eller brugerbetalt udkommer fra én til syv gange om ugen, som ikke er beregnet til bestemte erhvervs- eller faggrupper eller medlemmer af politiske partier, og som indeholder redaktionelt stof i form af journalistisk produceret nyhedsstof.

Platformens publikationer opdeles i *brugerbetalte* og *gratis* aviser. I overensstemmelse med almindelig sprogbrug og forståelse indgår de brugerbetalte aviser i mediegruppen *dagblade* (der også har indtægter fra salg af reklame og andre indtægter). I fortsat overensstemmelse med almindelig sprogbrug opdeles gratis aviser i to mediegrupper: de primært trafikomdelte *gratisaviser* og de primært husstandsomdelte *distriktsblade*, der også i avisbranchen kaldes (*gratis*) *ugeaviser*.

Mediestrukturens dagblade, distriktsblade og gratisaviser udgives i vidt omfang af de samme medievirksomheder, hvoraf hovedparten er medlemmer af de Danske Dagblades Forening (DDF). Af disse medievirksomheders samlede omsætning på omkring 12 milliarder kr. i 2007 stammede omkring 66 procent fra drift af dagblade, 14 procent fra drift af distriktsaviser, 19 procent fra andre aktiviteter såsom trykkeriopgaver og kun en procent fra drift af internetmedier, som vist i figur 14.

Figur 14. De avisdrivende medievirksomheders nettoomsætning fordelt på forretningsområde, årligt gennemsnit 2005-2007 (pct.)



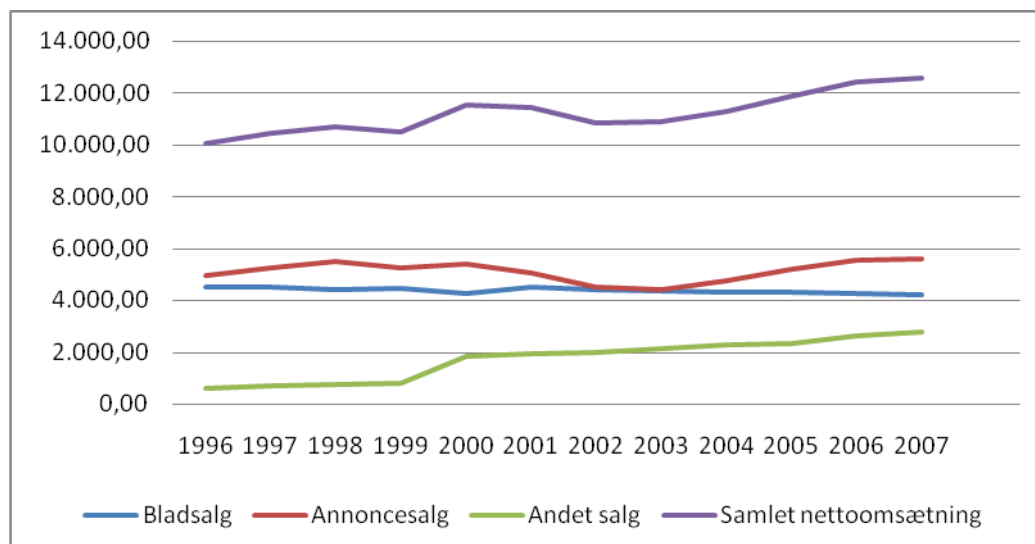
Anm. Data dækker de bladhuse, der har kunnet opsplitte deres regnskaber på de enkelte aktivitetsområder, hvilket ifølge DDF svarer til ca. 90 procent af det samlede oplag.

Kilde: Data udleveret af DDF.

Samlet set har omsætningen for disse medievirksomheder fra brugerbetaling og reklameforbrug været nogenlunde konstant fra 1995 til 2007, mens den totale omsætning er steget med omkring 2 milliarder kr. På trods af de meget forskellige udviklingstendenser, som vises nedenfor, har

avisvirksomhederne altså samlede set øget deres omsætning i de seneste ti år, primært på grund af stigningen i indtægter fra sideaktiviteter knyttet til dagbladsudgivelse. Udviklingen i de avisdrivende medievirksomheders omsætning er præsenteret i figur 15.

Figur 15. De avisdrivende medievirksomheders omsætning, 1995-2007 (mio. 2007-kroner)

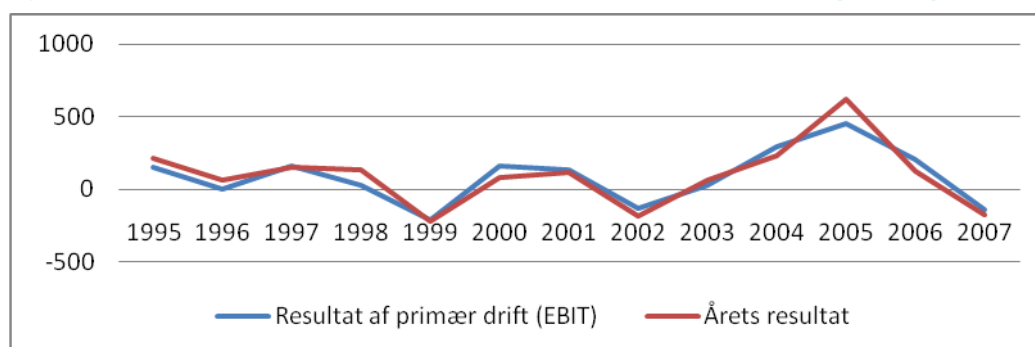


Anm. Data er baseret på DDF's brancheanalyse. DDF's brancheanalyse indeholder oplysninger om bl.a. omsætning og årsresultater for medievirksomheder, der udgiver alle større dagblade, to gratisaviser samt 70 distriktsaviser og en lang række internetmedier. Brancheanalysen giver således et samlet indblik i mediehusenes økonomi på tværs af store og små mediehus.

Kilde: DDF's brancheanalyse, forskellige år.

Selvom omsætningen alt i alt er steget på grund af væksten i "andre indtægter", har medievirksomhederne samlet set kun haft begrænsede overskud i siden 1995, som det fremgår af figur 16.

Figur 16. De avisdrivende medievirksomheders årsresultater, 1995-2007 (mio. kr.)



Anm. Data er baseret på DDF's brancheanalyse. DDF's brancheanalyse indeholder oplysninger om bl.a. omsætning og årsresultater for medievirksomheder, der udgiver alle større dagblade, to gratisaviser samt 70 distriktsaviser og en lang række internetmedier. Brancheanalysen giver således et samlet indblik i mediehusenes økonomi på tværs af store og små mediehus.

Kilde: DDF's årlige brancheanalyse, forskellige år.

5.2.1 Mediegruppen dagblade

I sammenhæng med både den aktuelle og fremtidige mediestøtte er det væsentligt, hvordan mediegruppen dagblade skal afgrænses. Der er hverken i forskning eller praksis nogen autoritativ eller eksplicit hjælp at hente til denne afgrænsning.

Principielt fastlægges dagblade som trykte periodiske, brugerbetalte (og reklamefinansierede) publikationer, der udkommer fra en til syv gange om ugen, som ikke er beregnet til bestemte erhvervsgrupper, faggrupper eller medlemmer af bestemte politiske partier eller foreninger, og som indeholder mindst 50 procent redaktionelt stof.¹³

Operationelt fastlægges dagblade som de publikationer, som Index Danmark/TNS Gallup medtager som dagblade/aviser, reduceret med de blade, der ikke opfylder afgrænsningen ovenfor. Det betyder først og fremmest, at publikationer i mediegrupperne gratisaviser og (dagbladslignende) fagblade ikke indgår i forhold til TNS Gallups liste.

Alle dagblade har tilknyttet en internetside, der i forskelligt omfang og med forskellige adgangsvilkår (herunder betaling for visse ydelser) distribuerer dagbladets aktuelle udgave, eventuelt rummer en særlig digital udgave, har et arkiv af tidligere artikler og diverse supplerende indhold, herunder tematisk orienterede internetportaler af magasin-, sektions- eller tillægslignende karakter og reklame. Som hovedregel består mediegruppen altså af hybride (papir)dagblads- og internetmedier, der som en helhed er afgørende for dagbladets økonomi – og hvor papirdelen for hele mediegruppens vedkommende modtager en eller flere former for mediestøtte.

Mediestøtte til dagblade

I Arbejdspapir om mediestøtte til de trykte medier, som ligger på udredningens hjemmeside, er der med udgangspunkt i de enkelte støtteordninger en detaljeret redegørelse for de enkelte ordninger, der kortfattet vil blive præsenteret her:

Distributionsstøtte blev i finansåret 2007 givet som direkte tilskud fra en nyoprettet Dagbladspulje på 339,5 mio. kr. Det fremgår af forslaget til lov om tilskud til distribution af dagblade (2005), at omlægningen af distributionsstøtten var motiveret af ønsket om liberalisering og modernisering af postområdet. Udregningsgrundlaget for Dagbladspuljens støtte til forskellige dagbladstyper findes i Finansministeriets rapport om tilskud til distribution af dagblade (2005).

Blandt de væsentligste kriterier er udgivelsesfrekvens på mindst fem hverdage om ugen, rettet mod en bred kreds af læsere og krav om, at mindst halvdelen af bladet udgøres af redaktionelt stof, at mindst halvdelen af dette behandler politiske, samfundsrelaterede og kulturelle emner, og at mindst en tredjedel er selvstændigt journalistisk bearbejdede.

De midler, der årligt er afsat på finansloven, fordeles gennem et pointsystem. De tilskudsberettigede dagblade tildeles point for hvert eksemplar, der opfylder betingelserne for at udløse tilskud. Værdien af et point beregnes ved at sætte antallet af point i forhold til den bevilgede sum. Der er tale om nulsum-støtte: Kommer der nye støtteberettigede, bliver der mindre til deling mellem de gamle.

Tilskuddet fordeles til bladene i forhold til deres pointtal. Der kan højst ydes tilskud til 7,2 millioner hverdagseksemplarer (mandag til lørdag) om året eller gennemsnitligt omkring 23.000 hverdagseksemplarer/dag og højst til 85 procent af bladets samlede distributionsomkostninger. I alt modtog 54 aviser tilskud fra Dagbladspuljen i 2007, hvoraf 21 var udenlandske aviser, der tilsammen modtog en procent af støtten.

Dagbladspuljen har to ordninger ud over hovedordningen. En supplementsordning bevilger støtte til dagblade, der enten er landsdækkende, har et samlet oplag under 50.000 eksemplarer og 75 procent redaktionelt stof eller dagblade, som henvender sig til et "nationalt mindretal i Danmark". Formelt er det ikke en selektiv støtteordning, men det er en almindelig opfattelse i og uden for mediegruppen, at ordningen er beregnet for fire nicheaviser med små oplag og få annoncer (Der Nordschleswiger, Kristeligt Dagblad, Dagbladet Information og Arbejderen). Endelig findes en overgangsordning for dagblade, der kan dokumentere at blive ramt særlig hårdt af omlægningen af distributionsstøtten.

Tabel 18. Størrelse på uddelt distributionsstøtte til mediegruppen dagblade, 2007 (mio. kr.)

Mediestøtteordning	Modtagere	Millioner kr.
Fra Dagbladspuljen		
Hovedordningen	54 danske og udenlandske dagblade	290,1 (1)
Supplementsordningen	Dagbladet Information, Kristeligt Dagblad, Arbejderen, Der Nordschleswiger	15,7
Overgangsordningen		30
Fra Ugeavispuljen	Weekendavisen	3,1
I alt		338,9

Anm. Bemærk, at data om eksakte mediestøttebeløb er indsamlet i udredningsprojektets første fase. Der er sket en efterkorrektur af tildelinger i forbindelse med uddeling af midler fra overgangsordningen i efteråret 2008, som ikke er reflekteret i tabellen.

Kilde: Styrelsen for Bibliotek og Medier. Uddelte acontobeløb. Afrundede tal.

(1) En mindre del af dette beløb gives til publikationer, der ikke falder ind under den operationelle afgrænsning af mediegruppen dagblade, herunder især udenlandske aviser.

0-moms er betegnelsen på den indirekte støtteordning, at momslovens § 34, stk. 1, nr. 14, 2 fritager "aviser" for moms på bladsalget, hvorimod moms på køb (den indgående moms) kan fratrækkes i virksomhedens samlede momsregnskab. Dog således, at de i forbindelse med en skatteomlægning i 1992 er blevet pålagt en særlig "lønsumsafgift" på 2,5 procent af bladsalget.

Værdien af dagbladernes 0-moms kan således opgøres som 25 procent af bladsalget fratrukket 2,5 procent af samme beløb. Beregnet som 22,5 procent af omsætningen i 2007 var statens generelle provenutab på 0-momsen til alle publikationer, der betegnes som "aviser" i momslovens forstand, ca. 1.100 mio. kr. ifølge SKAT, hvis oplysninger bygger på Skatteministeriets momsopgørelse. Baseret på DDF's brancheanalyse, der dækker ca. 99 procent af de danske dagblades omsætning, kan statens provenutab på grund af 0-momsen beregnes til at være ca. 945 mio. kr.

Problemet med at opgøre værdien af 0-momsen som statens tabte provenu er, at denne metode hverken tager højde for 0-momsens påvirkning af efterspørgslen efter dagblade eller for udgivernes "prisfastsættelsesadfærd". Både provenutabet for staten og værdien af 0-momsen for dagbladene er derfor efter al sandsynlighed overvurderet.

Det er altså afgørende at tage højde for, i hvilket omfang udgiverne vil videregive en prisændring til køberne og for den såkaldte *priselasticitet*, der er et udtryk for forbrugernes efterspørgselsreaktion på prisændringer, som igen antages at være nært knyttet til forbrugernes præferencer og substitutionsmuligheder. En priselasticitet på $\div 0,5$ betyder, at fx en ti procents prisforhøjelse vil medføre et fald i efterspørgslen på fem procent.

Det er en særdeles kompliceret proces at beregne nettoeffekten af en prisændring for dagbladene. Udrederne har identificeret en række afhandlinger og undersøgelser af dagbladernes priselasticitet. Tre svenske undersøgelser påpeger dels, at der er betydelige forskelle mellem fx nationale og lokale dagblade og mellem løssalgs- og abonnementsblade, dels antyder de i grove træk et samlet niveau for priselasticiteten på mellem $\div 0,3$ og $\div 0,5$, jf. bilag 2 om 0-momsens værdi.

Dagbladsnævnet blev oprettet i 2006 med henblik på at yde etableringsstøtte, omstillingsstøtte og saneringsstøtte til "dagblade". Det er ikke præciseret, hvad dagblade defineres, men den beskudte beslutningspræcedens og funktionen som efterfølger for Dagspressens Finansieringsinstitut peger på en dagbladsdefinition, der svarer til den afgrænsning, der anvendes her.

Formålet med Dagbladsnævnet er "at opretholde og fremme alsidighed og mangfoldighed på det danske dagbladsmarked ... ved at yde økonomisk støtte til dagblade og dagbladslignende publikationer, som efter deres art og indhold er egnede til at fremme et alsidigt udbud af nyheder og analyser af betydning for den offentlige debat i et demokratisk samfund". I 2007 bevilgede Dagbladsnævnet i alt 7,6 mio. kr. til mediegruppen dagblade af en bevilling på 13,2 mio. kr., mens de resterende ca. 7 mio. kr. blev overført til 2008.

Særlig støtte til aviser i grænselandet er en ordning med rødder tilbage til 1930'erne. I finansåret 2007 modtog Flensborg Avis 22 mio. kr. fra Udvalget vedrørende danske kulturelle anliggender i Sydslesvig under Undervisningsministeriet.¹⁴ Flensborg Avis modtog desuden i støtte fra Dagbladspuljen i 2007, men ikke støtte fra supplementsordningen, fordi den ikke er rettet mod et "nationalt mindretal inden for landets grænser". Det gør til gengæld Der Nordschleswiger, der retter sig til det tyske mindretal i Danmark, og som desuden modtog 15,7 mio. kr. i offentlige midler fra den tyske stat i finansåret 2007.

Tabel 19. Størrelse på anden uddelt direkte støtte til dagbladsgruppen, 2007 (mio. kr.)

Mediestøtteordning	Modtagere	Millioner kr.
Særlig støtte til grænseaviser		
<i>Fra den danske stat (1)</i>	Flensborg Avis	22,0
<i>Fra den tyske stat</i>	Der Nordschleswiger	15,7
Fra Dagbladsnævnet		
<i>Etableringsordningen</i>	Al Khabar	0,5
<i>Saneringsstøtte</i>	-	0
<i>Omstillingsstøtte</i>	Dagbladet Information og Arbejderen	7,0
I alt		45,1

Kilde: Dagbladsnævnets årsrapport for 2007, Undervisningsministeriet. Afrundede tal.

(1) Særlige støtte til Flensborg Avis uddeles i euro. I 2007 var det eksakte beløb 2,970 mio. euro.

I alt vurderes det, at mediegruppen dagblade modtog ca. 1.329 mio. kr. i mediestøtte i 2007, som det fremgår af tabel 11. Dagbladene modtager også indirekte mediestøtte gennem dispensationen fra konkurrencelovens § 6 stk. 2.7 om forbud mod faste priser samt dispensationen fra forbrugeraftalelovens § 6 stk. 2.2 om forbud mod uopfordret henvendelse. Det er dog ikke muligt at kvantificere værdien af disse indirekte støtteordninger, men især sidstnævnte skønnes at have stor betydning, idet størsteparten af de nyrekrutterede dagbladsabonnenter hveres gennem telefonsalg.

Tabel 20. Mediestøtte til mediegruppen dagblade

	Mediestøtteordning	Millioner kr.
Direkte støtte	Distributionsstøtte	338,9 (1)
	Anden direkte støtte	45,1
Indirekte støtte	0-moms som statens tabte provenu	945
	Dispensation fra konkurrencelovens forbud mod faste priser	(2)
	Dispensation fra forbrugeraftalelovens forbud mod uopfordret henvendelse	(2)
I alt		1.329,0

Kilde: Baseret på oplysninger fra Styrelsen for Bibliotek og Medier samt Skatteministeriet på baggrund af Skatteministeriets momsopgørelse og finansloven for 2007. Afrundede tal.

(1) En mindre del af dette beløb gives til publikationer, der ikke falder ind under den operationelle afgrænsning af mediegruppen dagblade, herunder især udenlandske aviser.

(2) Kan ikke kvantificeres.

Fremtidig dagbladsudvikling

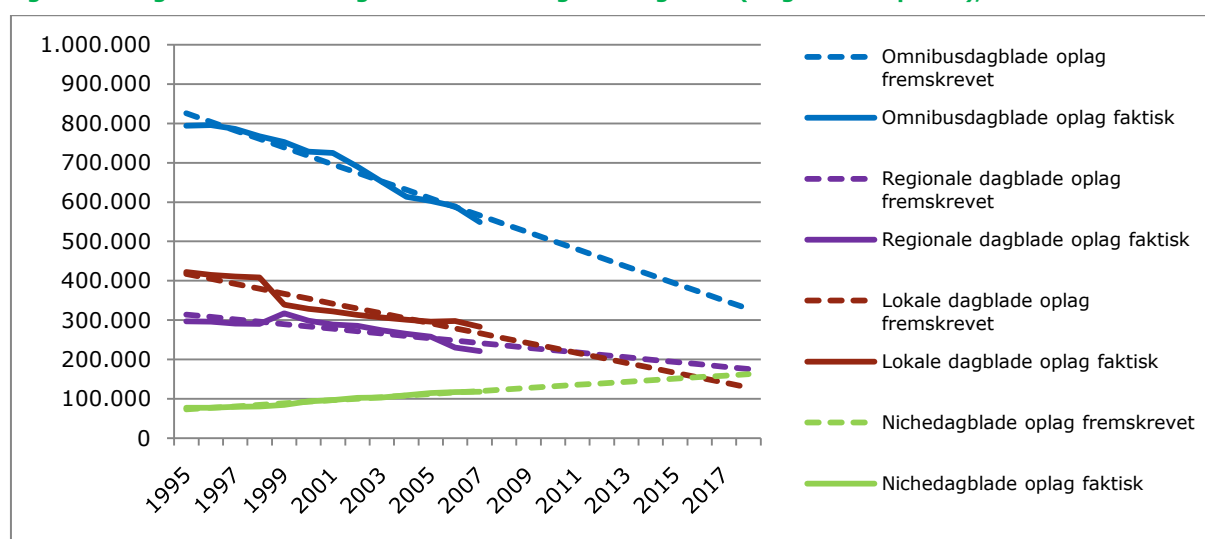
Det danske dagbladsmarked anno 2007 rummer:

- 11 dagblade, der udkommer 7 dage om ugen
- 25 dagblade, der udkommer 6 dage om ugen
- 2 dagblade, der udkommer 5 dage om ugen
- 1 dagblad, der udkommer 1 dag om ugen.

Når konsekvenserne af udviklingen i de enkelte avisgrupper skal vurderes, må det holdes in mente, at der er betydelige forskelle mellem dagblade af omnibus- og nichekarakter. Desuden giver multimediale investeringer mulighed for synergieffekter på omkostningssiden i forbindelse med produktion af medieindhold til distribution i medievirksomhedernes trykte medier og internetmedier. Det er således ikke givet, at selve dagbladsdriften nødvendigvis skal producere samme afkast som tidligere, hvis bladhusene vel at mærke kan kompensere med indtægter fra andre medieplatforme.

Prognoser for udviklingen i mediegruppen dagblade viser, at denne medietype vil være under et markant stigende pres i det kommende år grundet ændringer i de danske medieforbrugsmønstre. På den ene side har alle dagbladstyper på nær nicherdagbladene (Børsen, Information, Kristeligt Dagblad og Arbejderen) oplevet en betydelig oplagstilbagegang. Hvis denne udvikling fortsætter uforandret, må det forventes, at dagbladenes oplag fra 2007 til 2013 vil blive reduceret med omkring 20 procent, som vist i figur 17.

Figur 17. Prognose for udviklingen i medieforbruget af dagblade (solgte eksemplarer), 1995-2018



Anm. Lineær fremskrivning på baggrund af tid. Alle fremskrivninger er signifikante. Bortset fra fremskrivningen af de regionale dagblades oplag ($r^2 = ,708$) har alle modeller en bagudskuende forklaringskraft på mellem 86 og 96 procent.

Kilde: Beregnet på baggrund af oplagstal fra Dansk Oplagskontrol.

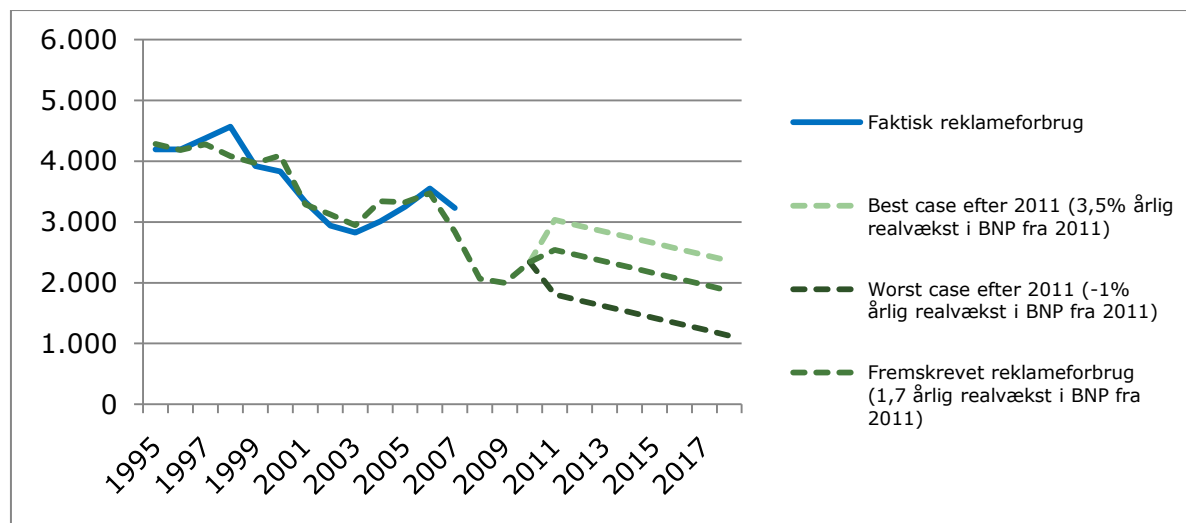
Når den fremtidige erhvervsøkonomiske situation for hver af mediegrupperne skal vurderes, er det nødvendigt at huske, at de enkelte avistyper kun sjældent kan forstås fritstående og isoleret. Men grundlæggende er der tale om, at indtægtsstrømmene fra dagbladene fortsat vil opleve markante fald, mens indtægtsstrømmene fra internetmedier vil stige, men næppe i samme takt. På baggrund af DDF's analyse af medlemmernes indtægter fra drift af trykte medier og internetmedier, kan det således konstateres, at dagbladenes andel af reklameomsætningen i internetmedier fortsat er begrænset (se figur 14). Derfor vil der sandsynligvis gå lang tid, før faldet i indtægter fra de trykte medier kompenseres fuldt ud af stigende indtægter fra deres internetmedier – hvis det overhovedet vil ske.

En helt afgørende usikkerhed i den forbindelse er, om de vil lykkes at finde en betalingsmodel for dagbladenes netindhold, eller om man fortsat vil være henvist til at finansiere disse aktiviteter alene med reklame. Hidtil har dagbladene været i stand til at bevare omsætningen fra bladsalget nogenlunde konstant på trods af de faldende oplag ved at hæve priserne. Dette har samtidig haft den effekt, at 0-momsens værdi for dagbladene er bibeholdt på nogenlunde samme niveau i hele perioden, da denne er knyttet til indtægter fra salg af dagblade – ikke til antallet af solgte enheder.

På den anden side er reklameforbruget i dagbladene under stort pres. Således er reklameforbruget reduceret med omkring 20 procent i realværdi fra 2000 til 2007. Historisk set forklares udviklingen i reklameforbruget af oplagsudviklingen kombineret med konjunkturudviklingen. Hvis samme påvirkning fortsætter, må det forventes, at reklameforbruget i dagbladene – set i lyset af

den igangværende recession i den danske økonomi og den fortsatte oplagstilbagegang - vil nå et historisk lavt niveau i løbet af 2009.

Figur 18. Prognose for udviklingen i reklameforbruget af dagblade (mio. 2007-kroner)



Anm. Fremskrivning af reklameforbruget for dagblade på baggrund af konjunkturudviklingen samt den fremskrevne udvikling i oplagstal. Efter 2008 anvendes prognoser for konjunkturudviklingen fra EU-Kommissionen. Modellen er signifikant på ,05 niveau og har en bagudskuende forklaringskraft på ,82. Se også Arbejdspapir om prognoser på medieudredning.r-m.com.

Kilde: Beregnet på baggrund af Dansk Oplagskontrol, reklameforbrugsundersøgelsen, forskellige år, oplagsudviklingen for dagblade som fremskrevet samt EU Interim Forecast.

DDF anslår, at omsætningen fra driften af de danske dagblades internetmedier fra 2005-2007 gennemsnitlig var omkring 130 mio. kr. Følgelig er internetmedierne indtil videre langt fra i stand til at kompensere for nedgangen i oplag og reklameforbrug. Desuden er tendensen, at væsentlige dele af annonceindtægterne går til de ikke-publicistiske, søgebaserede internetsites med Google i spidsen (se afsnit 5.4.4). Både på kort og mellemlangt sigt forventer udredningen negativ udvikling i såvel dagbladsoplaget som reklameindtægterne for danske dagblade.

Selvom de eksisterende mediestøtteordninger bevares i baselinescenariet, vil der ske ændringer i mediestøttens virkninger og omfang. Årsagen er, at der i flere af eksisterende mediestøtteordninger er indbygget mekanismer, der medfører, at mediestøtten automatisk ændrer sig, når mediegruppen udvikler sig.

For det første reduceres værdien af 0-momsen, når dagbladenes omsætning fra bladsalget falder – medmindre faldet kan kompenseres gennem prisstigninger. For det andet vil værdien af distributionsstøtten til de store dagblade (som distribuerer langt over 7,2 mio. eksemplarer i abonnement årligt) blive øget, fordi andelen af distributionsstøtten for de mindre dagblade (som distribuerer under 7,2 mio. eksemplarer i abonnement årligt) falder i takt med deres oplag. For de tredje vil Dagbladsnævnets støtteordninger få øget betydning, efterhånden som presset på dagbladene stiger. Følgelig vil flere dagblade end tidligere formentligt kvalificere sig til omstillings- og saneringsstøtte, hvilket vil øge efterspørgslen efter Dagbladsnævnets midler.

Udviklingen i reklameforbruget og medieforbruget kombineret med nedgangen 0-momsstøtten og distributionsstøtten for de små dagblade vil sætte dagbladene under stigende økonomisk pres. På kort sigt vil dette økonomiske pres være ekstra massivt, idet konjunkturudvikling medfører en markant reduktion i reklameforbruget. Hvis konjunkturudviklingen igen bliver forbedret, må det forventes, at reklameforbruget vil igen vil blive øget, men næppe nå 2007-niveauet.

I lyset af stigende pres, må det forventes, at både tilgængeligheden og mangfoldigheden af dagblade på både kort og mellemlangt sigt vil blive reduceret, selvom de eksisterende mediestøtteordninger videreføres.

På trods af mediestøtten vil tilgængeligheden og mangfoldigheden af dagblade blive reduceret. Det kan ikke beregnes eksakt, hvor mange midler dagbladene skulle tilføres, hvis ikke blot me-

diestøtten, men også dagbladsguppen, skulle konserveres, da dette afhænger af forhold såsom prissætningsadfærd og priselasticitet. De tendentielle beregningseksempler i boks 5 giver dog nogle tentative indikationer på omfanget af finansieringsbehovet.

Boks 5. Dagbladenes fremtidige omsætningstab, 2007-2015 (hypotetisk beregningseksempel)

På baggrund af de fremskrivninger, der ligger til grund for slutrapportens prognoser for udviklingen i reklameforbruget og medieforbruget, kan laves et hypotetisk overslag over størrelsen på udviklingen i mediegruppen dagbladenes fremtidige årlige omsætningstab i forhold til 2007-niveauet. Omsætningstabene udgør principielt den merfinansiering, det vil kræve at bevare situationen i mediegruppen dagblade stabil, når der ikke tages højde for synergieffekter med dagbladenes internetmedier.

Bladslagsomsætning: Dagbladene har hidtil i stort omfang været i stand til at kompensere for de direkte effekter af oplagsnedgangen ved at hæve priserne på dagbladene. Den fremtidige udvikling i omsætningen fra bladsalget vil ud over oplagsudviklingen afhænge af, om dagbladene er i stand til fortsat at hæve priserne i samme grad uden at accelerere oplagsnedgangen. Hvis det fx antages, at dagbladene over en kam vil være i stand til at hæve realpriserne med en stigningstakt, der svarer til halvdelen af gennemsnittet for perioden 1994-2004, så vil oplagsnedgangen medføre en årlig omsætningsreduktion på omkring 200 mio. kr., som vist i tabel 21.

Tabel 21. Udviklingen i dagbladenes omsætning fra bladsalget ved forskellige prisstigningstakter, 2007-2015 (mia. 2007-kr)

	2007	2009	2011	2013	2015
Uforandret realprisstigning	4,2	4,2	4,1	4,0	4,0
Halv realprisstigning	4,2	4,0	3,8	3,6	3,4
Ingen realprisstigning	4,2	3,9	3,6	3,4	3,1

Anm. Uforandret realprisstigning = 2,8 årligt, halv realprisstigning = 1,4 procent årligt, ingen realprisstigning = prisudviklingen følger inflationen.

Kilde: Oplagsudvikling som fremskrevet for den årlige realprisstigning fra 1994 til 2004, se Andersen 2004.

Annonceomsætning: Reklameforbruget i dagbladene vil opleve en betydelig tilbagegang. Hvis samme udviklingstendens, som har gjort sig gældende fra 1995 til 2007, forsætter, så vil dagbladenes annonceomsætning falde markant i de kommende år, som vist i tabel 22.

Tabel 22. Udviklingen i reklameforbruget i dagblade, 2007-2015 (mia. 2007-kroner)

	2007	2009	2011	2013	2015
Reklameforbrug	3,2	2,0	2,5	2,4	2,2

Kilde: Reklameforbrug som fremskrevet.

Samlet set vil omsætningstabene og dermed det årlige merfinansieringsbehov være omkring 1,4 mia. 2007-kroner i 2009, 1,1 i 2011, 1,4 i 2013 og 1,8 i 2015, hvis det antages, at dagbladene vil hæve realpriserne halvt så meget som gennemsnittet fra 1994 til 2004.

Konsekvensen af faldet i dagbladenes omsætning fra bladsalget er ligeledes, at mediestøtten i form af 0-momsen til dagbladene vil falde i værdi. Hvis det igen antages, at dagbladene vil hæve realpriserne halvt så meget som gennemsnittet fra 1994-2004, vil 0-momsens værdi målt som statens tabte provenu blive reduceret med omkring 200 mio. 2007-kroner fra 2007 til 2015, som det fremgår af tabel 23.

Tabel 23. Udviklingen i 0-momsens værdi, målt som statens tabte provenu, 2007-2015 (mia. 2007-kr)

	2007	2009	2011	2013	2015
0-momsens værdi	1,05	1	0,95	0,9	0,85

Det skal dog understreges, at beregningseksemplerne er behæftet med meget stor usikkerhed. Der knytter sig især usikkerhed til de fremtidige prisstigningstakter, ligesom der ikke tages højde for ændringer i efterspørgslens priselasticitet.

På kort sigt (2009-2013) handler det for dagbladene om at konsolidere sig under faldende annoncejunkturen, der tidligst forventes at vende i løbet af 2011 og næppe på den korte bane når samme niveau som finansåret 2007. Samtidig bliver det afgørende for mediegruppens økonomiske drift, at der udvikles nye forretningsmodeller, der kan skaffe indtægter for levering af publicistiske ydelser på internettet. Udredningen formoder også, at nogle bladhuse vil eksperimentere med færre udgivelsesdage på papir og tættere samspil mellem dagblad og sideaktiviteter. I den forbindelse kan de nuværende regler for distributionsstøtte, Dagbladsnævnets restriktive praksis og konkurrencelovgivningen i nogle tilfælde blive opfattet som innovationshindrende.

På længere sigt (2014-2018) bliver det afgørende at finde billigere distributionsformer end den nuværende. I den forbindelse eksperimenteres der i udlandet med såkaldte e-readers. Blandt udbyderne er Google, Sony og Amazon.com. Desuden kunne Apples iPod-plattform og traditionel mobiltelefoni tænkes udviklet i denne retning. Udredningen har imidlertid ikke noget forskningsbaseret grundlag til vurdering af sådanne potentielle udviklingsspring af teknologisk art, der eventuelt kan komme til at betyde en radikal ændring af grundlaget for dagbladsdrift – og som der ikke tages højde for i de nuværende mediestøtteordninger.

Læs også DDF's input på udredningens hjemmeside (medieudredning.r-m.com).

5.2.2 Mediegruppen gratisaviser

Gratisaviser **fastlægges principielt** som periodiske, gratis publikationer, der trafikkomdeles med national, regional og lokal dækning og/eller husstandsomdeles nationalt fra en til syv gange om ugen, som ikke er beregnet til bestemte erhvervsgrupper, faggrupper, medlemmer af bestemte politiske partier eller foreninger, og som indeholder redaktionelt stof.¹⁵ Operationelt fastlægges gratisaviser som de publikationer, der blev publiceret på dette grundlag i finansåret 2007 – inklusive tilknyttede internetside.

Mediestøtte til gratisaviser

Gratisaviser kan modtage distributionsstøtte fra Dagbladspuljen, forudsat at de opfylder de samme krav som betalingsdagbladene og i øvrigt ikke husstandsomdeles gratis. Blandt de væsentligste kriterier er udgivelse mindst fem hverdage om ugen, rettet til en bred kreds af læsere og krav om, at mindst halvdelen af bladet udgøres af redaktionelt stof, at mindst halvdelen af dette behandler politiske, samfundsrelaterede og kulturelle emner, og at mindst en tredjedel er selvstændigt journalistisk bearbejdede. I november 2007 blev MetroXpress' ansøgning om distributionsstøtte fra Dagbladspuljen imidlertid afvist. Efter en henvendelse til Folketinget blev bekendtgørelsen ændret med virkning fra 2008 således, at kun husstandsomdelte dagblade ikke er omfattet af tilskudsordningen.

Efter ændringen af bekendtgørelsen fik gratisaviserne MetroXpress og 24timer i 2008 begge godkendt deres ansøgning om distributionsstøtte og modtog således i 2009 a conto 34 mio. kr. Det skønnes, at de samlet set anvender omkring 15 mio. kr. til at imødekomme støtteordningens kontrolkrav – herunder især kravet om, at en given udgave altid rummer mindst 50 procent redaktionelt stof. Desuden er man pålagt at fremsende navne og adresser på dem, avisen distribueres til udgivers revisor, når der er tale om bulk-distribution. Da der er tale om en nulsumstøtteordning, bliver der tilsvarende mindre distributionsstøtte til deling mellem de hidtidige modtagere, der hovedsageligt tilhører dagbladsgruppen.

Gratisavisen Urban opnåede ligeledes i 2009 tilskud fra Dagbladsnævnet på 7,3 mio. kr. i omstillingsstøtte. Pengene skal bruges på at udvikle avisen i løbet af de næste tre år.

Fremtidens gratisavisudvikling

Det danske gratisavismarked anno 2007 rummede:

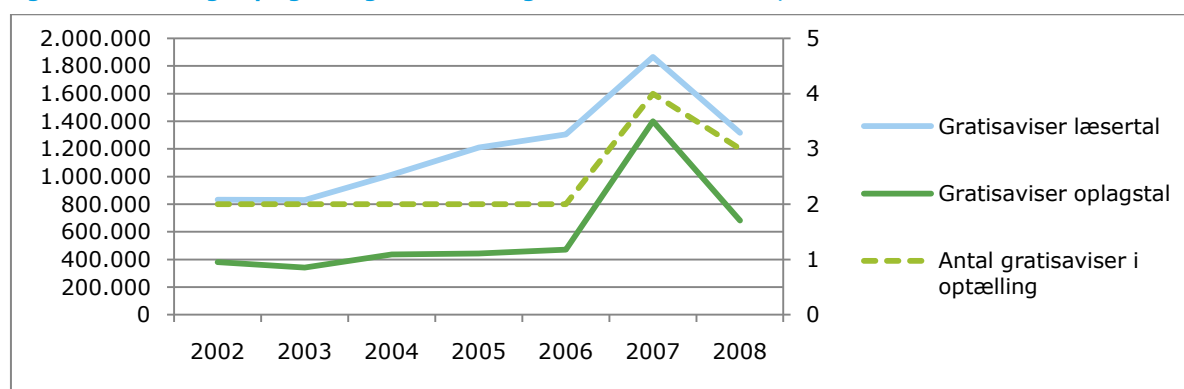
- En national (såkaldt landsdækkende), der udkom seks dage om ugen, men lukkede i august 2008.
- Fire nationale (såkaldt landsdækkende gratisaviser), der udkommer fem dage om ugen, hvoraf de to fusionerede i april 2007.
- 15 regionale udgaver af Søndagsavisen, der udkommer en dag om ugen.
- To lokale gratisaviser, der udkom fem dage om ugen, men nu begge er lukkede.

Trafikomdelte gratisaviser er et nyt fænomen i den danske mediestruktur, så der er ikke tilstrækkelig historisk data tilgængeligt til at kunne lave solide statistiske prognoser. Men på baggrund af udviklingen i mediegruppen siden årtusindeskiftet kan den sandsynlige fremtidige udvikling i mediegruppen skitseres således i grove træk:

Trafikaviserne (*MetroXpress* og *Urban*) skabte ved lanceringen i 2001 forstyrrelser i print-nichen, men ved periodens slutning var der skabt en ny ligevægt med relativ fredelig sameksistens ved siden af betalingsaviserne. Freden blev dog atter brudt i perioden 2007-2008, hvor *Nyhedsavisen* blev husstandsomdelt, og de etablerede print-spillere svarede igen med egne gratisaviser. Dermed blev store dele af dagspressens investeringer bundet til en defensiv krig om markedsandele, der fandt sin foreløbige løsning i 2008, hvor *Nyhedsavisen* trak sig tilbage, og *MetroXpress* og *24timer* fandt sammen i et udgiverfællesskab.

På kort sigt er de gratisaviser, som er til stede i de større byer og trafikomdele, i stand til at opnå læsertal på omkring 400.000 til 600.000 per titel. Interessant nok lader dette til at være tilfældet (stort set) lige meget, om der er to eller fire gratisaviser til stede i den danske mediestruktur, idet gratisaviserne opnåede sådanne læsertal både før og efter 2006, hvor nye gratisaviser blev lanceret.

Figur 19. Udvikling i oplagstal og læsertal for gratisaviser i Danmark, 2002-2008.



Kilde: Dansk Oplagskontrol, TNS Gallup læsertal.

Reklameforbruget af gratisaviser lader dog til at være mere begrænset, selvom det ikke kan lade sig gøre at opnå et præcist indblik heri. Dermed er det reklameforbruget (som er gratisavisernes – stort set – eneste finansieringskilde), der sætter grænser for, hvor mange gratisaviser der kan være til stede i den danske mediestruktur. At dømme efter de gratisavisudgivende medievirksomheders årsresultater er reklameefterspørgslen efter gratisaviser under normale konjunkturførhold i sig selv i stand til at understøtte 1-2 rentable trafikomdelte gratisaviser, som det fremgår af tabel 24. Reklameforbruget i gratisaviserne må dog forventes at være markant reduceret fra omkring 2007-2010, hvor den danske økonomi forventes at være i recession.

Tabel 24. Driftsresultater for trafikomdelte gratisaviser i Danmark, 2001-2005 (mio. kr.)

	2001 – 2002	2003	2004	2005
EBIT	-158,9 (1)	-56,9	-33,5	8,2
Årets resultat	-155,1 (1)	-52,1	-5,8	-6,1

Anm. 2001 og 2002 er slået sammen, da både *MetroXpress A/S* og *Berlingske Gratismidler A/S* opgiver samlede årsregnskaber for deres opstartsår. Samlede driftsresultater kan ikke beregnes efter 2005, da *Berlingske Gratismidler* ophørte med at eksistere som selvstændig virksomhed i forbindelse med Mecons overtagelse af *Berlingske Officin/Media* i 2006.

Kilde: Årsregnskaber for *MetroXpress Danmark A/S* og *Berlingske Gratismidler A/S*, forskellige år.

Mediestøtten bidrager fra 2009 til at understøtte udbuddet af gratisaviser i Danmark. Da det grundet rapporteringspraksis i gratisavisernes årsregnskaber ikke er muligt at opnå indblik i omsætning og omkostninger, kan det imidlertid ikke afgøres eksakt, hvor stort dette bidrag andrager. Hvis det antages, at en gratisavis, som distribueres i abonnement, kan modtage omkring 17 mio. kr. i distributionsstøtten, skønnes det, at 2-3 gratisaviser kan drives rentabelt i Danmark.

under normale konjunkturforskel, afhængigt af hvor mange midler gratisaviserne bruger på investeringer for at leve op til støttekriterierne.

Samlet set kan det ikke udelukkes, at de trafikomdelte gratisaviser på længere sigt kan tjene til at vedligeholde interessen for læsning af brugerbetalte dagblade. Ifølge svenske undersøgelser vedligeholder gratisaviser læsefærdigheden og på længere sigt rekrutterer nye betalende dagbladslæsere – især i ungdomsgruppen og blandt etniske minoriteter, der ellers har droppet de nationale, regionale og lokale aviser.

Udredningen giver i kapitlerne 6 og 7 bud på alternative udviklingsmuligheder for gratisavismediet under ændrede mediestøtteforudsætninger.

5.2.3 Mediegruppen distriktsblade¹⁶

Distriktsblade **fastlægges** *principielt* som periodiske, gratis publikationer, der husstandsomdeles med regional og lokal dækning fra en til syv gange om ugen, som ikke er beregnet til bestemte erhvervsgrupper, faggrupper eller medlemmer af bestemte politiske partier eller foreninger, men typisk til indbyggerne i mindre afgrænsede geografiske områder, og som indeholder redaktionelt stof.¹⁷

Operationelt fastlægges distriktsblade som de 231 blade, der indgår i Media Scandinavia 2008¹⁸ og de 54 blade, der ikke var medlem af en brancheorganisation.¹⁹

Langt de fleste distriktsblade har tilknyttet en hjemmeside, der i forskelligt omfang - med lige og gratis adgang for alle - distribuerer distriktsbladets seneste udgave, har et arkiv af tidligere artikler og diverse supplerende indhold.

Mediestøtte til distriktsblade

En stor del af distriktsbladene og en endnu større andel af deres oplag ejes af bladhuse, der også udgiver dagblade. Men de modtager ikke som mediegruppe offentlig støtte af nogen art. Distriktsbladene var ganske vist fra 1962 omfattet af fritagelsen for at betale oms af papirkøb. Denne oms-fritagelse var for aviser som helhed et afgørende argument for indførelse af 0-moms af bladsalg til aviser i 1967. Distriktsbladene blev i første omgang omfattet af 0-momsen, men havde som gratisaviser meget lidt glæde af ordningen, fordi hovedparten af oplaget blev distribueret gratis.

Post Danmark annoncerede ultimo 2007, at omdeling af ugeaviser vil ske over to dage i stedet for som tidligere over en dag. Det skete med henvisning til nødvendig rationalisering og fulgte af, at ugeaviser kun kan omdeles inden for hele postnumre eller i hele kommuner – og blev desuden ledsaget af en generel prisforhøjelse. Mange distriktsblade har måttet vælge en privat distributør med momsbelagte priser. Denne *negative mediestøtte* har også ramt en del lokale foreningsblade, kirkeblade og fællesrådsblade.

Fremtidens distriktsbladsudvikling

Det danske distriktsbladsmarked anno 2007 rummer:

- 12 aviser, der udkommer mere end en gang om ugen
- 250 aviser, der udkommer en gang om ugen
- 20 aviser, der udkommer sjældnere end en gang om ugen.

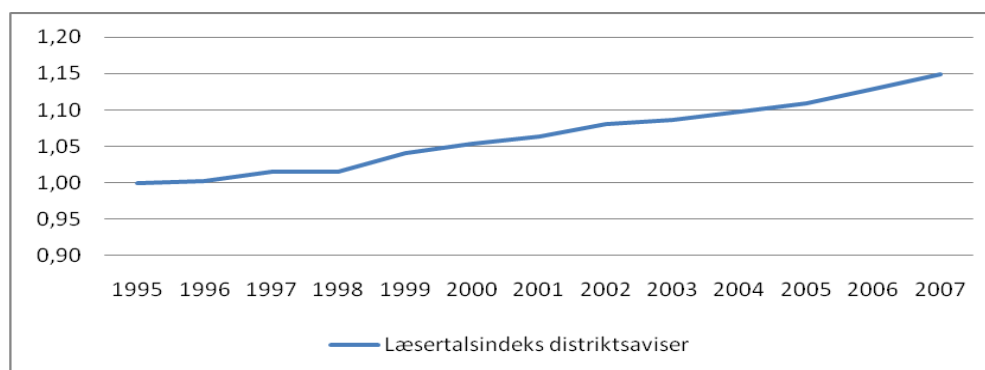
Der er ikke nogen solide kilder til den samlede udvikling i forbruget af distriktsblade i Danmark, men dagbladenes internationale brancheorganisation (WAN, 2007) anslår, at oplaget af distriktsblade i Danmark har været svagt stigende siden 2004, hvilket indikerer en øget tilgængelighed af distriktsblade, der i forvejen finder vej til 98 procent af de danske husstande.

Tabel 25. Distriktsavisernes oplag, 2002-2007 (1.000 eksemplarer)

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Oplag	7,378	7,500	6,000	8,400	9,039	9.540

Kilde: WAN, World Press Trends, 2007, 2008.

Der findes ikke en samlet læsertalsopgørelse for alle danske distriktsblade. TNS Gallup måler dog læsertalsudviklingen i et udvalg af distriktsaviser, der dog ikke har været konstant i løbet af de seneste femten år. På baggrund af en analyse af læsertalsudviklingen for de 49 distriktsblade, der er målt konsekvent, kan et læsertalsindeks imidlertid konstrueres. Dette indeks viser en stigning i læsertallet for distriktsbladene på 15 procent siden 1995. Det skal imidlertid understreges, at indekset er behæftet med betydelig usikkerhed.

Figur 20. Læsertalsindeks for de danske distriktsaviser, 1995-2007

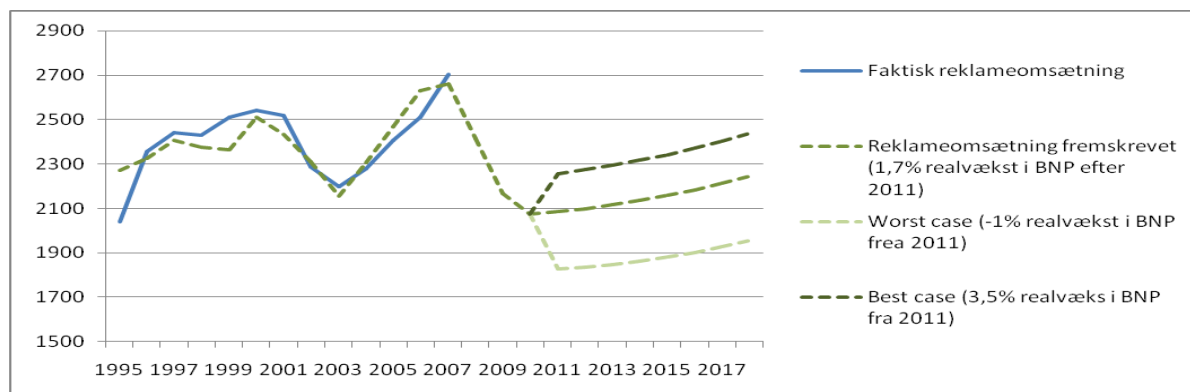
Anm. Læsertalsindekset dækker 49 distriktsaviser, hvis læsertal konsekvent er målt af TNS Gallup fra 1995 til 2007. De 49 distriktsaviser havde i 2007 et samlet læsertal på 1,7 mio.

Kilde: Beregnet på baggrund af TNS Gallup læsertal.

Der findes ikke tilstrækkelige solide data til at kunne opstille prognoser for udviklingen i medieforbruget af distriktsaviser. En prognose for den fremtidige udvikling i reklameforbruget, som udgør distriktsavisernes eneste indtægtskilde, viser imidlertid, at dette må forventes at stige på mellemlangt sigt, som vist i figur 21. Prognosen viser imidlertid ligeledes, at recessionen i den danske økonomi vil medføre et fald i reklameforbruget i distriktsaviserne på over 20 procent i reale termer fra 2007 til 2009. Dermed vil distriktsaviserne som stort set alle andre medier være presset på kort sigt, men fortsætte med at vokste på længere sigt.

På den korte bane vil det formodentlig fortsat være sådan, at dagbladsudgivere kontrollerer flertallet af distriktsblade. Denne form for defensiv mediekonvergens indebærer en vanskelig balanceakt (se dog DDF's indlæg på udredningens hjemmeside). Hvis gratisaviserne bliver alt for journalistisk interessante, risikerer dagbladet at tabe abonnenter. Det kan give grobund for nye uafhængige distriktsblade, der tager konkurrencen op.

Figur 21. Udvikling i reklameforbruget i distriktsblade, faktisk og fremskrevet (mio. 2007-kroner.), 1995-2018



Anm. Fremskrivning på baggrund af konjunkturudvikling og baggrundstendens. Fremskrivningen er signifikant og har en bagudskuende forklaringskraft (r^2) på ,68.

Kilde: Beregnet på baggrund af Dansk Oplagskontrol, reklameforbrugsundersøgelsen og EU Interim Forecast (2009-2010).

Udredningen giver i kapitlerne 6 og 7 bud på alternative udviklingsmuligheder for distriktsblade under ændrede mediestøtte-forudsætninger.

5.2.4 Mediestøttepolitisk målopfyldelse: aviser

Det samlede tilskud (inklusive skatteprovenutab på 0-moms) på avisplatformen ligger p.t. i størrelsesordenen 1,5 milliarder kr. Disse offentlige midler er af helt afgørende betydning, idet denne del af mediebranchen i de seneste fem år samlet set kun kan notere et år (2005) med overskud, der har været større end værdien af de bevilgede distributionstilskud.

I baselinescenariet forudsættes det, at de eksisterende mediestøtteordninger fortsætter med samme indretning og omfang, som tilfældet var i finansåret 2007. På det grundlag kan vi diskutere mediestøttens konsekvenser i relation til de operationelle mål defineret i afsnit 3.3: Armslængde, tilgængelighed, mangfoldighed, kulturformidling og oplysning af borgerne. Desuden vil udredningen sammenfattende vurdere mediegruppens nuværende og fremtidige betydning for fremme af den demokratiske samfundsdebat.

Armslængde

Juridisk er der indtil dato kun sat spørgsmålstejn ved armslængdeprincippet på et konkret punkt: Dagspressens Investeringsinstitut. En af statsministeren nedsat arbejdsgruppe konkluderede således (Betænkning 1445/2004:6), at "ansøgningerne behandles efter delvist privatretlige og delvist forvaltningsretlige regler. Det gør ordningen vanskelig at administrere og kan betyde, at ansøgerne ikke i alle tilfælde ydes den beskyttelse, man normalt må kunne forvente i sager om tildeling af støtte af statsmidler". Konsekvensen blev nedlæggelse af instituttet, hvis opsparede midler nu administreres af Dagbladsnævnet.

Armslængdeprincippet i de øvrige dele af mediestøtten til platformen aviser er formelt set sikret ved, at der mellem bevillingsgiver og støttemodtager er indskudt et antal uafhængige råd og nævn. I praksis rummer den uklare afgrænsning af dagbladsbegrebet og administrative fortolkninger af støtteværdigheden dog en række problemer, som udredningen mere detaljeret tager op til kritisk vurdering i kapitel 6, hvor vi bl.a. drøfter de problemer, der er opstået, fordi de trafikomdelte gratisaviser omlægger deres aktiviteter for at kvalificere til at modtage distributionsstøtte. Således skal dagblade opgive navne på abonnenter til udgivers revisor i forbindelse med bulkdistribution, og de risikerer at miste støtten med tilbagevirkende kraft, hvis de ikke dagligt kan dokumentere mindst 50 procent redaktionelt stof, mens mindst en 1/3 skal være egenproduktion. Begge dele er i praksis særligt relevant for gratisaviser. Derved risikerer støtteordningen at komme i konflikt med hævdundne normer om lighed for loven på dagbladsområdet.

Hertil kommer, at distributionsstøttens regler om selvstændige titler og bestemte udgivelsesfrekvenser tilskynder til at undlade fusioner og reducere underskudsgivende udgaver, som på længere sigt kunne gøre bladhusene mere rentable. I samme retning fører 0-momsen, der inciterer

dagbladene til at holde avisprisen relativt højt, selvom en sænkning muligvis kunne øge tilgængeligheden.

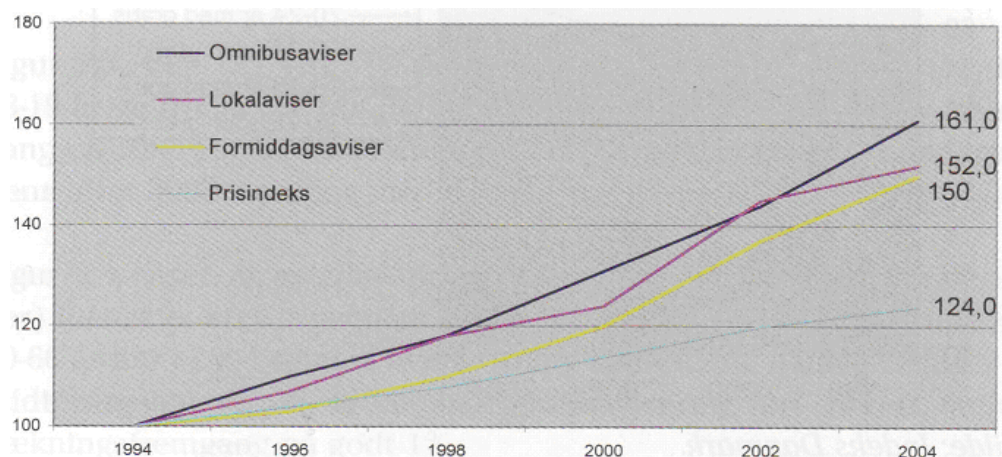
Tilgængelighed og mangfoldighed

Tilgængeligheden af aviser i Danmark (forstået som antallet af udbudte bladtitler) har været nogenlunde stabil i den seneste tid, idet kun et enkelt landsdækkende dagblad lukkede siden årtusindeskiftet. Antallet af lokale titler (registeret hos Dansk Oplagskontrol) er ganske vist faldet fra 26 til 22, hvilket dog er opvejet af en tilsvarende tilvækst af gratisaviser. Også tilgængeligheden af distriktsblade har ligget nogenlunde konstant med lidt over 7 mio. eksemplarer pr. uge, svarende til tre gratis ugeaviser pr. husstand.

Allerede før gratisavisernes lancering var oplaget på betalingsaviser faldet med 280.000 eksemplarer (1998-2002) til i alt 1.424.000, dvs. et fald på over 16 procent. Kun *Børsen* og *Kristeligt Dagblad* har præsteret kontinuerlig vækst. Tabloidaviserne *B.T.* og *Ekstra Bladet* står for næsten halvdelen af tabet, der ikke har været dramatisk fra år til år, men samlet set betyder en kontinuerlig sivning.

Betragtet i perspektivet medietilgængelighed er det dog mindst lige så interessant, at læsertallene ikke er faldet i nær samme takt, og at sivningen samlet set mere end kompenseres ved brug af dagbladenes indhold via internettet, som for størstepartens vedkommende er gratis. Til gengæld er prisen på dagblade øget markant i løbet af det seneste årti, hvilket har medført, at dagbladene i en årrække kunne reducere de økonomiske konsekvenser af oplagstilbagegangen gennem prisforhøjelser. Udviklingen på forskellige dagbladspriser fremgår af figur 22 nedenfor.

Figur 22. Udviklingen tilgængeligheden af dagblade i Danmark II, 1994-2004 (prisudvikling)



Anm. Det har ikke været muligt for udredningsprojektet at få udleveret indeksede oplysninger om prisudviklingen på dagblade efter 2004 fra DDF.

Kilde: DDF citeret i Andersen (2005), side 124.

De trafikomdelte gratisaviser er primært tilgængelige i større byer og omdeles især ved trafikknudepunkter. Derved repræsenterer de øget *tilgængelighed* af avismediet, men samtidig påføres betalingsdagbladene konkurrence – især på annoncemarkedet. Derimod tyder forskning i mediebrugen på, at konkurrencen på læsermarkedet er mere behersket.

I 2007 modtog de brugerbetalte dagblade 338,9 mio. kr. i distributionsstøtte. Også to af de tre tilbageværende (stort set) landsdækkende gratisaviser modtog fra 2009 samlet omkring 34 mio. kr. i mediestøtte fra distributionsstøttens Dagbladspulje. Dermed bidrager mediestøtten til at øge tilgængeligheden både af dagblade og gratisaviser. Men da der er tale om en nulsum, kan de dagblade, der på det grundlag mister støttekroner, under forudsætning af uændrede mediestøtteordninger, risikere at blive mindre tilgængelige for potentielle købere.

De gratis ugeaviser modtager ingen offentlig støtte, selvom mange af dem opfylder meritede målsætninger af publicistisk art. Det har dog ikke svækket deres tilgængelighed, idet 98 procent af danske husstand modtager et til flere distriktsblade hver uge.

I baselinescenariet forventes det derfor, at tilgængeligheden og den ydre mangfoldighed af trafikomdelte gratisaviser vil være stabil. Det skønnes, at 2-3 gratisaviser fortsat kan drives rentabelt, når disse er i stand til at modtage omkring 17 mio. kr. i mediestøtte pr. titel. Samtidig indebærer det under de gældende regler en indirekte trussel mod de smalle nicheaviser (Information, Kristeligt Dagblad og Arbejderen), der som følge af distributionsstøttens karakter af nulsum mister livsvigtige bidrag til driften.

På den måde kan støtte til en del af avisplatformen svække mangfoldighed og tilgængelighed i andre dele af systemet. Med henblik på at undgå det har man i Norge og Sverige etableret mere selektive støtteordninger, som vi herhjemme kun kender fra Dagbladsnævnet. Udredningen anser det dog for tvivlsomt, om sådanne ordninger ville øge tilgængelighed og mangfoldighed i dansk dagspresse. De svensk/norske ordninger blev således indført på et så tidligt tidspunkt, at der stadig var konkurrence i de fleste bladkredse, men siden er ordningerne blevet udsat for voldsom kritik, bl.a. med henvisning til fastholdelse af forældede forretningsmodeller og systematisk konkurrenceforvridning. Desuden er de selektive pressestøtteordninger i Sverige netop blevet problematiseret i forbindelse med EU's konkurrencelovgivning.

Den ydre mangfoldighed på platformen aviser har – på trods af mellem spil som dagbladet *Dagen* og den husstandsomdelte *Nyhedsavisen* – været nogenlunde stabil i de seneste ti år. Ejerskabskoncentration af forbruget af dagblade er steget som følge af Berlingske Medias opkøb af Midtjyske Medier i 1999 og fusionen mellem Jyllandsposten og Politikens hus i 2003. Også lokalt har der dog været fusioner, som har reduceret antallet af selvstændige titler. Det kan i den forbindelse ikke udelukkes, at distributionsstøttens krav om fem dages udgivelse og numerisk eksempelmaksimum på længere sigt vil holde liv i mere eller mindre fællesdrevne avistitler, som ud fra en ren forretningsmæssig betragtning burde være sammenlagt.

Erfaringer fra udlandet peger desuden i retning af, at den økonomiske krise kan medføre, at de relativt store og velkonsoliderede medievirksomheder overtager kontrollen over økonomisk pressede dagblade og distriktsaviser. Det behøver dog ikke reducere den indre mangfoldighed på platformen. Der er således intet der tyder på, at aviser som Morgenavisen Jyllands-Posten, Politiken og Ekstra Bladet er blevet mere ensartede efter etableringen af JP/Politikens Hus.

Offentlig støtte til oprettelse af nye dagblade er indtil nu sket med begrænset succes. En arbejdsgruppe nedsat af statsministeren konkluderede således (Betænkning 1445/2004:5), "at hovedparten af støtten næppe har haft nogen varig effekt for mangfoldighed og flerhed for sektoren under ét." Det må dog understreges, at arbejdsgruppen kun tog konkret stilling til støtte via Dagspressens Investeringsinstitut. På det punkt kan udredningen erklære sig enig, hvorimod det vurderes, at både den aborterede portostøtte, den nuværende distributionsstøtte og 0-momsen har bidraget positivt til at opretholde et relativt stort antal aviser i Danmark.

Især 0-moms bidrager økonomisk til avisdrift på flere forskellige måder. Den mest direkte effekt er, at bladsalget ikke pålægges moms og derfor enten kan sælge flere aviser til en lavere pris eller opnå et større provenu på færre solgte aviser. Hertil kommer, at fraværet af udgående moms ikke sætter begrænsninger for, hvor meget indgående moms der kan fradrages. Endelig høster de 0-momsede medievirksomheder en likviditetsfordel.

Derved har 0-momsen medvirket til at bevare den nuværende bredde i dagbladsredaktioner. Det er dog tvivlsomt, om ordningen alene eller sammen med distributionsstøtten fortsat ville være i stand til at sikre mangfoldigheden i hele perioden 2009-2018. Hertil kommer, at 0-moms er stærkt vanedannende og næppe har gjort det lettere for nye avisudgivere at komme ind på markedet.

På baggrund af erfaringer fra såvel Dagspressens Finansieringsinstitut som Dagbladsnævnet vurderes det i det hele taget som yderst tvivlsomt, at uændrede støtteordninger på kort og mellem-langt sigt vil være tilstrækkelige til at øge mangfoldighed og tilgængelighed i form af nye dagbladslignende aviser i Danmark.

Debat, kulturformidling og folkeoplysning

Dagblade, gratisaviser og distriktsblade er ikke som public service-radio og -tv pålagt at indbetale deres medieudbud fordelt på kategorier som debat, kultur og folkeoplysning. På grundlag af anden forskning (Kristensen, 2003:280-281) kan udredningen dog konstatere, at "Kulturjournalistikken, navnlig i dagspressen, har længe fungeret som et mere eller mindre eksplicit medium for *kulturformidling*, især ud fra et dannelsesperspektiv. I takt med, at kulturbegrebet og mediefeltet gennem det 20. århundrede er blevet mere facetteret har denne formidlingsrolle fået betydelig mere plads i forhold til den journalistiske formidling, især i den trykte presse, ikke kun som dannelsesinstrument, men også som adspredelse for modtagerne og i forlængelse heraf som et centralt parameter i den stigende mediekonkurrence."

Vedrørende debat-indlæg i danske aviser ved vi fra igangværende forskning (Lund, Willig & Ørsten, 2009), at mængden af kommentarer (læserbreve, klummer og kronikker) i dagbladene er øget med 51 procent over de seneste ti år. Tallet dækker dog over ganske store forskelle aviserne imellem. Stigningstakten har været størst i landsdækkende og lokale dagblade, hvorimod den har været nogenlunde konstant i gratisaviser og distriktsblade. Hertil skal lægges nyetablede debatfora på avisernes internetsites, hvor blogs og chatrooms boomer, men hvis udvikling og fordeling mellem forskellige mediegrupper vanskeligt lader sig kvantificere over tid.

Af samme forskningsprojekt fremgår det også, at dagblade (og dertil knyttede webmedia) leverer 71 procent af den originale nyhedsproduktion målt i uge 46, 2008. Sammenlignet med en tilsvarende undersøgelse gennemført i 1999 er der tale om en relativ tilbagegang, som formodentlig vil fortsætte under baselinescenariets forudsætninger om uændret mediestøtte. Det fremgår således af udredningens prognoser, at der både på kort og mellemlangt sigt bliver færre ressourcer for bladhusene til at producere publicistisk meriteret indhold.

Paradoksalt nok kan det give mere debatstof og kulturomtale, da kilderne hertil i højere grad end andre stofområder er billigere at formidle end medieindhold, der kræver mere opsøgende indsats. Til gengæld kan det næppe undgå at gå ud over den redaktionelle kvalitetskontrol og dybdeborende journalistik, selvom dagspressen stadig er den mediegruppe, der beskæftiger flest medlemmer af Dansk Journalistforbund (2.276 i 2007).

Også gratisaviser og distriktsblade vil blive ramt af annonceafmatningen på kort sigt, men begge mediegrupper vil formodentlig få nye vækstmuligheder i perioden efter 2011. Om det vil udmøntes i større satsning på debat, kulturformidling og folkeoplysning forekommer dog tvivlsomt vurderet på den hidtidige stofprioritering.

Selvom tilgængeligheden af nyheder og debat, takket være dagbladenes gratis internetsites og de trafikomdelte gratisaviser, er blevet øget, vil avisgruppen som helhed næppe kunne bidrage til opfyldelse af de publicistisk meriterede og politisk sanktionerede målsætninger, medmindre der udvikles nye, bæredygtige forretningsmodeller, der bl.a. indebærer betalingsvilkår for original-journalistik på internettet.

5.3 Medieplatformen blade

Mediegrupperne magasiner, gratismagasiner, fagblade, tidsskrifter og husstandsomdelte reklametryksager behandles her samlet som mediestrukturens "blade". Dansk Oplagskontrol, 2007, fastlægger bladgruppernes reklameomsætning til 1,840 mio. kr. og gør opmærksom på, at "grænserne mellem købte magasiner, andre magasiner og fagblade/tidsskrifter ikke er præcise, hvorfor det kan anbefales at betragte omsætningen i de tre mediegrupper under ét".

5.3.1 Mediegruppen magasiner

Magasiner fastlægges principielt som trykte medier (blade), der sælges i abonnement eller løssalg, og som udkommer ugentlig, månedlig eller på kvartalsbasis, som ikke er beregnet til bestemte erhvervsgrupper, faggrupper eller medlemmer af bestemte politiske partier eller foreninger, og som indeholder redaktionelt stof.

Operationelt fastlægges magasiner som trykte medier, der indgår i Læsertal fra Index Danmark/TNS Gallup 2. halvår 2007 som "ugeblade" og "magasiner" med undtagelse af publikationer, der falder i mediegruppen blade (se afsnit 5.3), der ud fra kategoriseringen og beskrivelsen af mediestrukturen her hører til mediegrupperne fagblade og gratismagasiner. Der er tale om en tilnærmet fastlæggelse ud fra Index Danmark/TNS Gallup, Dansk Oplagskontrol, Media Scandinavia og udgavernes egne oplysninger, herunder referencer til de to første kilder.²⁰ Der er ikke nødvendigvis overensstemmelse mellem disse kilder i alle tilfælde.

De fleste magasiner udgives i tæt sammenhæng med internetsider med forskellige stof fra seneste udgivelse, arkivstof og anden supplerende tekst, herunder reklame, eventuelt diverse supplerende indhold, der kun findes i mediets internetdel. I stadig stigende omfang består mediegruppen altså af hybride papir- og internetmedier, der som en helhed er afgørende for magasinets succes.

Mediestøtte til magasiner

Frem til 2006 var magasinerne omfattet af portostøtten. Ved ophøret af denne blev magasinpressen ikke, som det var tilfældet med dagspressen og dele af fag- og tidsskriftpressen, kompenseret gennem nye former for distributionsstøtte. Siden har udgiverne af magasiner forlangt ligestilling med andre trykte medier – herunder de 0-momsede aviser, der i stigende grad bringer magasinlignende stof. Kritikken er hidtil blevet afvist mediestøttepolitisk med henvisning til, at bladene primært leverer underholdning, og at magasiner baseret på nyhedsstof faktisk er blevet anerkendt til 0-moms (fx Berlingske Nyhedsmagasin og The Economist).

På den baggrund lykkedes det i 2009 Aller Press gennem klage retrospektivt at få anerkendt sit nyhedsmagasin *Fokus* som berettiget til 0-moms på bladsalget. Men på det tidspunkt havde Fokus været lukket af økonomiske grunde i flere måneder.

Fremtidens magasinudvikling

Det danske magasinmarked anno 2007 rummer:

- 29 brugerbetalte ugeblade
- 98 brugerbetalte specialmagasiner.

Det er ikke muligt på grundlag af foreliggende data at lave valide, kvantitative fremskrivninger af magasinmarkedet som helhed. Men udredningen kan dog på grundlag af den sparsomme forskning på området med forsigtighed trække nogle prognostiske udviklingslinjer op i store træk:

Samlet set præges dansk magasinpresse af tre velkonsoliderede mediekoncerner: Aller og Egmont deler det danske ugebladsmarked i forholdet 7:3. Sammen med svenske Bonnier udgør de en lille gruppe velkonsoliderede medieudbydere, som har fodfæste i samtlige skandinaviske lande.

Egmont-koncernen har investeret bredest i mediebranchen, bl.a. gennem engagementet i Nordisk Film, norsk TV2 og strategiske satsninger på internettet. I finansåret 2007 var næsten halvdelen af forretningen Egmont således digital. Også Aller og Bonnier har gode muligheder for at tage aktiv del i udviklingen af fremtidens mediemarked, hvor traditionelle grænser mellem print og elektroniske medier i stigende grad ophæves.

Lancering og lukning af blade hører til magasinpressens forretningsmodel i langt højere grad end tilfældet med avisgrupperne og fagbladene. Den tendens vil givet vis fortsætte i perioden 2009-18, men formodentlig på kort sigt med flere lukninger end lanceringer pga. den internationale annonceafmatning. De velkonsoliderede duopoler, fx *Hjemmet* kontra *Familiejournalen*, *Billedbla-*

det kontra *Se & Hør*, vil næppe heller udvide det samlede delmarked, og nye spillere kan have svært ved at finde fodfæste i sådanne nicher.

På mellemlangt sigt vil dansk magasinpresse næppe samlet set øge voldsomt i oplag, men mængden af titler vil fortsat være i vækst. De traditionelle familie- og kvindeugeblade vil formodentlig fortsætter sivingen i oplag – uden at tabene fuldt ud kan kompenseres på annoncesiden eller gennem prisstigninger.

En væsentlig usikkerhed i den forbindelse er udviklingen af magasiner på internettet. Erfaringer fra udlandet tyder på, at der skulle være muligheder for at udnytte synergi mellem web og print på magasinmarkedet. Populære sociale net-communities som Facebook og YouTube har funktioner, som spiller godt sammen med magasinpressens traditionelle universer. Samtidig har de to-neangivende udgivere af magasiner på det danske marked mange års erfaring med international (og især tværnordisk) publicering, som uden tvivl vil blive af endnu større betydning for mediebranchen som helhed i perioden 2010-2018.

Under baselinescenariets forudsætninger om uændret praksis på mediestøttens område vil magasingruppen som helhed ikke modtage mediestøtte i større omfang og stadig kunne klage over, at andre trykte medier modtager distributionsstøtte og 0-moms. Udredningen giver i kapitlerne 6 og 7 bud på alternative udviklingsmuligheder under ændrede mediestøtte-forudsætninger.

5.3.2 Mediegruppen gratismagasiner

Gratismagasiner fastlægges *principielt* som trykte medier, der på forskellig vis distribueres gratis og periodisk, som ikke er beregnet til bestemte erhvervsgrupper, faggrupper eller medlemmer af bestemte politiske partier eller foreninger, og som indeholder en vis del redaktionelt stof af journalistisk art.

”Forskellig vis” er fx husstandsomdelt, postomdelt efter adresselister, fremlagt til fri afbenyttelse på fx undervisningssteder og cafeer eller i butikker og transportmidler. Bemærk, at mediegruppen *ikke* omfatter blade, der modtages uden særlig betaling i forbindelse med medlemskab af foreninger og organisationer (fagblade).

Operationelt fastlægges gratismagasiner som de 99 titler fra Media Scandinavia, der indgår i beregningen af mediegruppens reklameomsætning som ”andre magasiner/gratis forbrugermagasiner”.²¹ 24 af disse publikationer betegnes som gratis omdelte, 36 som kundeblade og 39 som tag-selv-blade.

Det er ikke alle gratismagasiner, der udgives i tilknytning til en internetside, mens ganske mange er særdeles tæt integreret med internetsider. Der findes også en gruppe gratismagasiner, der alene udkommer som rene internetmedier.

Mediestøtte til gratismagasiner

Findes ikke p.t.

Fremtidig gratismagasinudvikling

Anskuet i et mediestøtteperspektiv har mediegruppen gratismagasiner primært interesse, fordi der har været kraftig vækst over de seneste år. Derved har publikationer af denne art påført andre trykte medier konkurrencen om annonceomsætningen og læsernes tid.

Det lader sig dog ikke gøre på grundlag af tilgængelige data at vurdere den eksakte betydning af denne konkurrence. Mediegruppen er underbelyst i dansk forskning, men baseret på eksisterende data tyder alt på, at gratismagasiner vil fortsætte væksten i de kommende år. Der findes ingen blot tilnærmelsesvis autoritativ opgørelse over gratismagasinerne oplag og læsere. Der er betydelig bevægelse i antallet og arten af gratismagasiner og måden, de distribueres på. Vi ved således ikke med sikkerhed, hvor meget tid den danske befolkning bruger på læsning af gratismagasinerne.

Dansk Oplagskontrol, 2007, opgør mediegruppens reklameomsætning til 367 mio. kr. i 2007 eller tre procent af reklameomsætningen. Denne andel vil formodentlig øges i de kommende år, men

udredningen har på det foreliggende grundlag valgt hverken at lave prognoser af kvalitativ eller kvantitativ art.

5.3.3 Mediegruppen fagblade

Fagblade afgrænses principielt som trykte medier, der i betalt eller gratis (som del af medlemskab) abonnement leveres til en fast adresse og/eller kan købes i løssalg, som udkommer mindst fire gange årligt med henblik på bestemte erhvervsgrupper, faggrupper, medlemmer af bestemte politiske partier eller foreninger, og formidler selvstændigt, redaktionelt behandlet information af særlig betydning for den pågældende gruppe - og som indeholder redaktionelt stof.²²

Operationelt fastlægges fagblade som de trykte og digitale publikationer i Danske Specialmedier Online – Mediedatabasen 2007. Den liste er formodentlig i store træk identisk med "Fagblade, medlemsblade mv." i Media Scandinavia, 2007, hvis liste over "ugeblade og magasiner" i øvrigt også medtager ganske mange blade, der i sammenhængen her tilhører mediegruppen fagblade.

Antallet af fagblade i Danmark blev af Færdselsstyrelsen pr. 1.3.2004 opgjort til 5000 – heraf er en meget stor del lokale foreningsblade. Siden er ca. 800 blevet lukket eller blevet rene internetmedier som følge af omlægning af den statslige distributionsstøtte. Ses der bort fra de mange små foreningsblade udgives 1500-2000 større, landsdækkende fagblade i 2007, hvoraf 90 procent af det samlede fagbladsoplag og fagbladsannonceringen er organiseret i Dansk Fagpresse/Specialmedierne. Blandt foreningens medlemmer er der 15, som alene udkommer på nettet, og til de fleste andre fagblade er der også knyttet internetsider med forskelligt stof fra seneste udgivelse, arkivstof og anden supplerende tekst.

Mediestøtte til fagblade

Indtil 1967 var de fagblade, der blev trykt på avispapir, fritaget fra afgifter og omsætningsafgift på papirforbruget. I modsætning til dagspressen blev fritagelsen ikke videreført, da momsen blev indført. Den officielle begrundelse var, at faglige foreninger blev helt fritaget for moms, og da to tredjedele af fagbladene blev finansieret gennem foreningskontingenter (ikke gennem bladsalg), var der ikke behov for en særlig momsfritagelse. De fagblade, der blev udgivet af ikke-foreningsejede forlag blev dermed sidestillet med mediegruppen magasiner, som var fuldt ud momspligtige.

Portostøtten til uge- og månedsblade blev fjernet den 1.3.2004. Det ramte høj grad "Foreningsdanmark", hvilket førte til, at Kulturministeriet oprettet den såkaldte Bladpulje på 40 mio. kr. Her er tale om selektiv distributionsstøtte til blade, hvis indhold kunne betragtes som værende af almennyttig eller humanitær karakter eller kunne falde inden for områderne kultur, undervisning, idræt, miljø og religion. Formålet fremgår af lovens forarbejder: "Regeringen finder det ønskeligt at tilvejebringe en ordning, der inden for visse områder kan støtte udgivere af blade og tidsskrifter, som på ideelt grundlag bidrager til demokratisk debat, kulturel og samfundsmæssig oplysning og fremme af foreningslivet."²³

Enkelte uge- og månedsblade, som opfyldte kriteriet for at være fritaget for moms, bevarede portostøtten frem til den 1.1.2006. Dette afstedkom en EU-sag rejst af magasinet *Ingeniøren*, som ikke havde opnået momsfritagelse. Med henvisning hertil valgte regeringen fra den 1.1.2006 at afskaffe portostøtten for disse blade og oprette en ny distributionsstøtte – Ugeavispuljen – på 10 mio. kr. I 2007 blev støtten bl.a. givet til fagbladene *ComputerWorld*, *Kommunen* og *Ingeniøren*. Det officielle formål med Ugeavispuljen er at "støtte udgivere af dagbladslignende publikationer, som bidrager til demokratisk debat, kulturel og samfundsmæssig oplysning på samme måde som almindelige dagblade".

Fremtidig fagbladsudvikling

Det danske fagbladsmarked anno 2007 rummer:

- ca. 3335 medlemsblade
- ca. 1665 business to business-blade.

Det er ikke muligt på grundlag af foreliggende data at lave valide, kvantitative fremskrivninger af den fremtidige udvikling af fagpressen som helhed. Dertil er de 5000 titler for forskellige og det forskningsbaserede bedømmelsesgrundlag for sparsomt. Udredningen vil dog trække nogle prognostiske udviklingslinjer op i store træk:

En tredjedel af de operationelt definerede fagblade karakteriseres at være branchespecifikke (business to business), der er reklamebærende og udgives af private forlag. To tredjedele baserer sig på foreningsmedlemskab (organisationsblade), der kan omfatte politiske og holdningsmæssige mål og interesser knyttet til arbejdsliv, uddannelse, privatliv og hobby m.m. Sidstnævnte finansieres primært gennem foreningskontingent, eventuelt suppleret med annoncer og (i mindre omfang) abonnement.

Business to business-fagbladene er som alle andre annoncebærende medieformer ramt af den aktuelle recession. Derimod er de organisationsbaserede medlemsblade ikke ramt i samme grad. Men betalingsvilligheden i foreningerne er under pres, så udviklingen vil formodentlig også her på kort sigt gå i retning af færre udgivelser på papir og mere satsning på webpublicering.

På længere sigt vil det blive vanskeligere at tilfredsstille alle i en branche eller andre foreninger med samme slags ensartet medieindhold. Fagfæller er nok fælles om et fagligt udgangspunkt, men de kan udvikle fagligheden meget forskelligt. Faglig identitet er stadig en afgørende faktor for de fleste danskere. Men fagligheden er ikke længere snævert knyttet til institutionelle organisationer. På den baggrund er der 30-40 fagblade, som har ambitioner om ikke blot at være noget for egne fagfæller, men også for det omgivende samfund. Disse fagblade indgår allerede aktivt i den journalistiske fødekæde og vil formodentlig i fremtiden komme til at spille en endnu større rolle som nyhedsleverandør – især hvis økonomien i de øvrige trykte medier forringes.

Mere alment rummer dansk fagpresse mange innovative eksempler på udprægede nichemedier rettet mod relativt snævre målgrupper. Her tilbydes fokuseret nyhedsdækning og målrettet annoncering i en tid, hvor de fleste massemedier præges af stigende ensartethed og fragmentering af publikum. Denne fragmentering er på en gang en mulighed og en trussel for specialmedier som fagbladene.

Faglig identitet er stadig en afgørende faktor for de fleste danskere. Men fagligheden er ikke længere snævert knyttet til institutionelle organisationer, fx fagforeninger. Helt konkret betyder de ændrede samfundsvilkår for fagpressen, at distribution af informationer i stadig ringere grad kan tilfredsstille alle i et fagligt funderet fællesskab. Konkurrencen om brugernes opmærksomhed skærpes.

Fremtidens nichesamfund adskiller sig på en række centrale punkter fra traditionelle massemediesamfund. Mange danskere indgår allerede nu i globaliserede netværk bestående af zappende individer og flygtige bekendtskaber. De ændrede samfundsvilkår bidrager til, at distribution af viden og holdninger kun i begrænset omfang kan styres centralt. Fagfæller er nok fælles om et fagligt udgangspunkt, men de kan udvikle fagligheden meget forskelligt.

Hverken på kort eller mellemlangt sigt er det derfor realistisk at tale om "fagbladene" i entydig og bestemt form. Der er snarere tale om en bred vifte af specialmedier, hvoraf nogle stadig primært vil komme på papir, mens andre på længere sigt vil udvikle sig til rene internetmedier. Ny informationsteknologi har medvirket til at ændre udgivelsesvilkårene, men er ikke alene årsagen til udviklingen. Nogle af fagbladene vil være tvunget til en sådan løsning, fordi udgifter til tryk og distribution overstiger de til rådighed stående budgetter.

Udredningen giver i kapitlerne 6 og 7 bud på alternative udviklingsmuligheder under ændrede mediestøtte-forudsætninger.

Læs også Specialmediernes input på udredningens hjemmeside (medieudredning.r-m.com).

5.3.4 Mediegruppen tidsskrifter

Tidsskrifter er en bred betegnelse for blade, der kun undtagelsesvist arbejdes med i medieøkonomisk og mediasociologisk forskning. Der eksisterer ingen alment accepterede afgrænsninger af mediet og ingen oversigter eller egentlige brancheorganisationer, der dækker alle relevante dele af tidsskriftbranchen.

Principielt fastlægges tidsskrifter i medieudredningens regi som periodisk udgivne trykte eller digitale publikationer med artikler om et afgrænset emne, som udkommer periodisk (mindst en gang om året) med henblik på bestemte interesse- og faggrupper. Publikationer i de tidligere nævnte mediegrupper (magasiner og fagblade) indgår ikke i mediegruppen tidsskrifter, selvom det i praksis kan være svært at skelne skarpt mellem de to bladgrupper.

Mange tidsskrifter omfatter formodentlig internetsider med den seneste udgave, arkiv med tidligere bragte artikler og supplerende tekster. Generelt er mediegruppen meget underbelyst administrativt og forskningsmæssigt. Den samlede mediegruppe spiller (formodentlig) kun en meget begrænset rolle i det totale medie(for)brug i hele befolkningen målt i tid og omkostninger, men medieforbruget kan ikke desto mindre være væsentligt for mindre delgrupper af tidsskrifter. Andelen af reklameudgifterne er nul eller helt forsvindende.

Mediestøtte til tidsskrifter

I 2004 oprettede Kulturministeriet en såkaldt Bladpulje på 28,3 mio. kr., som kunne søges til distribution af almenyttige eller humanitære tidsskrifter samt blade inden for områderne kultur, undervisning, idræt, miljø og religion. En del af formålet var at indsnævre definition af støtteberettigede publikationer for at undgå subsidiering af Anders And, Se og Hør samt skrivelser fra offentlige myndigheder. Kriterier for tilskud blev således udførligt defineret:

- 1) Bladpuljen yder tilskud til distribution i Danmark samt fra Danmark til Færøerne og Grønland af periodiske blade og tidsskrifter, det udkommer med mindst to numre pr. kalenderår.
- 2) Der er en forudsætning for at modtage støtte, at publikationen fortrinsvist bringer information om: almenyttige eller almen velgørende emner, humanitære organisationers virke, undervisning og skoleforhold, idræt, kunst og kultur, miljø eller religiøse emner.
- 3) Desuden er det en forudsætning, at publikationer ikke falder inden for kategorierne: Statslig-/kommunalinformation, ugeblade og magasiner, erhvervsfaglige publikationer eller fagforeningspublikationer. De to sidstnævnte kan dog modtage støtte, hvis der er tale om hobbypublikationer, videnskabelige publikationer eller politiske publikationer. De nævnte emner og kategorier er nærmere defineret i Bekendtgørelse nr. 1509 af 14. december 2006 § 1.

I det oprindelige lovforslag fra 2003 (lovforslag 2003-1 LSF 85 om tilskud til distribution af visse periodiske blade og tidsskrifter) angiver det på finansloven afsatte beløb for 2004 (25,7 mio. kr. for en periode på ti måneder) til Bladpuljen, men forklarer ikke, hvorfor netop dette beløb er valgt. Beløb fastsættes i øvrigt gennem de normale procedurer for forhandling og vedtagelse af finansloven.

Bladpuljens tildelinger blev analyseret forholdsvis nuanceret i 2004. Da dette var Bladpuljens første år, kan ændringer være dog sket, efterhånden som brugen af puljen er blevet konsolideret. I 2004 behandlede Bladpuljens fordelingsudvalg 1.515 ansøgninger. Heraf fik 1.275 tilsagn, mens 240 fik afslag. 27 tilskudsmodtagere fik efterfølgende annulleret deres ansøgning, da de alligevel ikke levede op til støttekriterierne. Til sammenligning blev 10 ansøgninger annulleret i 2006. Størstedelen af blade, der modtog støtte, faldt under kategorien idræt (36,1 procent).

Desuden administrerer Styrelsen for Bibliotek og Medier en støtteordning for almenkulturelle tidsskrifter, der i 2007 havde en samlet bevilling på 2,5 mio. kr. eller 0,94 procent af Kulturministeriets andel af Tips- og Lottemidlerne. Den halve million er bundet til rådgivning og administration og et tidsskriftværksted, der bistår udgiverne af kulturtidsskrifter. Almenkulturelle tidsskrif-

ter fastlægges principielt i overensstemmelse med Tidsskriftstøtteudvalget og Styrelsen for Bibliotek og Medier som periodiske trykte tidsskrifter og nettidsskrifter, som er alment tilgængelige og har et klart almenkulturelt sigte dvs. behandler brede kulturelle emner som litteratur, billedkunst, historie, kulturhistorie og arkitektur. Tidsskrifter af denne art er således den eneste mediegruppe i den aktuelle danske mediestruktur, hvor en sådan mulighed foreligger.

Forsknings- og Innovationsstyrelsen, det vil i praksis sige fem forskningsråd med selvstændig bevillingsmyndighed, støtter akademiske tidsskrifter. I 2007 med i alt 1,1 mio. kr.

Et overblik over mediestøtten til mediegruppen tidsskrifter fremgår af tabel 26 nedenfor.

Tabel 26. Mediastøtte til mediegruppen tidsskrifter, 2007 (mio. kr.)

Mediastøtteordning	Modtagere	Millioner kr.
Tidsskriftstøtteordning og tidsskriftsværksted	63 almenkulturelle tidsskrifter	2,6
Støtte til videnskabelige tidsskrifter	10	1,1
Kulturministeriets rådighedspulje	Kulturkontakten	0,8
I alt		4,5

Kilde: Styrelsen for Bibliotek og Medier, Forsknings- og Innovationsstyrelsen. Afrundede tal.

Fremtidens tidsskriftudvikling

Bladgruppen tidsskrifter bliver ofte overset i mediestøttepolitikken. Ikke desto mindre er der næppe nogen enkeltstående medieform, der med så små samfundsmæssige investeringer leverer så stor mangfoldighed af kulturel og folkeoplysende karakter. Ingen har fuldstændigt overblik over antallet af dansksprogede tidsskrifter. I mediestøttesammenhæng er det især almenkulturelle tidsskrifter og videnskabelige tidsskrifter, der har genereret politisk interesse.

Det kan dog ikke lade sig gøre at beregne betydningen af Bladpuljestøtten for de enkelte støttemodtagere på kort og på længere sigt, grundet manglende information om deres økonomi. Men det må antages, at en stor del ikke ville eksistere, hvis de ikke modtog økonomisk støtte til distributionen.

En afgørende udfordring for mediegruppen i fremtiden bliver konkurrence fra udenlandske (hovedsageligt engelsksprogede) tidsskrifter. Kritiker hævder i den forbindelse, at Bladpuljen og tidsskriftsstøtten i det hele taget fordeles "via administrative/organisatoriske tilfældigheder", og at offentlige institutioner påfører private udgivere urimelig konkurrence

Læs også input fra Organisationen for Danske Videnskabsredaktører på udredningens hjemmeside (medieudredning.r-m.com).

5.3.5 Mediegruppen husstandsomdelt reklametryksager

Principielt fastlægges mediegruppen som bestående af (reklame)tryksager, fx detailhandlens tilbuds- og reklameaviser, kataloger, brochurer, pjecer, der gratis og periodisk (normalt ugentligt) husstandsomdeles uadresseret i et nærmere fastlagt geografisk område, eller som (efter modtagerens ønske) stilles til rådighed som rent (eventuelt fritstående) internetmedie og/eller digitalt nyhedsbrev.²⁴

Operationelt kan den del af mediegruppen, der er baseret på papirplatformen, af praktiske årsager afgrænses til de tryksager, der omdeles af Post Danmark og medlemmerne af Brancheferien af Danske Distributionsvirksomheder.

Der eksisterer et ukendt antal fritstående internetvarianter af reklametryksager. Blandt de største er minreklame.dk (ejet af Søndagsavisen), Forum.dk (Søndagsavisen) og forbrugerliv.dk (50 procent ejet af JP/Politiken Hus).

Mediastøtte til husstandsomdelte tryksager

Tildeles ikke i Danmark.

Fremtidig udvikling af husstandsomdelte tryksager

Den trykte del af mediegruppen er godt beskrevet vedrørende omfang, dækning, læsning og brug i øvrigt (se fx www.fk.dk/Gallup²⁵). Mediet spiller med sine 3,1 milliarder kr. i reklameomsætning (2007) en væsentlig rolle i konkurrencen om finansiering af medier i almindelighed og trykte medier i særdeleshed. Hertil kommer en ukendt betydning for forbrugernes indkøbsadfærd og totalt set en mærkbar rolle for den tid, der anvendes på læsning.

Post Danmark omdelte i 2007 ca. 45 procent af de husstandsomdelte tryksager og de 17 medlemmer af Brancheforeningen af Danske Distributionsvirksomheder ca. 54 procent. Med en enkelt undtagelse i form af den næststørste distributionsvirksomhed (Søndagsavisens Forbruger-Kontakt) indgår der dagblade i ejerkredsen af alle disse distributionsvirksomheder.

Man kan således forestille sig, at publicistiske mediehuse i stigende omfang vil engagere sig på dette marked, bl.a. for at beskytte annonceporteføljen i distriktsbladene. Det forekommer dog ikke på kort sigt realistisk, da især de store detailkæder i stigende grad udvider deres indflydelse på mediegruppen, der desuden finansieres gennem markedsføringsbidrag fra de store mærkeva-reproducenter.

Mængden af adresseløse forsendelser – herunder husstandsomdelte (reklame)tryksager har været i konstant vækst igennem de seneste år. Denne udvikling vil formodentlig fortsætte – dog i første periode 2009-13 i lidt mindre omfang end de forudgående år som følge af den økonomiske recession.

I baselinescenariet forudsættes de nuværende mediestøtteordninger, som allerede nævnt, fortsat uændret. I forbindelse med adresseløse forsendelser kunne det overvejes at pålægge disse en reklame- og miljøafgift, som ville kunne stille de publicistisk meriterede og politisk sanktionerede medieformer stærkere i konkurrencen om fremtidens mediestøttekroner. Udredningen giver i kapitlerne 6 og 7 bud på alternative udviklingsmuligheder for mediestøtten.

5.3.6 Mediestøttepolitisk målopfyldelse: blade

Det samlede tilskud på bladplatformen ligger p.t. i størrelsesordenen 50 mio. kr. fra Bladpuljen, Ugeavispuljen og tidsskriftstøtten. Repræsentanter for disse mediegrupper har over for udredningen givet udtryk for, at de – sammenlignet med konkurrenter på andre platforme – ikke i tilstrækkeligt omfang tilgodeses for deres nuværende og fremtidige bidrag til publicistisk meriterede målopfyldelse.

I baselinescenariet forudsættes det imidlertid, at de eksisterende mediestøtteordninger fortsætter med samme indretning og omfang, som tilfældet var i finansåret 2007. På det grundlag kan vi diskutere mediestøttens konsekvenser i relation til de operationelle mål, som blev defineret i afsnit 3.3: armslængde, tilgængelighed, mangfoldighed, kulturformidling og oplysning af borgerne. Desuden vil udredningen sammenfattende vurdere mediegruppens nuværende og fremtidige betydning for fremme af den demokratiske samfundsdebat.

Armslængde

I de relativ få og sparsomme støtteordninger, som mediegruppen blade kan få del i, er armslængdeprincippet sikret gennem etablering af råd og nævn med juridisk uafhængighed af statsmagten. Et konkret eksempel på, at udfordring af armslængdeprincippet ikke desto mindre kan finde sted, var en debat i Folketinget, hvor Inge Dahl-Sørensen (V) og Ole Donner (DF) stillede spørgsmål om støttepraksis til Kulturministeren (Spm. nr. S 1049 til kulturministeren 13/1 2000 samt Spm. nr. S 1092 til kulturministeren 17/1 2000).

Konkret vedrørte diskussionen tidsskriftsudvalgets støtte til publikationen Faklen: "Finder ministeren, at et blad, som giver anvisninger på, hvordan udlændinge her i landet ved at omgå loven kan skaffe sig skydevåben, fx pistoler, til i »selvforsvar« at bekæmpe dele af det danske samfund, opfylder Kulturministeriets betingelser for at opnå støtten i form af bevillinger til »almene kulturelle tidsskrifter«, og vil ministeren i benægtende fald sørge for, at bevillingen inddrages?" (Spm. nr. S 1049). Hertil svarede kulturministeren: "Støtten er tildelt på baggrund af de af Tidsskriftstøtteudvalget fastsatte kriterier, idet Faklen af udvalget bedømmes som et tidsskrift med et

klart alment kulturelt sigte, idet det beskæftiger sig med emner inden for historie, religion og samfundsdebat i øvrigt. Jeg kan således bekræfte, at Faklen ifølge Tidsskriftstøtteudvalget opfylder de kriterier, som udvalget har opstillet for tildeling af støtte. Jeg kan tilføje, at det er Kulturministeriets Tidsskriftstøtteudvalg, der alene afgør fordelingen af tilskud af bevillingen til almene kulturelle tidsskrifter.”

Der ligger heri en klar mediestøttepolitisk markering af, at der i konkrete tilfælde må anlægges et skøn. Det er udredningen enig i, men undrer sig til gengæld over de uigennemskuelige procedurer, der gør sig gældende for tildeling af tipsmidler og den selektive og ressourcekrævende administration, der er knyttet til tidsskriftstøtteordninger og den såkaldte Bladpulje.

Repræsentanter for blad-platformen anfører desuden, at der er tale om konkurrenceforvriddning til ulempe for magasiner, fagblade og tidsskrifter, når man med de nuværende støtteordninger tvinges til at konkurrere om læsertid og annoncekroner med de distributionsstøttede dagblade. Der peges også kritisk på, at de 0-momsede dagblade i stigende grad får magasinkarakter, mens andre magasinudgivere må vælte 25 procent moms over på køberne (se notat til udredningsarbejdet fra DMU og Danske Specialmedier på udredningens hjemmeside).

Hertil replicerer Danske Dagblades Forening, at ”Ugeblade og populærmagasiner har mange læsere og brugere og en mængde underholdningsstof, som i et vist omfang også findes i aviserne. Men uanset deres udbredelse i befolkningen rummer de ikke den samfundsoplysning, som kendetegner aviserne, og de spiller derfor ikke den rolle som bredt oplysende debatmedier, der retfærdiggør begunstigelsen af public service og dagblade gennem statssubsidier.”

Udredningen anerkender, at mediestøttepolitikkerne gennem sin lovgivningspraksis har tilkendegivet, at dagbladsudgiverne i Danmark betragtes som publicistisk set mere meritede end udgiverne i bladgruppen. Det udelukker dog ikke, at man ud fra armslængdeprincippet kan problematisere de relativt diffuse og uklare begrundelser, som er givet for at bortdømme konkrete magasiner og fagblade fra distributionsstøttens Ugeavispulje, når andre magasiner og tidsskrifter faktisk modtager støtte (fx Nyhedsmagasinet Ingeniøren, Computerworld og the Economist).

Det forekommer heller ikke udredningen ganske sagligt, at bladgrupperne i al almindelighed blev nægtet kompensation for bortfaldet af portostøtten med politisk henvisning til Anders And-bladets manglende bidrag til fremme af samfundsdebatten. Senere blev der da også trukket politisk i land ved etablering af den såkaldte Bladpulje.

Hvad angår 0-momsen, forekommer det heller ikke ganske tilfredsstillende, når den centrale begrundelse for ikke at videreføre oms-fritagelsen på papir for fagbladenes vedkommende var, at fagbevægelsens blade i forvejen var moms-fritagede, og at medlemskontingentet desuden blev gjort fradragsberettiget på selvangivelsen. Det er langt fra alle fagblade, der er moms-fritagede og medlemsbaserede, og det er ikke ganske klart, hvorfor nogle fagblade og magasiner efterfølgende har fået bevilget 0-moms, mens andre er blevet nægtet en sådan status af skattemyndighederne.

Tilgængelighed og mangfoldighed

Man kan næppe hævde, at der mangler adresseløse forsendelser og andre blade i danske postkasser. Ikke desto mindre har den omlagte portostøtte betydet bladdød i størrelsesordenen 800 titler inden for de seneste ti år. For væsentlige dele af medieplatformen blade er der således problemer med tilgængeligheden – især i undergrupperne fagblade og tidsskrifter.

Først mistede løssalgsbladene (med henvisning til Anders And-bladet) deres portostøtte under et finanslovsforlig i 1999. Det næste indgreb i portostøtten kom i 2004 – også som led i et finanslovsforlig. Her var begrundelsen, at der i en finanslov skulle findes midler til andre formål – og derved mistede bladgruppen portostøtte til en værdi af 188 mio. kr. Indgrebet ramte bl.a. ”Foreningsdanmark”, hvilket førte til, at der under Kulturministeriet blev oprettet en Bladpulje på 43 mio. kr., som kunne søges af blade:

- af almenyttig eller humanitær karakter, eller
- inden for områderne kultur, undervisning, idræt, miljø og religion.

Det var i forbindelse med dette forlig politikernes erklærede mål, at "Der er udsigt til en øget konkurrence blandt distributørerne. Afviklingen af portostøtten til uge- og månedsblade og den pågående postliberalisering vil understøtte denne udvikling. Det forventes således ikke, at der vil ske en markant forøgelse af distributionstaksterne for de berørte blade."

Denne forventning holdt dog ikke stik. Post Danmark var de første år ene på markedet – og brugte den dominerende stilling til at hæve priserne betydeligt – samtidig med at kvaliteten af produkterne faldt. Blade med oplag på under 3.000 er blevet ekstra hårdt ramt, da disse blade nu skal sendes som almindelige breve.

Dog bevarede de i forvejen 0-momsede, dagbladslignende blade deres portostøtte frem til den 1.1.2006. Det drejede sig om en halv snes blade, såsom Weekendavisen, Berlingskes Nyhedsmagasin og ComputerWorld, hvilket resulterede i en EU-sag, anlagt af magasinet Ingeniøren, som ikke var momsfritaget. Med henvisning til denne forskelsbehandling valgte regeringen fra den 1.1.2006 at afskaffe den automatiske portostøtte for alle blade og til gengæld oprette en mindre omfattende distributionsstøtte – Ugeavispuljen – på 10 mio. kr. Heraf går en tredjedel dog til Weekendavisen, der i støttesammenhæng betragtes som et dagblad.

Liberaliseringen af det danske postvæsen er i mellemtiden blevet udskudt til 1.1.2011. Erfaringer fra Sverige, hvor der har været fri konkurrence på dette felt siden 1993, tyder på, at det vil give lavere distributionspriser og dermed større tilgængelighed for magasiner, fagblade og tidsskrifter

En liberalisering vil også indebære ligestilling mellem distributører momsmæssigt. Post Danmarks befordringspligtige produkter er i dag momsfrie – mens der er moms på andre distributørers priser. Dette spørgsmål har især betydning for blade udgivet af momsfritagede foreninger, der ikke vil kunne trække momsen fra.

På trods af disse besværligheder er der næppe nogen dansksproget medieplatform, der rummer større indre mangfoldighed end bladgrupperne som helhed. Til gengæld er de fleste udbydere stærkt nicheorienterede og specialiserede, hvilket p.t. er en væsentlig hindring for at komme i betragtning til en anden offentlig mediestøtte rettet mod trykte medier: 0-momsen.

Ophævelsen af portostøtten til uge- og månedsblade skabte øget interesse for skattevæsenets praksis m.h.t. tildeling af status som dagbladslignende (og dermed 0-momset) blad. Ugeaviser, der er 0-momset efter denne bestemmelse, bliver nemlig automatisk kvalificerede til at modtage distributionsstøtte fra Ugeavispuljen. Told- og Skattestyrelsen har derfor (SKM2004.80.TfS) indskærpet praksis vedrørende 0-momssatsen i henhold til momslovens § 34, stk. 1, nr. 14, hvor det bl.a. forlanges, at publikationen skal "primært læses på grund af sit indhold af aktuelt nyhedsstof" og henvende "sig til en videre (almen) kreds af læsere".

Sådanne krav kan være vanskelige at dokumentere og håndhæve. Både denne og den rent administrative ordning kan med rette kritiseres for vilkårlighed: Retter dagbladet Licitationen sig fx til "en almen kreds" – ville den få 0-moms via forskningsrådene eller snarere betragtes som et fagblad som ComputerWorld, Ingeniøren og landbrugsbladene.

Ejerskabsspredningen (den ydre mangfoldighed) er særdeles høj for delgrupperne fagblade, tidsskrifter og gratis magasiner. Derimod er der tale om en høj grad af ejerkoncentration for de betalte magasiner med Aller, Egmont og Bonnier som de helt dominerende udgivere. Også på området adresseløse forsendelser spores tendenser i retning af dominans fra detailhandlens side, men også dagbladene har ejerindflydelse på dette delmarked.

Debat, folkeoplysning og kultur

Magasiner, fagblade, tidsskrifter og adresseløse tryksager er ikke som public service-radio og -tv pålagt at indberette deres medieudbud fordelt på kategorier som debat, kultur og folkeoplysning. Men som det fremgår af afsnit 5.3.1 og 5.3.3 rummer magasiner og fagblade mange indholdsleverandører, der bidrager til de publicistisk meriterede og politisk sanktionerede mediestøtteformål på programniveau uden at kunne komme i betragtning under de nuværende ordninger på projektniveau. Mediegruppen som helhed, herunder også de underholdningsprægede ugeblade

og rent kommercielle, adresseløse reklametryksager, yder desuden et indirekte bidrag af kulturformidling og folkeoplysning ved at fastholde læsning blandt ressourcetsvage grupper, som ellers har opgivet denne form for mediebrug.

Fagblade (og dertil knyttede webmedia) leverer fem procent af den originale nyhedsproduktion målt i uge 46, 2008. Hertil skal lægges et par procent, som kan føres tilbage til magasiner og tidsskrifter (Lund, Willig & Ørsten, 2009). Alt i alt beskæftiger bladgrupperne 659 medlemmer af Dansk Journalistforbund.

Herudover er det helt og aldeles umuligt at bedømme medieplatformen blade som helhed. Cirka 100 af dem, med A4, 3f, Ugebrevet Mandag Morgen, ComputerWorld, Dagens Medicin, Lederne, Sygeplejersken og magasinet Ingeniøren i spidsen, bidrager både til fremme af samfundsdebatten og folkeoplysningen. Mange andre blade bidrager primært til den interne kulturformidling i lukkede nicheuniverser.

Det er således langt fra alle magasiner, tidsskrifter og fagblade, der fuldt ud lever op til de publicistisk meriterede og politisk sanktionerede mediestøtteformål. På den anden side er det formodentlig netop fra denne platform, at det i fremtiden bliver muligt at lancere nye og innovative medier med debatskabende, kulturformidlende og folkeoplysende ambitioner. Derfor kan der anføres støttepolitiske argumenter for at anlægge et mere funktionelt (og mindre institutionelt) perspektiv på bladgruppen. Mange af dem har således stået fadder til fritstående internetmedier, fordi distributionen på world wide web ikke er så belastende en udgiftspost som for trykte blade.

For fuldstændighedens skyld skal udredningen minde om, at også husstandsomdelte (reklametryksager, der har været i kraftig vækst over de seneste år, har en indirekte interesse i mediestøttesammenhæng, fordi denne mediegruppe tager annoncekroner fra andre, mere debat- og kulturspredende udbydere. På den baggrund har man bl.a. i Sverige valgt at indføre en særlig reklameskat, der skal påvirke mediekonkurrencen i publicistisk meriteret retning.

5.4 Medieplatformene internet og mobile medier

Den hastige udvikling i udbuddet af nye medieplatforme er en væsentlig del af motivet for udredningen af den danske mediestøtte. I udredningens kommissorium nævnes eksplicit, at der ønskes en vurdering af periodiske udgivelser på internettet og mobile medier. Der er principielt tale om to forskellige medieplatforme, der dog her behandles samlet, bl.a. fordi de ofte i praksis fungerer som integrerede udbydere af medieindhold.

Det foreligger endnu ikke forskningsbaserede kortlægninger, hverken af de danske internetmedier eller de mobile medier. Forsøg på at afgrænse disse platforme principielt og operationelt udfordres af den gængse definition af "periodisk". Ligeledes er det uklart, hvilke internetmedier der bidrager til mediepolitiske målsætninger og dermed er relevante i mediestøttesammenhæng. Blandt andet er det endnu ikke kendt, i hvilken grad internetmedier, der anvender web 2.0 elementer, faktisk fungerer som forum for demokratisk debat.

Samtidig er der en stor mangel på historisk data om danskernes brug af internetmedierne. Indtil januar 2008, hvor FDIM påbegyndte gemiusbaserede målinger af danskernes internetforbrug, fandtes kun systematisk indsamlede trafiktal for FDIMs medlemmer, hvilket medfører store problemer med undersøgelser af udviklingen internetbrugen over tid. Følgelig skal data fra før januar 2008 tages med store forbehold. Konsekvensen er, at grundlaget for valide, statistiske fremskrivinger af medieforbruget ikke er til stede.

Principielt afgrænser udredningen publicistiske internetmedier som websider, der indeholder regelmæssigt opdaterede nyheder og/eller debat, som er journalistisk bearbejdede og rettet mod en bred målgruppe.

Operationelt anvendes FDIMs gemiusbaserede top 1000-liste over de mest besøgte hjemmesider i Danmark som grundlag for identifikationen af relevante internetmedier. Til denne liste tilføjes enkelte internetmedier, der har få brugere til at være registreret blandt de 1000 mest besøgte internetmedier i Danmark, men som har ikke desto mindre kan dokumentere debatskabende

funktioner i mediestrukturen. De internetmedier, som indeholder regelmæssigt opdaterede nyheder, der er journalistisk bearbejdet, står for i alt omkring 21 procent af tidsforbruget på internetmedier i Danmark.

Ser vi på alle internetmedier, har annonceandelen ligeledes være stabilt stigende igennem en år-række og udgjorde i 2008 for første gang den største mediekategori, hvad angår annonceomsætning. Det er imidlertid nødvendigt at være opmærksom på, at de publicistiske internetmedier kun modtager en mindre del af annonceringen i internetmedier. Som det fremgår af figur 14 i afsnit 5.2, havde 90 procent af DDF's medlemmernes internetmedier eksempelvis en gennemsnitligt omsætning på 131 mio. kr. fra 2005-2007, mens den gennemsnitlige annoncering i alle internetmedier i samme periode var 1,8 milliarder kr. En del af årsagen til dette er, at annonceringen på nettet i høj grad følger brugerne, der af annoncørerne ofte opfattes som lige værdifulde, uanset om de mødes på et publicistisk internetmedie eller på eksempelvis en søgemaskine.

Andelen af annonceomsætninger fra udenlandske internetmedier er samtidig på omkring 28 procent i 2007 (se tabel 27) og forventes at være stigende i fremtiden (se afsnit 5.4.4.).

Tabel 27. Andel af annoncering på danske og udenlandske internetmedier, 2007 -2008 (mio. kr.)

År	2007	2008
Annonceomsætning samlet mia. kr.	14,5	14,1
Internetannonceomsætning samlet	2,5	2,9
heraf udenlandske sites uden dansk produceret indhold	0,7	1,1
heraf sites med dansk produceret indhold	1,8	1,8

Kilde: Data udleveret af FDIM.

Anskuet fra et mediestøttesynspunkt er det relevant at opdele de danske internetmedier i fritstående og ikke-fritstående internetmedier. Fritstående internetmedier er de internetmedier, som ikke har tilknyttet medier på andre platforme (fx tv, radio eller dagblade), mens ikke-fritstående internetmedier drives af medievirksomheder med komplementære internetmedier på andre platforme. Årsagen til, at det er nødvendigt at skelne mellem fritstående og ikke-fritstående internetmedier, er, at deres økonomiske eksistensbetingelser er meget forskellige. Således har de fritstående internetmedier ikke mulighed for genbrug/versionering af indhold på flere forskellige platforme.

De ikke-fritstående mediesites omfatter både internetmedier med en bred brugerskare (fx Politiken.dk, DR.dk og BT.dk) og nicheprægede internetmedier (fx sporten.dk, epn.dk og information.dk) og har den største andel af tidsforbruget på nettet (omkring 14 procent). De fritstående internetmedier omfatter stort set udelukkende nicheprægede medier (fx bold.dk, Euroinvestor og Netposten). Der gøres opmærksom på, at kun sites på FDIMs top 250-liste er inkluderet.

Hverken fritstående eller ikke-fritstående internetmedier modtog i 2007 øremærkede former for mediestøtte. En række af de ikke-fritstående internetmedier modtager dog støtte til produktion og distribution af medieindhold på andre platforme, som i nogle tilfælde kan genbruges på internetplatformen.

Tabel 28. Markedsandele for sites tilknyttet forskellige offline mediekategorier vs. udenlandske sites, maj 2009

Mediekategori	Timer i alt	Sidevisninger i alt	Antal sites	Andel af timer
Ikke-fritstående mediesites	10.616.565	604.266.285	41	14 %
Fritstående mediesites *	5.051.483	276.507.532	14	7 %
Andre danske sites	14.110.840	1.036.866.108	112	19 %
Udenlandske sites	44.126.185	2.561.948.506	83	60 %

Anm. Heraf har et fritstående internetmedie (msn.dk) en andel af brugertiden på 43 procent (2.197.750 timer) og en andel af sidevisninger på 27 procent (73.905.429 sidevisninger).

Kilde: Beregnet på baggrund data udleveret af FDIM.

5.4.1 Ikke-fritstående internetmedier

I praksis er ingen af medierne i de beskrevne mediegrupper fuldstændig rene, men derimod i stigende grad hybride medieblandinger baseret på forskellige platforme med egenskaber og konkurrencevilkår, knyttet til forskellige mediegrupper og organisationsformer. Det har vist sig praktisk umuligt at opgøre ressourceforbruget på forskellige platforme i de fleste medievirksomheder.

De fleste hybridmedier har historisk set strukturelle rødder i mediegrupperne radio, tv, dagblade, magasiner, fagblade og distriktsblade og kan derfor indtil videre ikke forstås løsrevet fra disse medier. Spørgsmålet er snarere, om (eller hvornår) balancen mellem de traditionelle og de nye medier, som ejes af samme medievirksomheder, vil skifte, så internetmedier kommer til at udgøre kerneforretningen.

Allerede i 1996 lancerede dagbladet Jyllandsposten som første danske medie et ikke-fritstående internetmedie (jp.dk), men de fleste danske bladudgivere gik kun tøvende i gang med produktudvikling på internettet. Efter moden overvejelse blev hovedparten af avisindholdet efterhånden lagt gratis ud på i håb om, at bannerreklamer og andre annonceindtægter kunne dække omkostningerne. Dot.com-feberen, der kulminerede i år 2000, havde umiddelbart positiv effekt på avisernes reklamebudgetter, fordi webfolkene valgte at profilere sig på print.

Organisatorisk lancerede DR en selvstændig multimediaafdeling (DR/Online) i 1996 baseret på en politisk sanktioneret særbevilling på 200 mio. licenskroner til digitalisering af DRs produktionsapparat. TV2-familien fik 300 mio. kr. til samme formål. Derved sanktionerede et folketingsflertal, at dansk PSB fik en meriterende rolle at spille i cyberspace som markedslokomotiv. DRs forpligtelser vedr. online defineres nærmest som grænseløse i det seneste medieforlig: "DR skal drive internetaktiviteter med indhold og tjenester, der bruger internettets formidlingsformer og som bidrager til DRs public service-formål."

I 2007 blev DR/Update Danmarks første, selvstændige, direkte webbaserede PSB-nyhedskanal med levende billeder. Desuden råder DR over fire interaktive kanaler: dr.dk., DR/Tekst-tv, DR/Mobil og DR/Extra (den såkaldte "digitale storesøster" til tekst-tv). Indholdsmæssigt tilbød man syv nye netradio-kanaler: DR/Nyheder, DR/Sport, DR/Royal, DR/KanonKamelen (for børn), DR/Erhverv, DR/Gyldne Genhør, DR/Barometer samt landsdækkende tilbud om at høre de ni regional kanaler via www. Desuden indledtes eksperimenter med DR/On demand samt interaktiv chat med medvirkende i radio- og tv-programmer samt simultan tekstningssystem online.

TV2 Danmark har i hele perioden ligget efter DR på listen over webflow-unikke besøgende. Det hænger formodentlig sammen med, at TV2-familien i første omgang valgte en mindre offensiv og mere betalingsorienteret www-satsning end DR.

TV2-strategien på www blev radikalt ændret i år 2000, hvor TV2/Online fik selvstændig status i organisationen med direkte referat til direktionen. Herfra begyndte udviklingen af TV2/Sputnik (i partnerskab med Egmont/Nordisk Film) som betalingsbaseret streaming service. Først i 2006 nåede de årlige online-investeringer hos TV2 samme niveau som DR.

I det samlede mediebillede har de medievirksomheder, som også har aktiviteter på de øvrige medieplatforme i juli 2009, 14 procent af det samlede tidsforbrug på internetmedierne. Af disse 14 procent blev omkring 30 procent af tidsforbruget brugt på tv/radio-sites, mens omkring 60 procent blev brugt på dagbladsites.

Tabel 29. Markedsandele for sites tilknyttet forskellige offline mediegrupper vs. udenlandske sites, maj 2009

Offline mediegruppe	Timer i alt	Sidevisninger i alt	Antal sites	Andel af timer
Tv/radio-sites	3.256.633	188.598.189	4	4 %
Dagbladsites	5.061.551	282.619.097	19	7 %
Fritstående netmedier	5.051.483	276.507.532	14	7 %
Magasiner/ugeblade/fagblade	205.365	15.761.657	5	0,28 %
Husstandsomdelte reklamer	2.093.016	117.287.342	13	3 %
Andet	14.110.840	1.036.866.108	112	19 %
Udenlandske sites	44.126.185	2.561.948.506	83	60 %
I alt	73.905.073	4.479.588.431	250	100 %

Kilde: Data udleveret af FDIM.

Det har ikke været muligt for udredningen at få et udtømmende vurderingsgrundlag af, hvor mange midler der i 2007 blev anvendt af danske medieudbydere til aktiviteter på internetplatformen. Vi har kun oplysninger af denne art til rådighed fra DR for 2007 (se tabel 7) og til dels for DDF's medlemmer for 2005-2007 (se figur 14). Derfor kan vi ikke lave kvantitative fremskrivninger, men blot konstatere, at hovedtendenserne i de seneste års webudviklingen formodentlig vil fortsætte i perioden 2010-14 på trods af den økonomiske recession.

Tidsskrifter er således den eneste mediegruppe i den aktuelle danske mediestruktur, hvor der gives mulighed for direkte støtte til internetpublicering. Det kan dog ikke udelukkes, at andre mediegrupper i større eller mindre omfang anvender offentlig mediestøtte til krydssubsidiering af sine webaktiviteter.

5.4.2 Fritstående internetmedier

Med henblik på det videre arbejde med mediestøttens fremtidsscenarier er det principielt nødvendigt at afgrænse traditionelle platforme (radio og tv, aviser og blade) fra fritstående internetmedier. I forståelsen af mediet indgår, at et fritstående internetmedie ikke kan være en del af eller have fællesredaktion med en papirudgave. Udredningen har således identificeret en række udbydere af internetmedier, der ikke lader sig indpasse i mediestrukturens traditionelle kategoriseringer, men som ikke desto mindre potentielt bidrager til det, mediestøtten officielt skal støtte på programniveau, det vil sige fremme af den demokratiske samfundsdebat, oplysning og kulturformidling.

For webmedia er barriererne for at oprette nyt næsten ikke til stede. Men det er langt fra dem alle, der kan og vil være "periodiske" og "bidrage til offentlig debat" i kommissoriets forstand. Alligevel er udbredelsen af fritstående internetmedier i Danmark begrænset.

De fritstående internetmedier udgør imidlertid en broget kategori, der både indeholder medier som Altinget.dk (fortrinsvist nichenyheder inden for forskellige emner), DKnyt.dk (kommunenyheder), bold.dk (fodboldnyheder) og MSN.dk (underholdning). I alt kan der identificeres 14 fritstående internetmedier på FDIMs top 250-liste for maj 2009, det ikke indeholder fritstående internetmedier som Altinget.dk og DKnyt.dk, fordi de ikke har tilstrækkelige brugere til at være inkluderet på top 250-listen.

Tabel 30. Fritstående internetmedier på blandt de 250 mest besøgte internetmedier, maj 2009

Måned	Målgruppe	Udgivelse	Brugere	Sidevisninger	Tid [t]	Besøg
2009-Maj	15+	msn.dk	1.139.387	73.905.429	2.197.750	25.808.913
2009-Maj	15+	euroinvestor.dk	531.175	35.009.029	584.610	4.688.530
2009-Maj	15+	jubii.dk	452.880	51.001.228	952.752	6.460.391
2009-Maj	15+	netdoktor.dk	335.352	3.493.068	50.271	741.081
2009-Maj	15+	jobindex.dk	303.651	15.282.805	180.233	1.628.799
2009-Maj	15+	bold.dk	281.528	32.433.439	665.085	5.386.429
2009-Maj	15+	denstoredanske.dk	259.034	1.550.528	24.428	557.673
2009-Maj	15+	maduniverset.dk	173.223	521.594	6.526	224.793
2009-Maj	15+	comon.dk	139.011	2.528.125	41.211	763.680
2009-Maj	15+	avisen.dk	132.999	860.991	12.807	289.137
2009-Maj	15+	mobilsiden.dk	130.748	2.383.100	42.853	488.542
2009-Maj	15+	dkbn.dk	123.450	54.187.140	218.719	1.221.024
2009-Maj	15+	newz.dk	117.821	2.391.834	59.501	949.432
2009-Maj	15+	travelmarket.dk	113.442	959.222	14.736	229.112

Kilde: Data udleveret af FDIM.

Samlet set står de fritstående internetmedier for syv procent af tidsforbruget på nettet, som det fremgår af tabel 29 i afsnit 5.4.1. Det skal dog nævnes, at msn.dk (der ejes af Microsoft) står for langt størstedelen af tidsforbruget blandt de fritstående internetmedier, mens nichemedier som Altinget.dk (politik) og DKnyt.dk (kommunalpolitik) tilsammen står for under en procent.

Det er svært at opnå indsigt i de fritstående internetmediers erhvervsøkonomiske situation, da der er tale om meget forskellige ejerskabstyper. Nogle er således anpartsselskaber, der ikke har informative årsregnskaber, mens andre ejes af virksomheder med mange andre ikke-medierelaterede aktiviteter. Der er imidlertid ingen tvivl om, at de fritstående internetmedier, der ikke har indtægter fra andre aktiviteter (fx Altinget.dk, DKnyt.dk og netavisen 180 grader), med undtagelse af Altinget, har store problemer med at få økonomien til at hænge sammen.

5.4.3 Mobile medier

Mobile medier er principielt en selvstændig platform, der kan baseres på mange forskellige kilder, fx mobiltelefoni, ip, DVB-H, og e-readers. Problemer med afgrænsning og manglende forskning er endnu større for denne platform end for internetmedier. Samtidig er teknologien for mobile medier og deres samfundsmæssige udbredelse endnu på et tidligt stadie i Danmark. Udredningens behandling af mobile medier må derfor nødvendigvis være tentativ.

Mobile medier afgrænses som medier, der særligt er rettet imod digitale enheder, der kan sende og/eller modtage medieindhold og har en størrelse, vægt og funktionalitet, der gør dem mobile. Mobile modtageenheder kan eksempelvis være avancerede mobiltelefoner ("smartphones") og avancerede MP3-afspillere (fx iPod Touch eller lignende). Udredningen forholder sig ikke til medier, der er rettet mod eksempelvis mobile radiomodtagere og lignende.

Med undtagelse af DR, der er forpligtet til at anvende en andel af sine licensmidler til at være til stede på blandt andet mobile platforme, er der ingen mobile medier, der modtager mediestøtte.

Størstedelen af medier rettet mod mobile modtageenheder er i dag internetbaserede og gør medieindhold tilgængelig for avancerede mobiltelefoner og lignende. Da FDIM begyndte systematisk registrering af mobilportaler i august 2008, var der registreret 25 portaler. I juli 2009 var dette tal vokset til 47. Samtidig var antallet af timer brugt på de fem mest besøgte mobilsites steget fra 54.000 til 172.000 månedlige timer og antallet af unikke mobile enheder fra 224.000 til 467.000 tusinde. Der er ikke noget, der tyder på, at denne udvikling ikke vil fortsætte.

Tabel 31. Top 5 for mobile medier, august 2008 og juli 2009

August 2008					
Nr.	Medie	Besøg	Sidevisninger	Mobile enheder	Timer
1	wap.tv2.dk	309.421	1.414.628	75.946	20.040
2	mobil.eb.dk	268.789	1.567.647	54.008	19.136
3	mobil.dr.dk	118.972	477.942	50.555	6.974
4	mobil.pol.dk	87.972	442.761	25.675	4.045
5	mobil.jp.dk	81.475	280.713	17.811	4.062
Top 5 i alt		866.629	4.183.691	223.995	54.257
Juli-2009					
Nr.	Medie	Besøg	Sidevisninger	Mobile enheder	Timer
1	m.tdc.dk	1.010.727	5.622.930	241.404	95.522
2	mobil.eb.dk	405.873	3.171.549	58.727	29.823
3	wap.tv2.dk	400.960	1.765.458	98.466	24.048
4	mobil.dr.dk	175.747	790.460	53.543	10.738
5	wap.bold.dk	168.853	1.004.205	14.386	13.988
Top 5 i alt		2.162.160	12.354.602	466.526	174.119

Kilde: Mediestatistik på www.FDIM.dk.

Der findes så vidt vides ingen mobilportaler, der ikke er tilknyttet et traditionelt internetmedie. Der findes imidlertid enkelte mobilsites, der er tilknyttet fritstående internetmedier (fx wap.bold.dk).

5.4.4 Mediestøttepolitisk målopfyldelse: internet og mobile medier

I Danmark har DR og TV2 tidligere via licensmidlerne modtaget øremærket mediestøtte til udvikling af internetmedier. I 2007 anvendte DR 187 mio. kr. til drift af internetmedier i 2007, som det fremgik af afsnit 5.1. TV2 Danmark modtager som allerede nævnt ikke længere licensmidler, og hvor stor en andel af licensmidlerne TV2/Regionerne anvender på drift af internetmedier er ikke opgjort. Desuden opnåede nogle få almenkulturelle eller videnskabelige tidsskrifter, der alene distribueres online, offentlig støtte i finansåret 2007, som det fremgik af afsnit 5.3.4. Dermed er det reglen, at hverken ikke-fritstående eller fritstående internetmedier modtager mediestøtte til de aktiviteter, de har på nettet. Ritzaus Bureau modtog i sin tid støtte fra det nu nedlagte Dagspressens Finansieringsinstitut, men der blev ikke i analyseåret 2007 allokert offentlige støtte midler til Ritzaus eller andre fritstående nyhedsbureauer, nyhedsbreve, internetaviser, internetmagasiner, internetfagblade eller blogs.

På dette punkt adskiller Danmark sig fra Holland, der i 2002 oprettede den såkaldte "Digital Pioneers Fund" med henblik på offentlig mediestøtte til innovative internetmedier.

Boks 6. Digital Pioneers Fund i Holland

Digital Pioneers Fund har til formål at støtte innovative initiativer på internettet. Fonden har støttet 130 projekter i opstartsfasen inden for kategorierne "indhold" (op til 15.000 euro), "software udvikling" (op til 30.000 euro) og "software genbrug" (op til 15.000 euro). Kvalifikationskriterierne for støttemodtagere fra Digital Pioneers Fund er innovation snarere end tilgængelighed og mangfoldighed af publicistisk medieindhold.

I forlængelse af Digital Pioneers Fund er det Digitale Akademi blevet oprettet for at støtte iværksættere med at lave en forretningsplan for deres initiativer. Oprettelsen af det Digitale Akademi var resultatet af den kritik af, at mange af de projekter, der modtog støtte fra Digital Pioneers Fund, ikke kunne videreføres efter støtteperiodens udløb.

Kritikere af den nuværende mediestøttes tendens til at cementere den eksisterende mediestruktur har opfordret til, at publicistiske internetmedier sidestilles med andre medietyper i mediestøttesammenhæng. Det er blandt andet foreslået, at internetmedierne sidestilles med dagbladene, hvad angår moms på brugerbetaling, samt at der oprettes en støttefond (se boks om Digital Pioners Fund) rettet mod fritstående internetmedier med publicistiske funktioner og ambitioner.

Vi vender tilbage til denne problematik i kapitlerne 6 og 7, men her i baselinescenariet forudsættes det, at de eksisterende mediestøtteordninger fortsætter med samme indretning og omfang, som tilfældet var i finansåret 2007.

Fremtidens udvikling af internet og mobile medier

Udredningen har trods ihærdige forsøg og god hjælp fra Foreningen af Danske Interaktive Medier (FDIM) ikke været i stand til at konstruere solide kvantitative prognoser for udviklingen af internetmedier. Dertil er datagrundlaget om medieforbrug og reklameforbrug for begrænset, ligesom eventuelle fremtidige teknologiske udviklingspring ikke kan forudsiges med nogen præcision.

Der hersker imidlertid ingen tvivl om, at fremtiden vil bære præg af fortsat øget forbrug af internetmedier både via mobile og stationære platforme. Alt peger desuden i retning af, at udenlandske internetmediers andel af det samlede tidsforbrug fortsat vil være stigende.

Samme tendenser må forventes at gøre sig gældende med hensyn til reklameforbruget. FDIM har forsøgt at fremskrive udviklingen i reklameforbruget for internetmedierne. FDIM forudsiger en fortsat markant samlet vækst for internetmedierne og gør samtidig opmærksom på, at den fremtidige vækst udelukkende vil tilfalde udenlandske internetmedier såsom Facebook og Google, der allerede i 2009 skønnes at have en annonceomsætning på omkring 1,5 mia. kr. eller halvdelen af omsætningen for alle internetmedier i Danmark. På kort sigt (2009-2011) forventer FDIM, at især de danske internetmedier ligefrem vil opleve en midlertidig nedgang i annonceindtægterne grundet den økonomiske krise.

Tabel 32. Fremtidigt reklameforbrug på internetmedier ifølge FDIM, 2008-2016

År	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Annonceomsætning samlet mia. Kr.	14,5	14,1	12,9	13,3	13,8	14,4	14,7	15,0	15,3	15,6
Internet – annonceomsætning samlet	2,5	2,9	2,9	3,2	3,8	4,4	4,8	5,3	5,7	6,2
heraf udenlandske sites uden dansk produceret indhold	0,7	1,1	1,4	1,9	2,4	3,0	3,3	3,6	4,0	4,4
heraf sites med dansk produceret indhold	1,8	1,8	1,5	1,3	1,4	1,4	1,5	1,7	1,7	1,7

Kilde: Data udleveret af FDIM.

FDIM understreger imidlertid, at der er usikkerheder og skøn involveret i fremskrivningen af reklameforbruget. De grundlæggende tendenser i den fremtidige udvikling i medieforbruget vil imidlertid efter alt at dømme medføre, at udenlandske mediers annonceomsætning vil vokse, mens de danske internetmedier kan fastholde den annonceomsætning, de har i dag. Samtidig vil den samlede vækst i internetmediernes annoncesætning med stor sandsynlighed medføre, at andre mediegrupper vil tabe andel af reklameomsætningen.

Konsekvensen på kort sigt er, at antallet af internetmedier samlet set må forventes at være stigende. Det er imidlertid primært de udenlandske internetmedier, der vil blive styrket, mens de danske internetmedier vil blive svækket i konkurrencen. I baselinescenariet vil de fritstående internetmedier fortsat ikke modtage mediestøtte, selv hvis de bidrager til at fremme den offentlige samfundsdebat, oplysninger af borgerne eller kulturformidling. Konsekvensen er, at der fortsat vil være meget få fritstående internetmedier af publicistisk art i den danske mediestruktur. De internetmedier, der vil være repræsenteret i mediestrukturen, vil derfor fortsat være tilknyttet medier med udgangspunkt fra andre medieplatforme eller udenlandske (overvejende engelskspro-

gede) webmedia. Dette udelukker imidlertid ikke, at enkelte fritstående internetmedier muligvis kan få succes i konkurrence med de øvrige medier inden for enkelte niches.

De danske publicistiske internetmedier (fritstående såvel som ikke-fritstående) vil imidlertid fortsat (og måske i endnu større grad) opnå stadig færre annonceindtægter. Der vil derfor være behov for at opfinde nye forretningsmodeller, der i højere grad er baseret på brugerbetaling. Abonnementsbaseret brugerbetaling på nichesites har vist sig foreløbigt at være en levedygtig finansieringsmodel for enkelte nichemedier (fx Altinget.dk). Det er imidlertid usikkert om denne finansieringsmodel vil kunne anvendes på andre nichebaserede internetmedier, samt om internetmedier med end bredere målgruppe, hvor konkurrencen typisk er større, ville kunne opnå tilstrækkelige indtægter fra brugerbetaling.

Med uændrede mediestøttevilkår vil denne udvikling formodentlig fortsætte på mellemlangt sigt.

Efterhånden som teknologien udvikler sig, og prisen på båndbredde falder, vil mobilsites angiveligt blive udvidet til at indeholde audiovisuelt indhold. På længere sigt vil andre teknologier muligvis blive anvendt til at gøre medieindhold tilgængelig for mobile medier, såsom fx DVB-H-standard, der kan bruges til at gøre audiovisuelt medieindhold (tv) tilgængelig for mobile modtageenheder. I forbindelse med åbningen af MUX6 i 2010 (se også afsnit 5.1.2) vil en ny digital distributionsmåde for mobil-tv blive åbnet.

Det er de færreste mobiltelefoner, der i dag er i stand til at modtage flowbaseret tv via DVB-H-standard. Der er derfor stor usikkerhed om hvorvidt DVB-H-standard eller internettet vil blive den dominerende teknologi for distribution af mobil-tv, ligesom der er stor usikkerhed om, hvorvidt der vil være tilstrækkeligt efterspørgsel til at skabe kommercielt grundlag for driften af tv-kanaler rettet mod mobil-tv. Det er heller ikke utænkeligt, at mobile DVB-H-modtageenheder, der ikke har telefonfunktion, ville kunne opnå samfundsmæssig udbredelse. Det kan imidlertid ikke lade sig gøre at sige noget sikkert om dette.

På dette tentative grundlag kan vi diskutere mediestøttens indirekte konsekvenser for internet og mobile medier i relation til de operationelle mål, som blev defineret i afsnit 3.3: Armslængde, tilgængelighed, mangfoldighed, kulturformidling og oplysning af borgerne. Desuden vil udredningen sammenfattende vurdere mediegruppens nuværende og fremtidige betydning for fremme af den demokratiske samfundsdebat.

Armslængde

Mediepolitisk gør der sig i høj grad et armslængdeprincip gældende for internetmedier i Danmark. Man kan nærmest sige, at Folketinget har holdt den nye platform ud i stiv arm ved ikke at gøre noget som helst forsøg på at regulere eller subsidiere medieindhold af denne art, når der ses bort fra forbud mod skadeligt indhold og anvendelse af webmedier til andre former for kriminalitet – herunder terrorformål.

De fleste mediegrupper, som er beskrevet indtil nu, findes dog også i online-versioner på internettet. Det kan ikke udelukkes, at andre offentligt støttede medier anvender subsidier som en slags krydssubsidiering af online-aktiviteter. I givet fald er der intet ulovligt eller uetisk i en sådan praksis, men ud fra et ligebehandlingsperspektiv kan det give grundlag for kritik – især fra udbydere af fritstående internet og mobile medier.

Tilgængelighed og mangfoldighed

Internetmedier har ikke i samme grad som trykte og elektroniske free-to-air-medier belastende omkostninger til distribution. Der er heller ingen regulative bindinger af betydning: Enhver kan for så vidt starte sit eget webmedie uden at få lov eller at have større kapital ryggen. Derfor er tilgængeligheden af sådanne medieformer i udgangspunktet grænseløst – både teknisk, politisk økonomisk og geografisk.

Samtidig har alle personer med adgang til en computer og basale tekniske kompetencer principielt mulighed for at lave et internetmedie (fx en blog), hvilket dog ikke er en garanti for, at nogen faktisk vil bruge det indhold, der produceres. Eksisterende forskning viser, at det normalt er

omkostningsfyldt at producere kvalitetsindhold, som folk vil bruge og betale for, selvom distributionen stort set er gratis.

Helt grundlæggende er tilgængeligheden og mangfoldigheden af publicistiske internetmedier (såvel som andre medietyper) imidlertid udfordret af, at udenlandske internetmedier opnår en stadig større andel af annonceomsætningen i Danmark. Dermed eroderes indtægtsgrundlaget for de internetmedier, som allerede i dag ikke kan drives rentabelt. Dette kan resultere i fald i tilgængeligheden og mangfoldigheden af internetmedier og vil medføre, at overgangen til brugerbetalingsbaserede forretningsmodeller øges i grad og hastighed.

De fleste internetmedier har valgt at gøre adgangen gratis, hvilket medfører, at internetmedier normalt er tilgængelige for alle med en computer og internetadgang. Det er et mediepolitisk krav til DR, men både TV2-familien, dagblade, fagblade og magasiner kunne for så vidt vælge en betalingsmodel. Hidtil har et dog ikke været muligt at finde en form, som fungerede tilfredsstillende – med undtagelse af enkelte nicheinternetmedier (fx Altinget eller Mediawatch) og særlige tjenester såsom online adgang til tv-indhold og videoudlejning (fx TV2/Sputnik og Viasat). De eksisterende internetmediers økonomiske situation medfører imidlertid, at vi alt andet lige vil se flere brugerbetalte internetmedier både kort og mellemlangt sigt, da en grad af brugerbetaling vil være en præmis for mange internetmediers eksistens. Dette vil reducere tilgængeligheden af internetmedier, men sikre en fortsat mangfoldighed af internetmedier – i det omfang brugere faktisk er villige til at betale for adgang til internetmediernes.

Bl.a. dagbladene har advaret imod licensfinansieret dominans på nettet, idet den ubegrænsede tilgængelighed på længere sigt kan skade indholdsmangfoldigheden, fordi der bliver færre ressourcer til at producere originale nyheder, debat og kulturformidling. Specialmedier med Altinget.dk og Dknyt.dk i spidsen har desuden klaget til skatteministeren og argumenteret for, at offentlig støtte i ganske særlig grad skaber urimelige konkurrencevilkår inden for feltet politisk nyhedsformidling. Det sker med henvisning til, at nye medier konkurrerer på urimelige vilkår med medievirksomheder, der enten får direkte støtte (fx DR og dagblade) eller er ejet af mediestøttede aktører (fx nyhedsbureauer og artikelarkiver).

Selve mangfoldigheden i nye medietilbud kan – paradoksalt nok – være en trussel mod de meritede mediestøtteformål, hvis det øgede udbud fører til voldsom fraktionering af publikum. Derved skabes nye udfordringer for selve demokratiet som styreform. Folkestyre og kritisk journalistik forudsætter i udgangspunktet et offentligt rum som ramme for formidlingsaktiviteterne. Hvis publikum vender ryggen til de brede og almene mediedagsordener og i stedet engagerer sig i snævert afgrænsede og virtuelle internet-communities, kan den offentlige debat blive så sporadisk og spredt, at legitimeringen under folkestyret svækkes.

Debat, kulturformidling og folkeoplysning

Internetbaserede blogs repræsenterer også et potentiale for debat, selvom det er meget usikkert, i hvilken grad dette potentiale udnyttes. Blogs er ofte knyttet til en person, men kan også deles af en større gruppe, eventuelt knyttet til et dagblad eller en anden medieorganisation. Stort set alle blogs er gratis for brugerne, og langt de fleste drives på et ikke-kommercielt grundlag. De mest populære blogs findes imidlertid på internetmedier, der også indeholder andet indhold og finansieres af bannerannoncer. Som sådan udgør weblogs et forum for kommunikation, der kan bidrage til samfundsdebattefunktioner – uden at de dog kan anerkendes som medier i de offentlige støtteordningers forstand.

Internetmedier er, modsat public service-radio og -tv, ikke pålagt at indberette deres medieudbud fordelt på kategorier som debat, kultur og folkeoplysning. På grundlag af anden forskning kan udredningen dog konstatere, at der er stærke demokratiske potentialer ved interaktive kommunikationsmidler af denne art: "Alt i alt tegner der sig altså et billede, hvor de nye digitale kommunikationskanaler og de ændringer i offentligheden, som vi har skitseret ovenfor, synes at fremme de demokratimodeller, vi har kaldt det deliberative demokrati og forbrugerdemokratiet" (Hoff & Storgaard, 2005:51).

Forskerne understreger dog også, at demokratiske eksperimenter af denne art ofte bliver mediefikserede, hvorimod offentlig debat og borgerinddragelse kun i meget begrænset omfang om-

handler valg af medier. Det er snarere relevante budskaber og interessevækkende målgruppetækning end ny teknologi, der kan vække borgernes opmærksomhed for almenvellets problemer og muligheder – også når det gælder de unge, der ikke i samme grad som andre borgergrupper, betjener sig af traditionelle medieformer i lokalsamfundet.

Fra igangværende forskning (Lund, Willig & Ørsten, 2009) viser, at nyhedsbureauer – med Rit-zau, Newspaq, Altinget.dk og Dagbladenes Bureau i spidsen – bidrager med ti procent af den originale nyhedsproduktion målt i uge 46, 2008. Sammenlignet med en tilsvarende undersøgelse gennemført i 1999 er der tale om mere end en fordobling, og fremgangen vil formodentlig fortsætte under baselinescenariets forudsætninger om uændret mediestøtte.

Andre fritstående webmedier, søgemaskiner og sociale chatrooms bidrager derimod ikke i større omfang til den originale nyhedsproduktion. Kommercielle websites, der for at øge troværdigheden, formmæssigt forsøger at fremstå som nyhedsmedier, fx jyskebank.dk og coop.dk, spiller ingen rolle målt i citater i publicistiske medier, men har til gengæld indirekte indflydelse gennem tilbud om nyhedsvinklede halvfabrikata.

Også i relation til kulturformidling og folkeoplysning er det stadig internet og mobile medier med tilknytning til andre platforme, der repræsenterer broderparten af det publicistisk meriterende indhold. Nogle af disse udbydere får offentlig mediestøtte, andre gør det ikke (længere). Men for de fleste er der primært tale om publicistisk genbrug, hvilket kan forklares ved, at der er relativt få journalister allokert til originalproduktion på danske websites. Ifølge Dansk Journalistforbund var der i 2008 kun 50 DJ-medlemmer, tilknyttet fritstående internetmedier.

På den baggrund kan de nuværende mediestøtteordninger forskyde magten i de indbyrdes konkurrencerelationer mellem gamle og nye udbydere, men ikke isoleret set skabe bæredygtige vilkår for dansksprogede internet og mobile medier – hverken på kort eller mellemlangt sigt. Det er således udredningens vurdering, at der kun på længere sigt bliver kvalitativ vækst i den publicistiske originalproduktion af nyheder, kultur, folkeoplysning samt debat på disse medieplatforme, hvis de nuværende og fremtidige udbydere finder frem til en forretningsmodel, der kan gøre denne del af medievirksomheden rentabel.

Læs også FDIMs og Altingets indspil på udredningens hjemmeside (medieudredning.r-m.com).

5.5 Delkonklusion

I kapitel 5 har udredningen præsenteret de mediegrupper, som indgik i den danske mediestruktur anno 2007, og fremlagt prognoser for udviklingen på kort (2009-2013) og mellemlangt sigt (2014-2018) under forudsætning af uændret form og omfang af de nuværende mediestøtteordninger.

Det fremgår, at de fleste medieplatforme rummer såvel støttede som ikke-støttede virksomheder. En sådan forskelsbehandling kan være velbegrundet historisk og aktuelt. Men det forudsætter klare, meritbaserede formål og minimering af utilsigtede virkninger. I en mediestruktur præget af mediekonvergens og brancheglidning er det således uundgåeligt, at støtte til en mediegruppe kan få konsekvenser for andre udbydere med udgangspunkt i andre platforme. I kapitlerne 6 og 7 vurderes denne problematik mere konkret.

På det foreliggende grundlag kan udredningen dementere myten om, at det danske medieudbud på indholdssiden, hvad angår fremme af debat, folkeoplysning og kultur, var mere mangfoldigt, før mediestøttens indførelse. Der var ganske vist flere selvstændige dagbladstitler umiddelbart efter 2. verdenskrig, men til gengæld var der også langt færre elektroniske tilbud på radio og tv-området. Mediestøtten har heller ikke forhindret etableringen af nye medieudbydere på internettet, men de fleste af dem lever ikke i samme grad op til publicistisk meriterede og politisk sanktionerede formål som de støttede mediegrupper på andre platforme.

Sammenlignet med det øvrige Skandinavien fremgår det af udredningen, at der i alle tre lande er skabt grundlag for stærke public service-udbydere inden for radio og tv, men at Sverige og Norge tilsyneladende har holdt liv i flere aviser, end tilfældet er i Danmark. Udgangspunktet var imidler-

tid også væsensforskelligt. For det første havde nabolandene ingen gratis ugeaviser (distriktsblade) i nær samme grad som Danmark. For det andet var det netop med henvisning til "bladdøden" i Danmark, at Norge og Sverige indførte selektiv pressestøtte til annoncemæssigt svage anden aviser på regionale markeder. Sådanne aviser fandtes kun i meget begrænset omfang i Danmark på daværende tidspunkt.

Det kan således ikke med sikkerhed fastslås, om mediestøtten videreført uændret vil kunne opfyldt sin overordnede mission om at "fremme den demokratiske samfundsdebat" på programniveau. Men under alle omstændigheder forventer udredningen, at argumenter for mediestøtte og regulering baseret på henvisninger til platformsspecifikke konkurrenceforhold bliver mindre legitime i fremtiden. Hertil kommer, at frekvensmangel og andre former for adgangs begrænsning af teknisk, økonomisk og politisk art stort set er fraværende på internetplatformen.

Til gengæld vil mediestøtten i endnu højere grad end tidligere kunne begrundes i ønsket om at korrigere markedsfejl på relativt små mediemarkeder med begrænsede sprogområder. Desuden kan der henvises til betydningen af kritisk masse i originalproduktionen (erhvervslokomotiver), der kan konkurrere på lige fod med udenlandske medieudbydere, ud fra ønsket om at maksimere tilgængelighed og mangfoldighed af publicistisk meriterende medieindhold på nationalsproget.

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 fragmenterer mediebruken yderligere og dermed skærpe konkurrence om publikums begrænsede tid og penge. Med uændrede 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 udviklingstakten afhænger i høj grad af konjunkturerne. Tendensen vil formodentlig gå i retning af nichekanaler (både tv, radio, print og web) 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 ejerkoncentration på medieområdet sandsynligvis øges med stigende tendens til krydssubsidiering og synergi mellem medieplatforme.

Tidligere var massive investeringsbehov og andre etableringshindringer på mediemarkedet ofte prohibitive. Den historiske udvikling (med konkrete eksempler som dagbladet Dagen og Nyhedsavisen) synes at vise, at det p.t. næppe er muligt at lancere levedygtige landsaviser som fritstående virksomheder – uanset om de har adgang til offentlig mediestøtte eller ej. Noget tilsvarende gør sig gældende på radiomarkedet (med Sky Radio og TV2/Radio som aktuelle eksempler). Til gengæld er der gode muligheder for at starte fritstående internetmedier, som ikke umiddelbart har udsigt til offentlig mediestøtte. Også på tv-området er antallet af kanaler i vækst, typisk i form af nichetilbud via kabel og satellit. Men det er langt fra dem alle, der kan og vil være "periodiske" og "bidrage til offentlig debat" i kommissoriets forstand.

Armslængdeprincippet, der pålægger staten at respektere de publicistiske mediers redaktionelle frihed, er typisk opfyldt i de nuværende mediestøtteordninger 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. Disse udfordringer adresseres nærmere i de følgende kapitler.

Tilgængelighedsprincippet er formelt overholdt for de fleste ordningers vedkommende, idet det er muligt at modtage aviser, blade, radio og tv til nogenlunde samme pris og med samme le-

veringsvilkår landet over. Det kan dog konstateres, at eksempelvis kabel-, satellit- og avisabonnementer er steget i pris ud over forbrugerprisindekset, selvom 0-moms og licens angiveligt er en støtte til mediebrugerne – 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 med lande, Danmark normalt sammenlignes med, fx Sverige, Norge og Holland. Internetmedier, distriktsblade og husstandsomdelte tryksager er således 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. Målt ved hjælp af Hirschmann Herfindahl Indexet (se afsnit 3.3) kan der konstateres stabil høj ejerkoncentration i mediegrupperne radio, tv, dagblade og gratisaviser. 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 sluttes 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 mellemlangt sigt.

Debat, kulturformidling og folkeoplysning findes på alle de medieplatforme, som udredningen har analyseret. Det er imidlertid uklart, hvordan nye distributionsformer, fx internetpublicering 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 afgøres, 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.

Mediestructurens interessenter har således i forbindelse med udredningens midtvejsrapport påvist en række potentielt konkurrenceforvridende effekter ved de platformsspecifikke støtteordninger, som under baselinescenariet forudsættes videreført uændret. Samtidig må det konstateres, at mange medieudbydere leverer indhold gratis (læs: reklamefinansieret), og at en sådan forretningsmodel i nogen grad kan hvile på krydssubsidiering mellem støttede og ikke-støttede medieplatforme, hvor platformsspecifikke støtteordninger har stor betydning for den enkelte virksomheds konkurrenceevne på konvergerende mediemarkeder. I den forbindelse er det dog også værd at bemærke, at en mediegruppe som dagspressen, der har modtaget pressestøtte igennem længere tid, næppe vil kunne opretholdes på det nuværende niveau med uforandrede støtteordninger. Baselinescenariet implicerer kort sagt en konservering af de eksisterende mediestøtteordninger, men ikke en konservering af mediestructuren.

I perioden 2009-2013 vil tilgængeligheds- og mangfoldighedsprincippet være udfordret i stort set alle kommercielle mediegrupper. Især dagbladene, de kommercielle radioudbydere og fagpressen forventes at blive udfordret, da disse mediegrupper både rammes hårdt af både den økonomiske krise, annonceafmatningen og af strukturelle ændringer i medieforbrugsmønstrene. De licensfinansierede public service-medier vil i mindre grad være økonomisk berørte af krise og annonceafmatning. Men også her vil presset fra internationale medieudbydere – især på tv og internet – få konsekvenser for markedsandele og rækkevidde.

I perioden 2014-2018 – hvor prognoserne er væsentligt mere usikre – vil de gennemgående tendenser i medieudviklingen formodentlig fortsætte. Det forekommer umiddelbart tvivlsomt, om de danske medieudbydere som helhed nogensinde vil opnå positive konjunkturer økonomisk set på niveau med finansåret 2007. Meget tyder på, at især annoncekronerne permanent vandrer til ikke-publicistiske og ikke-danskejede internetsites. Også mediebrugernes betalingsvillighed vil fortsat være vigende, og en stigende del af husholdningsbudgettet vil være bundet i udgifter til distribution (mobiltelefoni, bredbånd, tv-abonnement), hvorimod viljen til at betale for meriteret indhold af debatskabende, kulturformidlende og folkeoplysende karakter relativt set vil være begrænset.

Baselinescenariet viser kort sagt, at selvom mediestøtten fortsættes uforandret, vil de gennemgående tendenser i medieudviklingen – teknologudvikling, mediekonvergens og internationalisering – medføre, at tilgængeligheden og mangfoldigheden af de fleste, publicistisk meriterede 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 lovbundne subsidier alt andet lige udgøre en større andel af mediernes indtægtsgrundlag. Derfor bliver det i fremtiden ekstra betydningsfuldt at være opmærksom på utilsigtede bivirkninger og paradokser knyttet til mediestøttens administrative udformning. Den problematik ser udredningen nærmere på i kapitel 6: Saneringsscenariet.

6. SANERINGSSCENARIET

En uændret videreførelse af de offentlige mediestøtteordninger på 2007-niveau vil, som det fremgår af kapitel 5 (baselinescenariet), hverken på kort eller mellemlangt sigt kunne konservere den nuværende mangfoldighed i den dansksprogede del af mediestrukturen. Årsagerne er primært, at den internationale mediekonkurrence skærpes, medie- og reklameforbrugsmønstrene er under så kraftig forandring, og betalingsvilligheden for originalt indhold på nationalsproget blandt mediebrugerne svækkes, så en række brugerbetalte mediegrupper økonomisk set må forvente en negativ udvikling eller endog afvikling, selvom de eksisterende mediestøtteordninger videreføres uændret.

Det er på den baggrund udredningens opgave at præsentere alternative scenarier, der kan give mediestøttepolitikkerne et mere nuanceret og kvalificeret beslutningsgrundlag med henblik på at opnå størst mulig værdi for de investerede støttekorner. Med denne hjemmel fremlægger dette kapitel overvejelser vedrørende sanering af nuværende enkeltordninger og administrative procedurer. Der sættes i særlig grad fokus på subsidier, som er blevet udsat for kritik i forbindelse med høringsrunden efter publiceringen af udredningens midtvejsrapport, bl.a. rettet mod potentiel konkurrenceforvridning og forskelsbehandling i de nuværende støtteformer.

I saneringsscenariet underkastes de offentlige mediestøtteordninger et kritisk eftersyn på projektniveau. På den baggrund påpeges mulige justeringer med henblik på at styrke målopfyldelse, undgå utilsigtede bivirkninger og inspirere til publicistisk samarbejde og lønsom innovation i mediebranchen. De kritiske vurderinger foretages på grundlag af de overordnede kriterier, udledt af den danske mediestøttepolitik: Fremme af demokratisk debat, armslængdeprincippet, tilgængelighedsprincippet, mediemangfoldighedsprincippet samt – hvor det er muligt på et forskningsbaseret grundlag – almene, kulturelle og oplysningsmæssige hensyn.

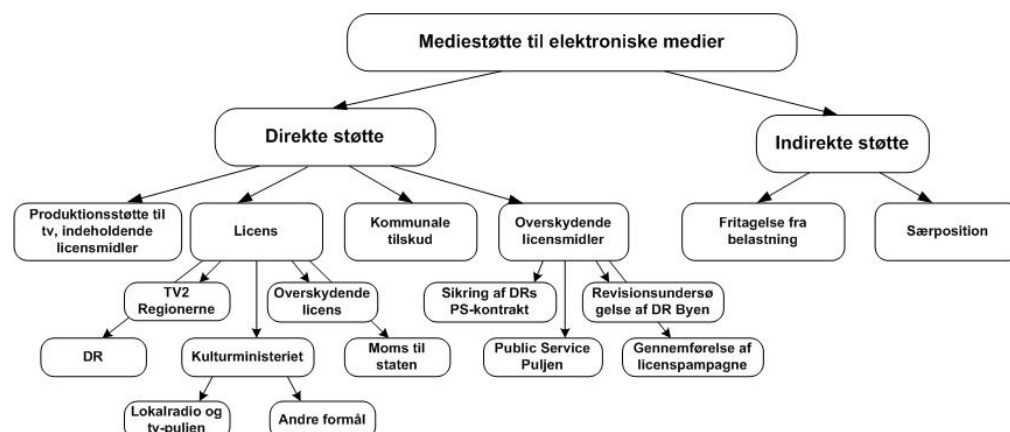
Der er ikke tale om nogen masterplan for fremtidens mediestøtte, men derimod et idékatalog, der lægger op til mediestøttepolitisk debat. Udgangspunktet er de nuværende støtteordninger på projektniveau. De mediegrupper, som ikke p.t. modtager offentlige subsidier, herunder internet og mobile medier, bliver således ikke direkte behandlet. Udredningen har dog indirekte søgt at tage højde for nye platforme ved at lægge op til diskussion af nogle af de problematiske, platformsspecifikke bindinger i de eksisterende støtteordninger. Scenariet rummer 16 konkrete punkter, som kan overvejes allerede i forbindelse med de kommende medieforligsforhandlinger. Desuden diskuteres en række problematikker, som vurderet på baggrund af udredningens prognoser nødvendigvis må indgå i beslutningsprocessen på længere sigt.

Præmissen er – som det fremgår af udredningens kommissorium – at der hverken allokeres flere eller færre midler i offentlig mediestøtte, end tilfældet var i finansåret 2007, men at der godt kan tænkes i ændrede tildelingsprocedurer og omfordeling af offentlige midler mellem forskellige medieplatforme samt støttede og ikke-støttede medieudbydere. I den forbindelse er udredningen underlagt en væsentlig begrænsning, fordi film, bøger og andre former for kunststøtte falder uden for kommissoriet, selvom medielicensen indirekte yder støtte til sådanne formål, bl.a. gennem DRs ensembler og øremærkede midler til spillefilmsproduktion. Sådanne aktiviteter er kulturformidlende, men ikke nødvendigvis på en folkeoplysende og debatskabende måde, som er mediestøttens formål på programniveau. Det kunne derfor mediepolitisk overvejes at trække disse udgifter ud af licensprovenu og finde finanslovsfinansiering, som tilfældet allerede er med andre kunststøtteordninger. De sparede licensmidler kunne så anvendes mere direkte på publicistisk meriterede medieformål. Ifølge kommissorium skal udredningen imidlertid ikke forholde sig konkret til sådanne reallokeringer af den offentlige støtte.

6.1 Offentlig støtte til elektroniske medier

Historisk set er der ganske langt fra den nuværende medielicens til den oprindelige radiolicens fra 1920'erne. Dengang var formålet at friholde statskassen fra udgifter, og licensmidlerne var øremærkede til Statsradiofonien. Provenuet blev opsamlet i en særlig Radiospredningsfond, administreret af et politisk sammensat radoråd. Siden er både licensens formål, allokationsmåde og opkrævningsgrundlag blevet udvidet betydeligt, hvilket kan indebære problemer med public service-legitimiteten og armslængdeprincippet.

Figur 23: Overblik over mediestøtte til de elektroniske medier, 2007



Licensmidlerne anno 2007 går således ikke kun til DR og til TV2/Regionerne, men også til lokalradio og tv, Mediesekretariatet under Kulturministeriet, og en række andre formål – herunder nærværende udredning af offentlig mediestøtte. Hertil skal lægges 25 procent moms, der havner i statskassen uden at være knyttet specifikt til medieformål.

Samlet set, var 93,4 procent af samtlige danske husstande licensbetalere i 2007. DR skønner, at en procent af befolkningen ikke er i besiddelse af et licenspligtigt apparat. Andelen af såkaldte "sortseere og plankeværkslyttere" vurderes på den baggrund til 5-6 procent af husstandene. Hertil kommer et ukendt antal virksomheder, der er pålagt den særlige erhvervslicens, som i 2007 udgjorde 755 kr. DR anslår, at 140.000 private virksomheder og 3.380 offentlige institutioner undlader at betale erhvervslicens, svarende til ca. 60 procent af populationen. På den baggrund kan det mediestøttepolitisk overvejes:

- (1) om der kan skabes ensartede vilkår for håndhævelse af licensopkrævning i relation til private husstande og virksomheder (private såvel som offentlige).

Det forekommer således ikke legitimt, at private husstande (helt ned til enkeltpersoner på en kollegiegang), uanset om den pågældende benytter sig af konkrete public service-tilbud eller ej, opsøges af DR/Licenskontoret med krav om fuld licensbetaling med tilbagevirkende kraft. Hvorimod det – efter aftale med erhvervsorganisationerne – overlades til de enkelte virksomheder (private såvel som offentlige) at vurdere, om de vil bidrage til public service-finansieringen eller ej. Kritik af denne art falder tilbage på DR, der organisatorisk er pålagt at opkræve såvel medielicens som erhvervslicens. Især ungdomsårgangene har protesteret over denne forskelsbehandling. Hvis licensordningen ønskes videreført i sin nuværende form, kan det på længere sigt overvejes at lægge licensopkrævningen uden for DR, så public service-institutionen ikke påføres legitimitetsproblemer, som er knyttet til den nuværende ordning – især i relation til erhvervslivet og ungdomsårgangene.

Licensopkrævning koster p.t. DR omkring 50 mio. kr. årligt, hvilket i forhold til det opkrævede beløb på 4.775,4 mio. kr. er forholdsvis begrænset, men ikke desto mindre betyder færre penge at lave publicistisk meriteret medieindhold for. Samtidig kan det konstateres, at licenskontorerne i Østrig (3,0 procent), Schweiz (4,1 procent) og England (4,7 procent) har færre sortseere og således er mere effektive til opkrævning end det danske, som dog er noget mere effektivt end vores nordiske naboer og Tyskland (BFA 2006). Ikke desto mindre viser sammenligningen, at der er et uudnyttet potentiale.

Man kunne også på længere sigt overveje at afskaffe såvel erhvervs- som medielicens og finansiere støtten til de elektroniske medier over finansloven på samme måde som tilfældet allerede er med den offentlige støtte til de trykte medier. En sådan ordning kendes fra en lang række europæiske lande. Desuden overvejes det politisk at indføre en sådan skatteordning i Sverige. Hvis det vælges at finansiere støtten til de elektroniske medier inklusive DR over finansloven, er det dog nødvendigt at være opmærksom på, at en sådan ordning kan komme i konflikt med armslængdeprincippet, som det bl.a. har været tilfældet i New Zealand. Fordele og ulemper ved de to finansieringsordninger i forhold til Danmark beskrives udførligt i rapporten Licens eller Skat (2004), som er udarbejdet af en arbejdsgruppe nedsat af Kulturministeriet. Da den danske medielicens ikke er suppleret med reklameindtægter (i modsætning til public service-finansieringen i de fleste andre) og oven i købet er momsbelagt (i modsætning til bl.a. Sverige, hvor en skattefinansiering er på den mediepolitiske dagsorden), må det desuden tages i betragtning, at en omlægning herhjemme ville medføre et provenutab for statskassen i størrelsesordenen 1 milliard 2007-kroner.

Da præmissen for saneringsscenariet er en uændret sum til mediestøtte, vil det under alle omstændigheder være ønskeligt at frigøre midler til publicistisk udvikling af fremtidens mediestruktur. Med henblik på at hjælpe TV2 Danmark har det således mediepolitisk været foreslået at privatisere det jordbaserede sendenet og anvende provenuet fra afgift på de kommercielle radio-sendetilladelser til mediestøtteformål.

I samme øjemed kunne der frigøres licensmidler til andre mediestøtteformål gennem en *must carry = must pay*-ordning for public service-tv-kanalers distribution via kabel- og satellitdistribution. Historisk er princippet om *must carry = no pay* knyttet til relativt små og non-kommercielle fællesantenneanlæg for at sikre tilgængeligheden af public service-tv. Siden fik også markedsledende satellit- og kabeludbydere DR og TV2 Danmark uden vederlag til andre end rettighedshaverne. Det er fra 2012 ændret for TV2s vedkommende, hvor TV2 Danmark får mulighed for at abonnementsfinansiere hovedkanalen ved at sælge adgang til distributørerne, som det allerede er tilfældet for TV2 Danmarks øvrige kanaler (TV2/Zulu, TV2/Charlie etc.).

En lignende ordning for DR vil imidlertid nødvendiggøre ændringer i dansk lovgivning. Udredningen må samtidig gøre opmærksom på, at en sådan ordning kan svække tilgængeligheden af public service og dermed på længere sigt reducere mangfoldigheden i debat, kulturformidling og folkeoplysning. Samtidig kan ordningen svække tilgængeligheden og mangfoldigheden af kommercielt tv, da medieforbrugerne alt andet lige vil have færre penge til rådighed til køb af adgang til disse kanaler.

6.1.1 Licensfinansiering af DR

DR modtog i 2007 broderparten af licensmidlerne (3.268 mio. kr.). Provenuet fordeles af forligsparterne på Christiansborg ud fra en bred og almen public service-definition. Til gengæld går tendensen i forligsteksterne i retning af stadig mere detaljerede public service-kontrakter. Det kan give anledning til betænkeligheder i relation til armslængdeprincippet. Hvis man i relation til DR ønsker at styrke autonomi og meriteret legitimitet uden at indsnævre DRs brede public service-forpligtelse og indre mangfoldighed, kan det mediepolitisk overvejes:

- (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.

Kritikere af DRs nuværende programpolitik hævder, at den licensfinansierede, multimediale virksomhed påfører private medieudbydere unfair konkurrence. Til det er der for så vidt blot at konstatere, at DR netop er etableret med det mediepolitiske formål at fungere markedskorrigerende, idet lovgiverne har vurderet, at en række publicistisk meriterede tilbud ikke ville være tilgængelige for den danske befolkning uden licensfinansiering. Desuden har DR (i lighed med søsterorganisationerne i Sverige og Norge) ofte fungeret som erhvervslokomotiver ved at gå foran med risikovillig investeringskapital, når nye medieformer og koncepter skulle afprøves på de relativt små (og derfor markedsøkonomisk risikable) mediemarkeder i Skandinavien.

DRs formål er således p.t. på alle relevante platforme at tilvejebringe programindhold af debat-skabende, kulturformidlende, folkeoplysende og underholdende karakter, som ikke i et relativt lille sprogområde som Danmark ville kunne tilvejebringes på rene markeds-mæssige vilkår – vel at mærke uden at forhindre private udbydere i at tilbyde tilsvarende medieprodukter. Hvis DR derimod sætter sig permanent på et potentielt forretningsområde, bliver det vanskeligt for private udbydere at få spillerum.

Hovedargumentet for den kontinuerlige udvidelse af tilbud fra DR og TV2 har været, at hvor man tidligere kunne koncentrere sig om at levere markedskorrigerende programindhold, må public service-medier nu være lydhøre for såvel kerne- som marginalbrugernes ønsker og behov. Som det fremgår af de officielle DR-beretninger, har de digitale udfordringer resulteret i, at virksomhedens mission gradvist er blevet udvidet fra den oprindelige rolle som "radiospredningsinstitution" med supplerende produktionsvirksomhed til en alment producerende "udsendelsesvirksomhed", eller slet og ret "hele folkets kulturinstitution".

Det har øget den nationalsprogede indholdsmangfoldighed, men samtidig gjort det vanskeligt for private medieudbydere at etablere forretningsmæssige alternativer – især på radioplatformen, men også til en vis grad på internettet. At bestyre en bred og diffus DR-formålsparagraf kræver derfor en høj grad af publicistisk etik og forståelig argumentation for konkrete til- og fravalg. De såkaldte public service-kontrakter er en måde at gøre det på, men da de er politisk dikterede, risikerer man at komme i konflikt med armslængdeprincippet. Det er ikke i samme grad tilfældet ved selvregulering i form af frivillige public service-deklarationer. I 2007 lød bl.a. kritik af regionalradioernes etablering af kommunale portaler, der – ifølge Danske Dagblades Forening – "mest består af nødtørftigt omskrevet stof fra lokale aviser". DR drog selv den konsekvens af kritikken ved frivilligt at lukke de kontroversielle kommune-websites. Desuden lod DR internetportalen DR/Sundhed.dk underkaste en såkaldt public service-test. På dette grundlag blev sundhedsportalen i 2009 godkendt af Radio- og tv-nævnet som opfyldende demokratiske, kulturelle eller sociale behov.

På længere sigt kunne DR efter svensk og norsk mønster pålægges at skelne mellem kernevirksomhed, komplementærvirksomhed og sidevirksomhed. *Kernevirksomheden* skal stadig fuldt og helt finansieres af offentlige midler og må (så længe aktiviteterne kan deklareres som publicistisk meriterende) gerne påføre kommercielle medieudbydere konkurrence, da DR netop er politisk sanktionerede med henblik på at korrigere markedsfejl. *De komplementære tjenester*, fx prime-time tv-underholdning og www-indhold, der primært tjener til at fastholde målgrupper, DR allerede har som kernepublikum, kræver derimod konkret argumentation i form af dokumenterbar public service-merværdi. *Sideaktiviteter* (fx koncertarrangementer og salg af merchandise) skal fortsat kunne tilbydes på almindelige markedsvilkår, men må hverken begunstige kommercielle samarbejdspartnere eller påføre private udbydere unfair konkurrence. I Norge har NRK til sidst nævnte formål oprettet et særligt selskab, ACTIUM.

Det kunne desuden overvejes at supplere public service-deklarationerne med en operationel differentiering mellem forskellige stadier i public service. I udviklingsfasen af en kanal eller et programkoncept fungerer DR som erhvervslokomotiv, i afviklingsfasen primært som markedskorrektiv og i den rutinemæssige driftsfase som potentiel markedsleder med deraf følgende risiko for konkurrenceforvridning. For DR betyder det en konstant balancegang mellem publikumsmaksimering og indholdsmarginalisering.

Som en utilsigtet bivirkning ved stærk public service-dominans kan man således komme i konflikt med det mediestøttepolitiske princip om ydre mangfoldighed (spredning i medieejerskab). Erfaringer fra New Zealand og Holland viser, at privatrejede radiovirksomheder kun kan vokse kommercielt, hvis der opnås landsdækkende rækkevidde (reach) og relativt store markedsandele (share) i de købedygtige segmenter. Sammenlignes DRs licensbaserede radiosubsidier (1.234,5 mio. kr.) med det samlede reklameforbrug i de danske kommercielle radiokanaler (285 mio. kr.), fremgår det, at DRs fire radiokanaler (P1-P4) står for lidt over 80 procent af den samlede omsætning i mediegruppen Radio og 70 procent af radiolytningen. DR har dermed mulighed for at investere omkring otte gange så meget i driften af sine radiokanaler, end det er tilfældet for alle de landsdækkende, regionale og lokale, kommercielle radiokanaler tilsammen, selv når koncessionsafgifterne ikke inkluderes. Hvis man i fremtiden ønsker at styrke det kommercielle radiomarked og reducere DRs dominans på landsdækkende radio, kan det mediepolitisk overvejes:

- (3) om indholdet af det nuværende P3 (ikke P2) skal udliciteres i forbindelse med offentligt udbud af den fjerde FM-frekvens.

Udbud af P3 vil gøre det muligt for kommerciel radio at få sit landsdækkende gennembrud, hvorved den ydre mangfoldighed på det landsdækkende radiomarked øges. Der har været en lignende diskussion i England om frekvensen fra BBCs radio 1, som overvejes udbudt til kommercielle aktører. Derimod opererer det nuværende P2 i en niche med hovedvægt på klassisk musik, der næppe ville være bæredygtig på rene kommercielle vilkår på det danske marked. Det nuværende P3 ville derimod udmærket kunne drives på kommercielle vilkår, hvis der blot af hensyn til indholdsmangfoldighed og tilgængelighed stilles krav om, at vinderen af udbudsrunderen skal bidrage til spredningen af dansk musik. Dette krav kan begrundes med, at P3 i dag – ifølge KODA – bidrager til spredning af dansk musik ved at spille 36 procent, hvilket kun overgås af DRs P4 med 41 procent.

Der er heller intet principielt til hinder for at lade DR deltage i en sådan "skønhedskonkurrence" med reklamefinansiering, da det næppe skulle være umuligt at drive public service af høj kvalitet på grundlag af en blandingsøkonomi, som det var tilfældet med TV2 Danmark 1988-2004, og som det stadig er hovedreglen i de fleste europæiske lande. Det sparede licensprovenu kan så anvendes til andre, markedskorrigerende mediestøtteformål i eller uden for DR. Hvis DR ikke vinder retten til at videreføre det nuværende P3-indhold på FM-båndet, vil de meritede dele kunne flyttes til DR/DAB med en besparelse, som kan finde publicistisk anvendelse andetsteds.

Uanset hvem, der måtte vinde et sådant P3-udbud, vil det formodentlig være en af de eneste måder, hvorpå man i Danmark kan sikre tilstrækkelig kritisk masse til at puste liv i det stærkt begrænsede radioreklamemarked. På længere sigt vil en sådan saltvandsindsprøjtning også kunne gavne de mindre, lokalt forankrede reklameradioer. Men på kort sigt kan det dog ikke udelukkes, at disse udbydere stilles ringere end tilfældet var i baselinescenariet. Norske erfaringer tyder således på, at en landsdækkende reklameradio, der opererer på rent kommercielle betingelser, forringer eksistensbetingelserne for lokale, reklamebærende radiostationer.

6.1.2 Licensfinansiering af TV2/Regionerne

TV2 Danmark har ikke modtaget direkte, offentlig mediestøtte siden 2004. Men reklamebærende konkurrenter kritiserer stadig den statsejede virksomhed for misbrug af sin dominerende markedsposition både på tv- og internetområdet. Blandt andet fordi moderkanalen får stillet det regionale stof gratis til rådighed og desuden kan disponere over reklameblokkene før og efter TV2/Regionernes licensfinansierede udsendelser.

Det er næppe foreneligt med EU-reglerne for indirekte statsstøtte, men under analoge sendevilkår var det vanskeligt at undgå i praksis. I forbindelse med overgangen til digital fjernsynstransmission bliver det imidlertid muligt at frigøre TV2/Regionerne fra TV2 Danmark, idet der oprettes en særskilt kanal til de otte regioner og et antal lokale tv-udbydere.

Det forekommer nærliggende at delfinansiere den nye kanal gennem delvis reklamefinansiering, som tilfældet var med TV2 Danmark i perioden 1988-2004. Desuden kan det mediepolitisk overvejes:

- (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.

Denne mulighed aktualiseres allerede ved det kommende sluk for analog tv-transmission i efteråret 2009, som skaber forretningsgrundlag for en 24-timers regional tv-kanal på det digitale senenet. I stedet for som nu at være henvist til afmålte "vinduer" hos TV2 Danmark, får de otte regioner mulighed for at sende døgnet rundt på deres egen frekvens – suppleret med indslag fra lokale tv-stationer. I den forbindelse kan det overvejes at underkaste TV2/Regionerne regler for selvforvaltede public service-deklarationer, der efterfølgende gøres til genstand for ekstern revision (jf. afsnit 6.1.1).

De nuværende TV2/Regioner vil næppe hver især have mandskab og licensfinansieret økonomi til at løfte en sådan opgave uden at give køb på publicistiske meriter, medmindre der sker en tvær-regional koordinering. I den forbindelse er det blevet foreslået at sammenlægge DRs elleve regionalradioer med TV2s otte regioner. Gennemførelsen af en sådan fusion ville kunne udløse en betydelig licensbesparelse, der i givet fald ville kunne disponeres til anden side. En uheldig bivirkning ville dog være reduceret mediemangfoldighed på udbydersiden. Både dansk og international medieforskning viser således, at jævnbyrdige konkurrenter med duopolistiske produktionsvilkår på regionale tv-markeder både giver større mangfoldighed end monopoler og mange, økonomisk svage fjernsynsudbydere.

Det betyder dog ikke, at de regionale udbydere nødvendigvis skal afholde sig fra at koordinere indsatsen og dermed få mere ud af de begrænsede ressourcer. I så fald er det dog næppe kun TV2/Regionerne og DRs regionale radioer, der skal samarbejde. Også de lokale og regionale dagblade kan inddrages, fx som underleverandører af nyheder og magasinindhold, som vi bl.a. kender det fra BBC.

6.1.3 Licensfinansiering af public service-puljen

I 2007 blev der oprettet en dansk public service-pulje (finansieret via licensmidlerne) med det formål at støtte kvalitetsprogrammer på andre tv-kanaler end DR. Beløbsrammen var 75 mio. kr. over tre år, der blev forøget med yderligere 20 mio. kr. ved fordeling af overskydende licensmidler i 2009. Dermed signalerede et flertal i det danske folketing, at public service på tv-området ikke snævert er knyttet til bestemte institutioner. Også TV3, SBS og det kabelbaserede dk4 kan nu tilbyde licensfinansieret public service-tv i form af dokumentarprogrammer og drama. Et kritikpunkt mod ordningen har været, at den medvirker til finansiering af internationale aktørers indholdsproduktion i Danmark. Som udgangspunkt er dette korrekt, men ikke desto mindre øger puljen tilgængeligheden og mangfoldigheden af meriteret public service-tv.

Public service-puljen administreres af Det Danske Filminstitut, der i en selvevaluering har dokumenteret stor interesse for ordningen. Det er endnu kun få af de støttede programmer, der er blevet vist, så erfaringerne med ordningen er for begrænsede til at drage definitive konklusioner. Heller ikke erfaringer fra en tilsvarende ordning i New Zealand, der har fungeret siden slutningen af 1980'erne (New Zealand On Air), og en lignende irsk ordning (Sound and Vision Fund) fra 2005, er ganske entydige.

Kritikere af ordningen kan finde belæg for det såkaldte *glidebaneargument*: Det hævdes, at hvis man først åbner for en sådan, selektiv tildeling af licensmidler, vil man svække mangfoldighed og tilgængelighed i relation til de nationale, public service-institutioner. I New Zealand er tilgængeligheden af TVNZ (målt som reach og share) ganske vist intakt, men forskningsbaserede evalueringer af programindholdet dokumenterer svækket mangfoldighed, sammenlignet med andre public service-udbydere. Hertil kommer, at TVNZ med engelsk som sprog har kunnet kompensere reducerede bevillinger med relativt billigt BBC-indhold – uden udgifter til tekstning.

En engelsksproget BBC-løsning forekommer ikke mediestøttepolitisk realistisk i Danmark. Til gengæld kan tilhængere af puljeordningen i New Zealand finde belæg for det såkaldte *løfte-stangsargument*: Det er (også før indspilningen af "Ringenes Herre"-trilogien) lykkedes at udvikle et bæredygtigt produktionsmiljø uden for de store broadcasting-institutioner. Desuden vurderer New Zealand On Air i deres systematiske selvevalueringer, at der er sikret produktion af originale dokumentarprogrammer – ikke mindst i relation til Maori-minoritetsgrupperne – i langt større omfang, end tilfældet var før indførelsen af puljeordningen.

Den new zealandske puljeordning er på det seneste udvidet til også at omfatte andre platforme end tv, som det i en kortere årrække har været tilfældet i Holland, hvor man bl.a. kan søge støtte til public service-formål på web og i form af undersøgende journalistik uden at være tilknyttet licensfinansierede institutioner. Hvis man i Danmark ønsker at videreføre public service-puljen kan det derfor mediestøttepolitisk overvejes:

- (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.

Som betingelserne er nu, kan puljeordningen kun støtte tv-drama og dokumentarprogrammer, der er "originale og nyskabende". Men det er jo ikke nødvendigvis ensbetydende med public service-indhold. Samtidig er public service-indhold ikke altid originalt og nyskabende. Målet kunne alternativt være kun at satse på høj kvalitet og primært støtte projekter, som kan blive "fyrtårne" i den hjemlige public service-produktion – uanset platform.

Det kunne derfor ud fra forudsætningerne i saneringsscenarioet være hensigtsmæssigt at overveje, hvordan en puljeordning som denne på længere sigt kan bidrage til at fastholde konkurrencen på public service-området i en fremtid, hvor TV2 Danmark næppe vil være i stand til at konkurrere med DR på almindelige forretningsmæssige vilkår i alle genrer, men formodentlig alene på nyhedsformidling i snæver forstand. Det kunne eksempelvis overvejes at udvide puljens formål fra tv-drama og tv-dokumentar i snæver forstand til en bredere vifte af medieindhold, herunder multimediale samproduktioner og radio. Derved kan mangfoldigheden og tilgængeligheden af public service-indhold på platforme, som traditionelt ikke producerer public service-indhold, øges.

En eventuel udvidelse af støttesigtet kunne finansieres gennem overskydende licensmidler og/eller gennem licensbesparelser, knyttet til indførelse af delvis reklamefinansiering af det nuværende P3-indhold og/eller TV2/Regionernes nye landsdækkende digitalkanal (som beskrevet i afsnit 6.1.1 og 6.1.2).

6.1.4 Andre former for offentlig støtte til elektroniske medier

Ud over de allerede nævnte ordninger, finansierede licensmidlerne i finansåret 2007 også disse formål:

- Den almennyttige fond Station Next, der som filmformidlings- og kulturcenter, har til formål at fremme kendskabet til de levende billeders produktion og historie mv. dels gennem kulturelle aktiviteter, dels gennem undervisning i filmproduktion mv. for den danske skoleungdom
- Mediesekretariatet, der bl.a. havde til formål at administrere dele af mediepolitikken
- Mediestatistikbanken, der har til formål at give alle interesserede en nem og overskuelig adgang til basale fakta om de elektroniske medier i Danmark.
- Mediestøtteudredningen, der har til formål at skabe grundlag for videre politiske overvejelser om den fremtidige mediestøtte.

Af licensmidlerne øremærkes desuden en pulje med det formål at yde tilskud til radio- og tv-stationer "med bred kontakt til lokalsamfundet, som ikke oppebærer reklameindtægter". Der er tale om nulsum-støtte: Jo flere kvalificerede ansøgere, jo mindre støtte til hver af dem. Desuden afsættes 2 mio. kr. årligt til en særlig pulje med henblik på støtte til studenterradio- og -tv, højskoleradio og -tv samt lokalradio og lokal-tv for handicappede. Samlet set, drejer det sig om statstilskud for 58,8 mio. kr., hvortil skal lægges ca. 10 mio. kr. i kommunale støttemidler.

Disse tilskud til ikke-kommerciel lokalradio beregnes og administreres efter ganske indviklede regler, som alene i transaktionsomkostninger lægger beslag på små 2 mio. licenskroner om året. Der er blevet rettet kritik af tildelingskriterierne og fremsat påstande om misbrug af støtteordningen. Lyttertallene er stærkt begrænsede, og på trods af statsstøtten er mange lokalradioer lukket siden forsøgsordningens start i 1983. Siden er der til gengæld opstået radio på internettet, som efter de gældende regler ikke kan modtage offentlig mediestøtte.

Til gengæld er lokal-tv nu blevet overflyttet til den i afsnit 6.1.2 nævnte regionaliserede digitalkanal. I forbindelse med overvejelser vedrørende replanlægning af FM-båndet har det endvidere været diskuteret, om de non-kommercielle radiostationer udgør den optimale udnyttelse af de knappe frekvenser, vurderet ud fra hensynet til mangfoldighed og tilgængelighed i relation til den demokratiske debat i samfundet samt kulturelle og folkeoplysende hensyn.

En sagkyndig arbejdsgruppe (Jauert & Prehn, 2002:14) konkluderede, at "publikum til hovedparten af de undersøgte programmer er begrænset, men at "Den udbredte frie adgang (public access) til at ytre sig, både om politiske og om kulturelle emner, betragtes af mange som et demokratisk gode og som et forum, der i bedste fald kan bidrage til at fastholde og udvikle en særlig lokal identitet."

Det har ikke været muligt inden for de rammer, som er givet nærværende udredning, at trænge dybere ned i problematikken. Hvis man ønsker at opretholde støtten til lokalradio og tv kan det derfor mediestøttepolitisk overvejes:

- (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.

Baggrunden for denne overvejelse er, at lokalradio blev lanceret på et tidspunkt, hvor internettet endnu ikke var en realitet. Derfor blev disse græsrodsaktiviteter henvist til free-to-air distribution. I dag ville www-formidling både give lokalradioerne en bredere berøringsflade og samtidig friholde FM-frekvenser, som kunne anvendes til andre mediepolitiske formål. Under alle omstændigheder kan det overvejes at underkaste såvel lokalradio som lokale tv-regler selvforvaltede public service-deklarationer, der efterfølgende gøres til genstand for ekstern revision (jf. afsnit 6.1.1).

For fuldstændighedens skyld skal udredningen nævne, at der i støtten til de elektroniske medier også indgår politisk øremærkede beløb til dansk filmproduktion, som kanaliseres via DR og TV2. Denne problematik falder uden for udredningens kommissorium, men på længere sigt er det næppe den mest hensigtsmæssig måde at sikre maksimal armslængde, tilgængelighed og mangfoldighed – hverken anskuet fra et tv- eller filmperspektiv.

6.2 Offentlig støtte til trykte medier

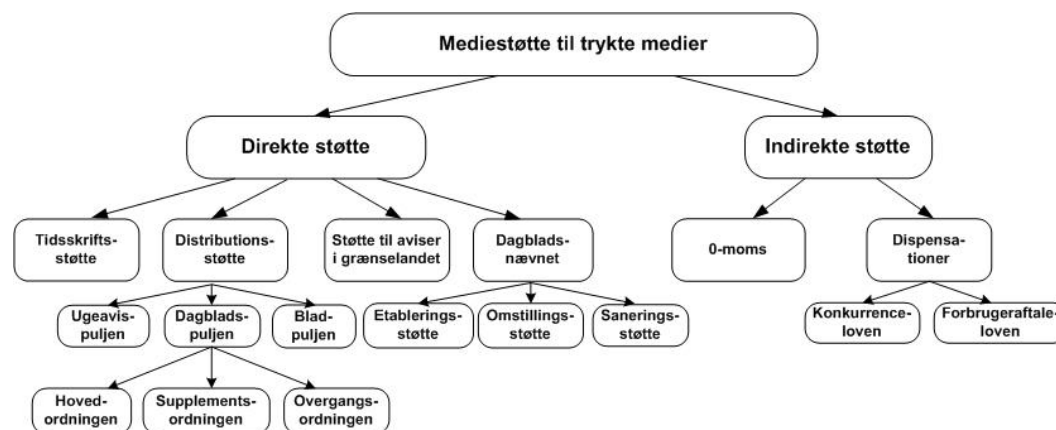
Vedrørende de trykte medier i almindelighed og dagspressen i særdeleshed blev det understreget af statsministerens nedsatte Medieudvalg i sin slutbetænkning (1996), at "Det er netop fraværet af reguleringer og forskrifter, der giver disse medier deres særlige placering og betydning i det repræsentative folkestyre" i modsætning til de elektroniske medier, der med økonomiske, tekniske og politiske begrundelser blev statsligt reguleret og subsidieret.

Siden er dansk dagspresse i stigende grad blevet afhængig af direkte og indirekte pressestøtte. De elektroniske medier og internettet æder sig ind på printmarkedet på tre måder: tv og computerbrug stjæler tid fra trykte medier, mediebrugerne oplever, at nyheder (der koster dagbladsredaktionerne dyrt) er et gratis gode. Samtidig søger rubrikannoncerne, fx job, bil og hus, derhen, hvor søgemulighederne er mest mangfoldige og billige.

Som det fremgår af udredningens prognoser, udgør de 1.546,8 mio. offentlige støttekroner således forskellen på liv og død for flertallet af danske dagbladsudgivere. Men som det fremgår af

baselinescenariet, vil det næppe være tilstrækkeligt til at fastholde den nuværende tilgængelighed og mangfoldighed på dagbladsmarkedet på længere sigt.

Figur 24. Overblik over mediestøtte til de trykte medier, 2007



I de seneste år er både armslængdeprincippet, tilgængelighedsprincippet og mangfoldighedsprincippet for de trykte mediers vedkommende blevet udfordret, da den automatiske portostøtte med rødder tilbage til 1700-tallet blev afløst af et kompliceret puljesystem, der indebærer oplysning af navne på abonnenter til en revisor i forbindelse med bulk-distribution, regler for mindstemål af redaktionelt stof og andre begrænsninger i den publicistiske autonomi, der kan give anledning til uhensigtsmæssig adfærd i bladhusene.

Samtidig medfører de strukturelle ændringer blandt især dagbladene, som blev skitseret i baselinescenariet, at både puljesystemet og den indirekte støtte gennem 0-momsen i fremtiden vil give anledning til stadig flere uhensigtsmæssige bivirkninger, der vilkårligt straffer nogle dagblade og hæmmer deres incitamenter for at gennemføre reformer, der på længere sigt vil være nødvendige for deres levedygtighed.

I det følgende vil vi se nærmere på nogle af disse problematikker og deres konsekvenser for de trykte mediers tilgængelighed og mangfoldighed, bl.a. ved at sammenligne med de tilsvarende støtteordninger i Norge og Sverige. Målet er inden for de givne rammer for saneringsscenariet at skitsere, hvordan nogle af mediestøtteordningerne politisk kan tages op til kritisk vurdering med henblik på effektivisering og innovation i danske bladhus, der alle i større eller mindre omfang forsøger at finde nye forretningsmodeller i samspil mellem papir og internettet.

6.2.1 Distributionsstøtte

I lov om støtte til distribution af dagblade er det overordnede formål at "fremme flerheden og mangfoldigheden af dagblade samt udbredelsen heraf". Vurderingen af indfrielsen af dette mål kræver omfattende indholdsanalyser, som ikke har kunnet gennemføres inden for udredningens bevillingsmæssige rammer. Igangværende forskning tyder dog på, at den før ordningens indførelse eksisterende "flerhed" er *bevaret*, men ikke nødvendigvis fremmet.

Distributionsstøtteordningen gav anledning til problemer, da gratisaviserne (MetroXpress og 24timer) ansøgte om at få del i distributionsstøtten. Ansøgningen blev afslået. Efter en henvendelse til Folketinget blev bekendtgørelsen ændret i 2008. Hermed kommer mængden af potentielt tilskudsberettigede dagblade op på mindst 56.

Det forekommer i den forbindelse principielt uheldigt, at de penge, som modtagerne forventes at anvende på at leve op til og dokumentere støtteordningens formelle krav, næppe øger publikationernes evne til at bidrage til opfyldelsen af de reelle mediepolitiske målsætninger i tilsvarende grad. Gratisaviserne er således administrativt blevet underlagt kontrolkrav, der ansås at koste en væsentlig andel af støttebeløbet (ca. 15 mio. kr.) årligt. Det anses af støttemodtagerne for nødvendigt, fordi man risikerer at miste støtten med tilbagevirkende kraft, hvis man blot en en-

kelt dag ikke kan dokumentere, at det redaktionelle indhold udgør mindst 50 procent, og at mindst 30 procent er redaktionelt bearbejdet med henblik på den konkrete publikation.

Desuden skal støttemodtagerne i forbindelse med bulk-distribution – med navn og underskrift, fremsendt til udgivers revisor – dokumentere, hvem avisen rent faktisk distribueres til. Disse krav strider umiddelbart imod den danske tradition for pressefrihed og privatlivets fred. Især kravet om at oplyse navne på visse typer af avisabonnenter er en uheldig præcedens, som – hvis der skal være lige ret for loven – også på længere sigt må komme til at gælde andre typer af dagblads- og medieleverancer end bulk-distribution. Det er naturligvis helt legitimt, at staten kontrollerer, at skattefinansierede subsidier anvendes i overensstemmelse med intentionerne. Men i så fald bør det overvejes at evaluere i relation til de generelle mål på programniveau (armslængde, tilgængelighed, mangfoldighed etc.), ikke kun på projektniveau med deraf følgende risiko for utilsigtede og ikke-meriterende bivirkninger. Derfor kan det mediestøttepolitisk overvejes:

- (7) om de administrative kontrolmekanismer knyttet til de trykte mediers distributionsstøtte udfordrer mediebrugernes retssikkerhed og støttemodtagernes transaktionsomkostninger i urimelig grad

Ud over kravet om identifikation af avismodtagere og risiko for tab af støtte med tilbagevirkende kraft, er det også problematisk, at nye, kvalificerede støttemodtagere, svækker nuværende, velmeriterede modtageres muligheder for at planlægge fremtidig drift. Da distributionspuljerne er nulsum-støtte, betyder støtte til gratisaviserne (og andre potentielle støttemodtagere), at der bliver mindre til de brugerbetalte dagblade, hvilket gør det vanskeligt at lægge budgetter og fastholde planlagte aktiviteter. Et alternativ kunne være at fastholde den såkaldte overgangspulje, der efter planen udfases i 2011, så der fortsat tilbageholdes en andel af distributionsstøtten til dækning af ekstra udgifter ved udvidelse af modtagerkredsen. Hvis der i et finansår dukker kvalificerede ansøgere op, behøver de i givet fald ikke vente til næste finanslov, men kan indgå i ordningen med det samme. Er der i et givent finansår ingen nye modtagere, vil allerede meriterede modtagere få en ekstra sum penge at lave publicistisk medieindhold for.

En yderligere udfordring ved den nuværende distributionsstøtte er, at den gives til bladtitler (ikke til mediekoncerner), hvilket kan føre til spekulation i opretholdelse af hovedblade, som ud fra en markedsbaseret og driftsmæssig vurdering burde fusioneres. Maksimumbeløbet har desuden den effekt, at små og mellemstore dagblade (under 23.000 eksemplarer) straffes ved oplagsnedgang, mens store dagblade i praksis modtager mere støtte, når små og mellemstore dagblade oplever oplagsnedgang. Dette fænomen ses tydeligt ved sammenligning af tildelinger i 2007 og 2008.

Det kan i det hele taget overvejes, om selve grundlaget for distributionsstøttens indretning giver anledning til uhensigtsmæssige transaktionsomkostninger, når publikationer skal tilpasse sig de eksisterende støttekriterier, fx kravet om 50 procent redaktionelt indhold (uanset svingninger i annoncemængden), at "udkomme mindst fem hverdage om ugen (hverdage defineres som mandag-lørdag)" og "at henvende sig til en bred kreds af læsere". Femdages-kravet blev i sin tid indført af hensyn til arbejdsgangen i P&T, og bredde-kravet for at adskille traditionelle dagblade fra fagblade og magasiner.

Udviklingen i efterspørgslen efter dagblade både blandt læsere og annoncører tilsiger en stærkere nicheorientering, som fører til segmentering af den potentielle læserkreds. Desuden kan bladhusene blive nødsaget til at reducere deres udgivelsesfrekvens for at operere på et økonomisk grundlag, der på mellemlangt og langt sigt kan sikre bæredygtige driftsresultater på dagbladsproduktionen – og dermed maksimere tilgængeligheden af dagbladene. Under de nuværende distributionsstøtteregler må fådages-aviser (som blandt andet har stor udbredelse i Norge) imidlertid overgå fra Dagbladspuljen til Ugeavispuljen, som rummer væsentligt færre støttemidler. På den baggrund kan det mediestøttepolitisk overvejes:

- (8) om Ugeavispuljen kan fusioneres med Dagbladspuljen, så distributionsstøttens bestemmelser om specifikke udgivelsesfrekvenser ikke hindrer innovation og lønsomhed på avis- og bladmarkedet.

I den forbindelse kunne det overvejes at øge den samlede sum til distribution af trykte medier, fx ved gradvist at forøge den såkaldte lønsumsafgift knyttet til dagbladenes 0-moms (se afsnit 6.2.2) og overføre det indvundne beløb til den fusionerede Distributionspulje. Samtidig bør det overvejes, om man kan gøre noget ved de u hensigtsmæssigheder, som p.t. gør sig gældende i relation til distributionsstøtte, knyttet til ugeaviser. Puljens officielle formål er "at tilvejebringe en ordning, der kan støtte udgivere af dagbladslignende publikationer, da disse bidrager til demokratisk debat, kulturel og samfundsmæssig oplysning ligesom almindelige dagblade" (Forslag 2005/1 LSF 96 til lov om ændring af lov om distributionstilskud til visse periodiske blade og tidsskrifter). Udredningens interviews med interessenter viser imidlertid, at puljen af mange opfattes som en "lex Weekendavisen", da denne publikation blev hårdt ramt ved overgangen fra portostøtte til distributionsstøtte. De øvrige modtagere af støtte fra Ugeavispuljen tilhører mediegrupperne magasiner og fagblade. I 2007 modtog 11 publikationer støtte fra Ugeavispuljen.

Udredningen har – mod løfte om anonymisering – fået indsigt i afslagene om støtte fra Ugeavispuljen i 2006, 2007 og 2008. Af afslagene er det ikke klart, hvorfor nogle fagblade og tidsskrifter kan modtage støtte fra Ugeavispuljen, mens andre ikke kan. Danske Specialmedier finder denne forskelsbehandling urimelig og anser de nuværende støtteordninger på avis- og bladområdet for konkurrenceforvridende. Desuden anføres det, at den liberalisering af postomdelingen, som var en væsentlig del af begrundelsen for ophævelsen af portostøtten, ikke har resulteret i fri konkurrence. Det kritiseres blandt andet, at Post Danmark ikke er belagt med moms, mens distribution med andre virksomheder er pålagt 25 procent moms.

Til støtte for dansksprogede tidsskrifter af videnskabelig og almenkulturel art blev der i 2004 oprettet en særlig Bladpulje, som led i omlægning af distributionsstøtten fra portostøtte til puljestøtte. Definitionen af støtteberettigede publikationer blev stærkt indsnævret med henblik på at undgå subsidiering af rene underholdningsmagasiner og publikationer, udgivet af offentlige myndigheder. Bladpuljens tildelinger blev analyseret forholdsvis nuanceret i 2004. Da dette var Bladpuljens første år, kan ændringer dog være sket, efterhånden som brugen af puljen er blevet konsolideret. I 2004 behandlede Bladpuljens fordelingsudvalg 1.515 ansøgninger. Heraf fik 1.275 tilsagn, mens 240 fik afslag. 27 tilskudsmodtagere har efterfølgende fået annulleret deres ansøgninger, da de alligevel ikke levede op til støttekriterierne. Til sammenligning blev 10 ansøgninger annulleret i 2006. Størstedelen af blade, der modtog støtte, faldt under kategorien idræt (36,1 procent).

Det kan ikke lade sig gøre at beregne betydningen af Bladpuljestøtten for de enkelte støttemodtagere, grundet manglende information om deres økonomi. Men det må antages, at en stor del ikke ville eksistere, hvis de ikke modtog økonomisk støtte til distributionen. Hvis man ønsker at opretholde den nuværende støtte til tidsskrifter, kan det mediestøttepolitisk overvejes:

- (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.

Online-publicering vil ikke kun reducere distributionsomkostningerne for udgiverne, men også give øget tilgængelighed og dermed større mulighed for at opfylde mediestøttens overordnede formål om debatskabelse, kulturformidling og folkeoplysning. I Sverige har man med disse formål for øje for perioden 2008-10 oprettet en særlig distributionsfond på 5 mio. svenske kroner til "elektronisk distribution" af trykte medier som et tilbud til abonnenter, der i en forsøgsperiode er villige til selv at printe ud eller på anden vis investerer i innovativ udvikling af de trykte mediers forretningsmodeller, herunder støtte til større tilgængelighed via elektronisk distribution.

6.2.2 0-moms på bladsalg

I modsætning til distributionsstøtten er 0-moms på bladsalg en plussum: Jo større bladsalg, jo mere støtte; jo mindre priselasticitet, jo større værdi for støttemodtageren. Støtten er således knyttet til bladsalgets provenu – ikke til antallet af solgte enheder, hvilket medfører, at støtten øges, hvis prisen på dagbladene sættes op, selvom oplag og læsertal eventuelt mindskes og dermed skaber mindre tilgængelighed.

Udredningen har allokeret mange ressourcer i forsøg på at afklare, i hvor høj grad dagspressens konkurrencekraft (eller mangel på samme) er knyttet til den 0-moms (se bilag 2). Det har imidlertid ikke været muligt at få en præcis formålsbeskrivelse for 0-momsen eller en autoritativ opgørelse over, hvilke medier der er omfattet af denne form for pressestøtte. Et kvalificeret skøn siger 85 titler, men det er uklart, om det er udtømmende.

Baggrunden for 0-momsen var et folketingspolitisk løfte om ikke at lægge skat på det frie ord, affødt af den epidemiske bladdød i efterkrigstiden, som afviklede det partipolitiske firbladssystem. Indtil 1967 var også fagblade, der blev trykt på avispapir, fritaget for afgifter og omsætningsafgift på papirforbruget. I modsætning til dagspressen blev fritagelsen ikke videreført, da moms blev indført. Den officielle begrundelse var, at faglige foreninger slet ikke var momspligtige, da to tredjedele af fagbladene blev finansieret gennem foreningskontingenter – ikke gennem bladsalg. De fagblade og tidsskrifter, der blev udgivet af ikke-foreningsejede forlag, sidestillede lovgiverne derved med mediegruppen magasiner og adresseløse tryksager, der i forvejen blev betragtet som fuldt ud momspligtige.

Både fagpresse og magasinpresse anser administrationen af 0-momsen for at være konkurrenceforvridende (se input fra interessenterne på udredningens hjemmeside). Kritikere har også anført, at 0-satsen er i strid med EU's 6. momsdirektiv, der giver mulighed for nedsættelse af moms på blandt andet aviser, men ikke til mindre end 5 procent. Den danske 0-moms er imidlertid baseret på den særordning, at medlemslandene kan beholde momsordninger, som var i kraft før 1.1.1991, indtil EU har fået harmoniseret moms i samtlige medlemslande.²⁶

I 1994 fremlagde EU-Kommissionen en rapport om 0-moms og har derved indirekte anerkendt ordningen, selvom der altså er forbud mod momssatser under 5 procent på nye ordninger. Det betyder formodentlig, at enhver udvidelse af den danske ordning, fx 0-moms for en bredere kreds af trykte medier, af EU-myndighederne ville blive betragtet som en ny støtteordning, der næppe vil blive godkendt på det foreliggende grundlag. Derimod er der intet juridisk til hinder for at fortsætte uændret, indtil EU fastlægger en endelig, tværgående momsordning eller indfører en lavere momssats à la Sverige (efter 1996) for alle trykte medier, hvad der dog næppe er politisk fremkommeligt.

Ikke desto mindre har skattekommissionen udtalt, "at det [kan] være hensigtsmæssigt med en gradvis indfasning af forslaget om afskaffelse af særordningen [0-moms] for aviser, således at branchen får tid til den nødvendige omstilling." En indfasning kan her ske ved at lade lønsumsafgiften – ikke momssatsen – stige gradvist. Også ESA – EFTA parallel til EU-Kommissionen – har erklæret, at den norske momsfritagelse for dagblade og moms på andre trykte medier er konkurrenceforvridende. Hvis man på den baggrund ønsker at fremtidssikre støtten til dagbladenes mangfoldighed og tilgængelighed i Danmark, kan det mediestøttepolitisk overvejes:

- (10) om dagblade, der driftsøkonomisk er blevet afhængige af 0-moms, kan holdes skadesløse, når EU harmoniserer momstaksterne på det indre marked.

På baggrund af udredningens analyser og prognoser forekommer det i det hele taget langt fra givet, at 0-momsen er den optimale måde at sikre tilgængelighed og mangfoldighed i de trykte medier. Desuden indebærer ordningen risiko for konkurrenceforvridning i relation til magasinpressen og andre platforme, der er belagt med 25 procent moms. Hverken en afvikling over tid (som beskrevet i kapitel 6), fradragsberettiget dagbladsabonnement på selvangivelsen (som ville knytte støtten mere direkte til læsernes frie valg) eller indførelse af en differentieret momssats for alle trykte medier med publicistiske meriter (som vi kender det fra Sverige) lader sig dog gennemføre på kort sigt uden bivirkninger af mediepolitiske og fiskal art.

EU-momsdirektivet har allerede gjort det ulovligt at opretholde og indføre andre omsætningsafgifter end moms. Det danske arbejdsmarkedsbidrag (AMBI) kom dermed i strid med traktaten (særligt artikel 189). Dette gav anledning til SAG C-234/91, hvor EF-domstolens dom i 1992 gik imod den danske stat. I forventning om traktatbrudssagens udfald havde Danmark allerede i 1990 besluttet at fjerne arbejdsmarkedsbidraget, mens lønsumsafgiftens anvendelsesområde skulle udvides til at inkludere bl.a. 0-momsede aviser. Udvidelse af lønsumsafgiften trådte i kraft 1. januar 1992. Lønsumsafgiften har siden været uændret med 2½ procent af de 0-momsbelagte avisers avissalg, hvorved værdien af ordningen blev reduceret fra 25 til 22½ procent af bladsalget. Som nævnt i 6.2.1 kunne det mediepolitisk overvejes at øge lønsumsafgiften og overføre det indvundne skatteprovenu til distributionsstøttepuljerne for trykte medier med henblik på at øge tilgængelighed af dagbladslignende publikationer og tydeliggøre, at her er tale om en støtte til læserne – ikke til dagbladsudgiverne.

Da momsen blev indført i 1967, var den på 10 procent. Værdien af dagbladenes 0-moms – og den deraf følgende konkurrencefordel – er vokset, efterhånden som momssatsen er steget til de nuværende 25 procent, som har været gældende siden 1992. På den baggrund anbefalede Mediekommissionens flertal i 1983 opretholdelse af 0-momsen, "hvad enten den betragtes som indirekte tilskud til dagspressen eller som støtte til dagbladslæserne", fordi værdien af ordningen var så stor (300 mio. kr. i 1983), "at en ophævelse af ordningen ville få katastrofale konsekvenser for dagspressen".

Medieudvalgets 1996-betænkning anbefalede ligeledes, at 0-momsen fortsatte uændret (værdien var for 1994 anslået til 870 mio. kr.). Medieudvalget diskuterede også bladsalgets prisfølsomhed, der blev betragtet som "ganske stor" – særligt for løssalgsaviser og de lokale dagblade. Der var dog ingen forskningsbaseret argumentation for denne vurdering – bortset fra en henvisning til de almene økonomiske analyser af dagbladsbranchen, der viser "skrøbelighed", især for mange af de mindre dagblade, "at selv mindre ændringer i negativ regning ville få katastrofale følger for den del af branchen og formentlig føre til en situation, hvor kun 5-6 af de store bladhuse ville kunne overleve og tilpasse sig de nye vilkår."

Argumentationen er interessant. Især fordi spådommen holdt stik – vel at mærke, selvom 0-momsen blev opretholdt uændret. I 2007 er der faktisk kun 6 store bladhuse tilbage på dagbladsmarkedet (Berlingske Medier/Mecom, JP/Politikens Hus, Nordjyske Medier, Fynske Medier, Sjællandske Medier, Børsen/Bonnier), mens de øvrige dagbladsudgivere økonomisk set i stigende grad må betragtes som producenter af distriktsblade med underskudsgivende dagbladsdrift som sideaktivitet og dermed som dybt afhængige af 0-momsen. Under den nuværende aviskrise, lader det sig næppe gøre at ændre på dette forhold på kort sigt under de vilkår, som er knyttet til saneringsscenariet. Men udredningen giver sit bud på en mere langsigtet helhedsløsning i kapitel 7.

6.2.3 Støtte fra Dagbladsnævnet

Medielicensen, distributionsstøtten og 0-moms går primært til etablerede medieudbydere. Der er i det danske mediestøttesystem kun Dagbladsnævnet, der (foruden saneringsstøtte og omstillingshjælp til eksisterende dagblade) giver økonomiske incitamenter til, at iværksættere kan starte nye dagbladslignende publikationer.

Dagbladsnævnet blev oprettet i 2006 i forbindelse med nedlæggelsen af Dagspressens Finansieringsinstitut. Nævnet, der består af ministerielt udpegede sagkyndige og desuden trækker på eksterne konsulenter, yder støtte til dagblade gennem tre forskellige ordninger: Etableringsordningen, omstillingsordningen og saneringsordningen. Dagbladsnævnets tilskudsordninger er ikke anmeldt og derfor heller ikke godkendt af EU.

Dagbladsnævnets drift og puljer finansieres af en årlig reservationsbevilling på finansloven under Kulturministeriets ressort. I 2007 var afsat 13,2 mio. kr. (§ 21.11.57). Desuden har Dagbladsnævnet fået overført ubrugte midler fra Dagspressens Finansieringsinstitut (i alt 58,8 mio. kr.). Ubrugte midler overføres til næste år. Finanslovsbevillingen kan skifte i størrelse fra år til år. Dagbladsnævnet havde primo 2007 en kapitalbeholdning på 69,9 mio. kr. Reservationsbevillingerne svarer til dem, der gjaldt for Dagspressens Finansieringsinstitut. Det lader således til, at det samme niveau er videreført inden for nye rammer.

Der er i Dagbladsnævnets korte historie ikke blevet bevilget midler via saneringsordningen, og etableringsordningen blev kun anvendt en gang i 2007. Gennem omstillingsordningen blev bevilget 2,126 mio. kr. i 2006 (til Dagbladet Information og Randers Amtstavis) og 7,426 mio. kr. i 2007. Støtten i 2007 er bevilget som omstillingsstøtte til Dagbladet Information (6 mio. kr. over tre år, men bogført i 2007) og Arbejderen (957.000 kr.) samt etableringsstøtte til det arabisk-sprogede blad Al Khabar (469.000).

Foranlediget af Dagbladet Information har der været diskussioner om, hvorvidt støtte kan ydes til samme dagblad flere på hinanden følgende gange, da det er en betingelse for tilskud, at dette fører til, at dagbladet bliver økonomisk selvberende. Støtte blev igen givet til Dagbladet Information, men det blev indskærpet, at gentagen støtte var en undtagelse. Desuden er det blevet fastslået, at nævnet fortolker de lovfastsatte betingelser for omstillingsstøtte således, at midler kan tildeles dagblade, der er i gang med en længere omstillingsproces, også selvom de ikke i de seneste år har været inde i en negativ udvikling. Endelig blev det besluttet at se isoleret på nødlidende lokalaviser, selvom disse er koncernforbundne med større bladhuse.

I en selvevaluering af indsatsen fremhæver Dagbladsnævnet i 2009, at det forekommer utidssvarende, at nævnet efter de gældende regler ikke må yde støtte til øget internetsatsning, selvom de ansøgende dagblade selv anser det for nødvendige tilpasningsvilkår for dagbladsmarkedet. Hvis man ønsker Dagbladsnævnet opretholdt i sin nuværende form, kan det derfor mediestøttepolitisk overvejes:

- (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.

Det er desuden bemærkelsesværdigt, at Dagbladsnævnet indtil nu kun har modtaget kvalificerede ansøgere, der kan udløse en mindre del af den bevilling, der står til rådighed. Det kan hænge sammen med, at historiske erfaringer tyder på, at det er stærkt tvivlsomt, om nye dagblade på print kan lanceres i Danmark – med eller uden offentlig mediestøtte. I den forbindelse yder Dagbladsnævnet en rosværdig indsats ved at yde støtte til forundersøgelser, der kan kvalificere sådanne projekter og eventuelt inspirere initiativtagerne til at finde andre platforme at udgive dagbladslignende publikationer på. Men til sådanne formål er etableringsstøttemulighederne begrænsede. Desuden kan det bemærkes, at der ikke er givet videre rammer for at yde støtte til udvikling og sanering af relevante sideaktiviteter i eksisterende bladhuse samt for etableringsstøtte til fritstående webbaserede medier, der kan dokumentere publicistiske ambitioner og meriter.

6.2.4 Andre støtteordninger til trykte medier

Danske dagblade og magasiner er dispenseret fra konkurrenceloven (lovbekendtgørelse nr. 1027 af 21/08/2007 af konkurrenceloven, § 6 stk. 2.7 (tidligere § 14)) om forbud mod fastsættelse af bindende priser. Støtten er en indirekte støtte, der fungerer ved at fritage aviser og magasiner fra pres fra konkurrence på priser i distributionsleddet. Dispensationen er meddelt af Konkurrencerådet i forbindelse med konkurrenceloven af 1990. Rådet lagde i den sammenhæng vægt på, "at der er tale om et marked, der udvikler sig. Man har derfor ønsket at fremhæve, at dispensation gives indtil videre, således at rådet vil tage godkendelsen op til behandling, såfremt markedsudviklingen tilsiger dette". (SKR nr. 10046 af 30-5-1990). Støtten er ikke finansieret, og dens værdi lader sig ikke umiddelbart fastsætte.

Danske aviser, ugeblade og tidsskrifter er desuden i forbindelse med tegning af abonnement dispenseret fra forbrugeraftalelovens (tidl. dørsalgsloven) forbud mod uanmodet henvendelse. Dispensationen er givet direkte i lov nr. 451 af 09/06/2004 om visse forbrugeraftaler (forbrugeraftaleloven), § 6 stk. 2.2. Dispensationen kan umiddelbart spores til forbrugeraftaleloven af 1978 (§2 stk., 2) (lov nr. 139 af 29-3-1978) og bekendtgørelsen af den nye forbrugeraftalelov af 1987 (§2 stk. 2). Der kan ikke findes noget klart defineret formål med dispensationen for forbrugeraftaleloven.

Da disse ordninger er fiskalt neutrale, kan de uden at belaste de offentlige mediestøtteudgifter fortsættes uændret, idet især sidstnævnte vurderes at have ganske stor værdi, især for de krise-

truede dagblade. Hertil skal føjes, at det i udlandet, bl.a. i USA, p.t. overvejes at give midlertidig dispensation fra konkurrencelovgivningen, så der kan etableres bæredygtig mediesynergi gennem partnerskaber, der ellers ville være at betragte som ulovlige karteller (trusts) i konkurrencelovens forstand. På den baggrund kan det overvejes, hvordan man i en dansk sammenhæng kan sikre:

- (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.

Her er støttepolitisk tale om en vanskelig balancegang. På den ene side viser dansk og international medieforskning, at monopoldannelse kan svække medietilgængelighed og reducere ejerskabsmangfoldigheden i mediestrukturen. På den anden side er det uheldigt, hvis mediestøtteordninger og konkurrencelovgivning svækker mulighederne for at møde den internationale konkurrence, fx udenlandske opkøbere af bladhuse og Google på annoncemarkedet, fordi national rivalisering forhindrer alliancer og partnerskaber, der kan tilbyde lokale, regionale og nationale mediebrugere hjemmemarkedsbaserede alternativer i den globaliserede mediekonkurrence.

På den baggrund har der både fra politisk hold og fra brancheorganisationernes side været betydelig modvilje mod selektiv mediestøtte. Sådanne ordninger kan ligeledes drages i tvivl i forhold til EU's konkurrencelovgivning, som det er tilfældet med den selektive pressestøtte i Sverige netop nu. Medieindhold, rettet mod minoriteter, udgør dog traditionelt en undtagelse fra denne regel. Den danske stat giver således øremærkede penge til Flensborg Avis, og tilsvarende fra den tyske stat ydes pressestøtte til Der Nordschleswiger. Flensborg Avis får hvert år bevilget et beløb på ca. 22 mio. kr. af Udvalget vedrørende danske kulturelle anliggender i Sydslesvig under Undervisningsministeriet. Disse midler er taget fra finanslovens § 20.84.01 om Danske kulturelle anliggender i Sydslesvig (i alt i 2007 393,9 mio. kr.) under Undervisningsministeriets ressort.

Flensborg Avis får desuden distributionsstøtte fra Dagbladspuljen, der er rettet mod dagblade, som distribueres i Danmark. I 2007 beløb dette sig til 1,05 mio. kr. Dette beløb er mindre end den skønnede indirekte støtte fra portostøtteordningen (i 2004: 1.349.000-1.855.000 kr.) og sammenligneligt mindre, end den tyske mindretalsavis Der Nordschleswiger får. Baggrunden er, at Flensborg Avis ikke karakteriseres som rettet mod et mindretal inden for landets grænser.

På grundlag af udredningens analyser og prognoser kan der argumenteres for, at det nuværende tilskud (svarende til ca. 3.000 kr. tilskud pr. abonnent) bedre kunne tjene sit formål, hvis en billigere (evt. helt gratis) fådags-avis blev distribueret til hele mindretallet i grænselandet (ca. 45.000 personer), ikke kun til de ca. 7.000 abonnenter på Flensborg Avis, hvoraf en del er danske støtteabonnenter, der ikke bor syd for den dansk/tyske grænse. Hvis disse ordninger ønskes videreført, kan det mediestøttepolitisk overvejes, hvordan man kan sikre:

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

6.3 Delkonklusion

I kapitel 6 præsenterer udredningen saneringsscenariet, der tager højde for nogle af de påviste 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 i forhold til:

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 grydeklar 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 **medietilgængeligheden** 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 **mediemangfoldighed** 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.

Sidstnævnte punkt danner udgangspunkt for det afsluttende kapitel 7: Meriteringsscenariet.

7. MERITERINGSSCENARIET

I kapitel 5 (baselinescenariet) præsenteredes de mediegrupper, som indgår i den danske mediestruktur anno 2007. Det fremgår heraf, at mange medievirksomheder omfatter såvel støttede som ikke-støttede aktiviteter. Desuden er det med stigende tendens til mediekonvergens og brancheglidning uundgåeligt, at støtte i en del af mediestrukturen kan få konsekvenser på andre platforme. En sådan forskelsbehandling kan være velbegrundet historisk og aktuelt. Men det forudsætter politisk meriterede formål og administrative procedurer, der kan minimere utilsigtede bivirkninger. Nogle af dem er diskuteret konkret i kapitel 6 (saneringsscenariet).

I dette afsluttende kapitel vurderes problematikken ud fra en helhedsbetragtning, idet de enkelte støtteordninger betragtes som projekter inden for et sammenhængende program for offentlig mediestøtte. Det fremgik således af debatten i kølvandet på publiceringen af udredningens midtvejsrapport, at kritikere af den nuværende tildeling af offentlig mediestøtte ikke kun har anker over konkrete urimeligheder. Der klages også mere principielt over, at hovedparten af ordningerne ikke er platformsneutrale, men knyttes til institutioner snarere end funktioner i mediestrukturen.

En sådan støttemodel kan forekomme problematisk i en tid, hvor grænserne mellem forskellige medieformer opblødes og mange udbydere producerer og distribuerer medieindhold på flere platforme, hvor nogle er støtteberettigede, mens andre ikke er det. Det vil sige, at offentlig mediestøtte gives til en bestemt – historisk defineret – kreds af potentielle modtagere, ikke i åben konkurrence om, hvem der aktuelt og i fremtiden kan levere den ønskede service på den mest effektive og legitime måde.

Derfor kaldes udredningens tredje fremtidsmodel for *meriteringsscenariet*: Her er præmissen, at alle medier – uanset platform eller historiske traditioner – skal have mulighed for at opnå offentlig mediestøtte, hvis de opfylder de formål, som er politisk definerede som meritgoder. Omvendt skal medier, der hidtil har fået støtte, men ikke længere kan dokumentere deres meritter, ikke længere automatisk gives offentlige bevillinger.

Inspirationen er på medieområdet primært hentet fra Holland og New Zealand. Desuden har udredningen trukket på erfaringer fra den offentlige støttepolitik i relation til de højere uddannelsesinstitutioner og dansk forskning, hvor tendensen over de seneste år har været at flytte midler fra budgetstyrede basisbevillinger over til konkurrenceudsatte puljemidler med henblik på at belønne meriterede forskere og skabe incitament til kvalitetsløft i hele sektoren. Desuden indgår elementer fra allerede kendte mediestøtteordninger som Dagbladsnævnet og public service-puljen.

7.1 Gradvis omlægning til platformsneutral mediestøtte

I meriteringsscenariet forsøger vi at tilvejebringe et beslutningsgrundlag, der kan styrke helheds-tænkning og platformsneutralitet på en sådan måde, at både nye og gamle aktører – uanset deres hævdvundne eller lovfæstede udgangspunkt – kan komme i betragtning som støttemodtagere, hvis de vel at mærke opfylder de publicistisk meriterede og politisk sanktionerede formål (se nærmere herom i kapitel 3). Præmissen har været, at der hverken skulle allokeres flere eller færre midler i offentlig mediestøtte, end tilfældet var i finansåret 2007. Desuden har udredningen bestræbt sig på, at alle nuværende støttemodtagere i en overgangsperiode får tid til at indrette deres virksomhed efter de ændrede betingelser.

Det kan ske ved, at de eksisterende mediestøtteordninger gradvist efter en overgangsordning erstattes af tre platformsneutrale og konkurrenceudsatte støttepuljer, som kan søges af alle medieudbydere på baggrund af deres publicistiske meritter. Samtidig kan administrationen af mediestøtten med fordel samles i en instans, da mediestøttepuljerne vil kunne støtte alle mediegrupper i overensstemmelse med princippet om platformsneutralitet. De tre støttepuljer har udredningen tentativt givet navn af Basispuljen, Den frie pulje og Satsningspuljen.

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 formål, som ikke helt og holdent kan finansieres på markeds-mæssige 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 artikelserie, en drama-produktion, en sendeflade, et tema på en website, et nyt dagblad), der bidrager til at opfylde de mediepolitiske målsætninger. Støttemidler fra Den frie pulje søges i konkurrence af alle medier, uafhængigt af platform. Det defineres ikke på forhånd, hvilke typer af medieprojekter der støttes, blot at de skal leve op til de mediepolitiske formål. Desuden skal der kunne argumenteres for, at de pågældende medieprojekter ikke kan finansieres rent kommercielt, og at der ikke i forvejen findes fuldgode alternativer til det foreslåede på det danske mediemarked.

Satsningspuljen har til formål at støtte medieprojekter (fx en artikelserie, en dramaproduktion, en sendeflade, et tema på en website, et nyt fagblad), der bidrager til at opfylde konkrete mediepolitiske målsætninger, som af Folketinget er udstukket for en 4-årig medieforligsperiode. Det kan fx være medieformer eller målgrupper, som mediestøttepolitisk skønnes at være underforsynede med publicistisk medieindhold. Satsningspuljen kan søges i konkurrence af alle medieudbydere, uafhængigt af medieplatform.

Når Basispuljen er fuldt indfasat, vil den omfatte 85 procent af den samlede danske mediestøtte, hvilket svarer til omkring 4.600 mio. 2007-kroner. Den frie pulje vil omfatte omkring 10 procent og Satsningspuljen ca. 5 procent af den samlede danske mediestøtte, hvilket svarer til henholdsvis 540 og 270 mio. 2007-kroner.

Det vurderes, at langt de fleste af de medier, der i dag modtager mediestøtte, vil være i stand til at leve op til kravene for at modtage støtte fra Basispuljen. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at dette ikke vil være tilfældet for alle. I så fald bortfalder basisstøtten helt eller delvis, men altså først efter en overgangsperiode. I mellemtiden kan nye og gamle supplikanter kvalificere sig til at modtage støtte, hvis de kan argumentere for støtteberettigelse i henhold til de publicistisk definerede meriter. Med henblik på at mildne overgangen for de nuværende mediestøttemodtagere kan, meriteringsscenariet indføres i to eller tre faser.

Fase 1: Hvis en ordning svarende til meriteringsscenariet vedtages under medieforligsforhandlingerne i 2010, nedlægges alle eksisterende støtteordninger, og de frigjorte midler placeres i Basispuljen, som i en 3-6-årig periode allokterer støttemidler på baggrund af de historiske tildelinger ("*grandfathering-princippet*"). Alle de medier, der hidtil har modtaget mediestøtte, får dermed uændrede støttebeløb i overgangsåret 2011. Samtidig søges der EU-godkendelse af den platformsneutrale mediestøtteordning.

Fase 2: I perioden 2012 til 2014 reduceres midlerne i Basispuljen gradvist med fem procent årligt. De indvundne midler overføres til Den frie pulje og til Satsningspuljen. På samme måde, som vi kender det fra de højere læreanstalter, får de medier, der hidtil har modtaget mediestøtte på lige fod med ikke-støttede, mulighed for at søge supplerende midler fra de nye puljer. Det sker platformsneutralt og i fri konkurrence med alle, der kan dokumentere relevante meriter i relation til opfyldelse af de mediepolitiske mål. Dermed motiveres alle medieudbydere til at argumentere for, hvorfor og hvordan netop deres aktiviteter bidrager til øget demokratisk debat, medietilgængelighed, mangfoldighed, kulturformidling og folkeoplysning.

Omlægningen af midlerne til de tre puljer kan konkret ske således, at Basispuljen i forhold til niveauet i 2007 reduceres med 5 % om året i perioden 2012-14 (eller med 2½ procent i perioden 2012-2017). Ved periodens slutning har de nuværende mediestøttemodtagere (uanset tildelingsform) fået deres basistilskud reduceret med i alt 15 procent. Til gengæld vil de have mulighed for løbende at supplere med bidrag fra Den frie pulje og Satsningspuljen – også ud over deres 2007-ramme, hvis de er kvalificerede til det. Vel at mærke i konkurrence med alle andre medieudbydere – basisstøttede såvel som rent markedsbaserede.

Men henblik på at mildne overgangen yderligere, kunne det mediepolitisk overvejes at etablere en midlertidig krisefond, hvis midler anvendes som startkapital for de nye støttepuljer. Fonden kunne finansieres ved i løbet af forligsperioden 2011-14 at anvende dele af momsprovenu, knyttet til opkrævning af medielicensen (ca. 1 milliard 2007-kroner) i finansåret 2010 eller 2011. Dermed kan medier, uanset om de hidtil ikke har modtaget offentlig mediestøtte eller ej, lægge billet ind på Den frie pulje og Satsningspuljen allerede fra finansåret 2011. Desuden vil de medier, der hidtil har modtaget mediestøtte, kunne opnå en større mediestøtte end hidtil, hvilket kan bidrage til at kompensere for eventuelle utilsigtede effekter ved omlægningen og samtidig fungere som afbødning for nogle af de krisevirkninger, der er affødt af den økonomiske recession. Det skal dog nævnes, at en sådan løsning vil øge statens udgifter til mediestøtte i 2010 eller 2011 i forhold til niveauet i 2007, hvorfor overvejelser om en sådan krisefond formelt falder udenfor udredningens kommissorium.

Hvis en sådan krisefond ikke lader sig finansiere via medielicensens momsprovenu, kunne det overvejes at allokere dele af de indtægter, som staten vil få i forbindelse med udnyttelse af frekvenser efter sluk af analoge tv-signaler til en sådan overgangs(krise)pulje. En tredje finansieringsmulighed kunne (efter svensk mønster) være at indføre en reklameskat på non-publicistiske medier, der i de seneste år har hentet stadig større markedsandele fra publicistiske medier. I givet fald vil der være tale om en såkaldt negativ mediestøtte, der stiller meriterede medier relativt bedre i konkurrence med ikke-støtteværdige platforme ved at allokere midler fra sidstnævnte til førstnævnte.

I den forbindelse kan det mediestøttepolitisk overvejes, hvordan man kan tackle det paradoks, at den ubegrænsede tilgængelighed af gratis medieindhold, fx adresseløse tryksager og vederlagsfrie internetmedier, på længere sigt kan være en trussel mod mediemangfoldigheden. Problemet er, at der næppe bliver økonomi til fortsat at producere dyr, publicistisk indhold på nationalsprog og under restriktiv regulering, så længe det ikke er realistisk at opkræve en eller anden form for brugerbetaling. For alle meriterede medier bliver udfordringen således i perioden 2009-2018 at finde nye forretningsmodeller, der kan reducere afhængigheden, både af reklamefinansiering og offentlig støtte. Derfor må det overvejes, om det skal være et krav for at modtage offentlig mediestøtte på platforme med publicistisk konkurrence, at der indgår et element af medfinansiering og brugerbetaling, samt at modtager opererer under dansk lovgivning ved at tilmelde sig Pressenævnet.

Fase 1A: I stedet for at udfase de eksisterende mediestøtteordninger allerede fra 2011, kunne medieforligsparter vælge at vente med at iværksætte overgangsordningen til begyndelsen af næstfølgende medieforligsperiode 2015-2018. Det ville i givet fald vinde tid til at operationalisere de publicistisk meriterede og politisk sanktionerede støtteformål samt at implementere administrationen af de nye puljer. I så fald kunne man også vælge at anvende den foreslåede krisefond til konkret afprøvning og kalibrering af de meritbaserede tildelingsprincipper.

Udredningen skal i henhold til kontrakten ikke forholde sig administrativt til den konkrete udformning og implementering af fremtidens støtteordninger. Det vurderes imidlertid, at transaktionsomkostningerne, sammenlignet med de nuværende ordninger, vil kunne nedbringes. Det understreges dog samtidig, at omlægningen i EU-sammenhæng er at betragte som en ny form for statsstøtte.²⁷ Implementering af meriteringsscenariet forudsætter følgelig indretning og godkendelse i overensstemmelse med EU's regler om, "*at støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse*", kan betragtes som foreneligt med EU's regler om statsstøtte (EF-traktatens artikel 87, stk. 3, litra c).

Desuden lægger EU-godkendelse af statsstøtte vægt på, at "*Fællesskabet tager hensyn til de kulturelle aspekter i sin indsats i henhold til andre bestemmelser i denne traktat, navnlig med henblik på at respektere og fremme sine kulturers mangfoldighed*" (EF-traktatens artikel 151, stk. 4). I forbindelse med vurderingen af støtten i forhold til disse kriterier, skal der desuden være tydelig proportionalitet mellem mål og midler.

Boks 7. Centrale bestemmelser i EU-retten om statsstøtte

"Statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne". (EF-traktatens artikel 87, stk. 1).

Undtaget fra forbuddet mod statsstøtte er blandt andet:

- støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles (artikel 87, stk. 3c).
- støtte til fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven, når den ikke ændrer samhandels- og konkurrencevilkårene i Fællesskabet i et omfang, der strider mod de fælles interesser (artikel 87, stk. 3d).

I vurderingen af om statsstøtteordninger er undtaget fra forbuddet vurderes vægten af målet med støtten i forhold til de eventuelle skadelige bivirkninger af midlerne for fællesmarkedet (proportionalitetsprincippet).

Ifølge EU-Kommissionens forordning (nr. 69/2001 af 12. januar 2001) anses støtte til en virksomhed på højst 100 000 EUR i en treårig periode ikke for at fordreje konkurrencevilkårene og/eller påvirke samhandelen og udgør derfor ikke statsstøtte (jf. den såkaldte "de minimis-regl" om en bagatelgrænse for statsstøtte).

Kilde: EF-traktaten samt EU-Kommissionens forordning af nr. 69/2001 af 12. januar 2001 om anvendelsen af EF-traktatens artikel 87 og 88 på de minimis-støtte.

I meriteringsscenariet forudsættes, at de eksisterende mediestøtteordninger udfases. De direkte skattefinansierede støttebeløb kan formodentlig umiddelbart overføres, ligesom medielicensen kan fortsætte (med mindre justeringer), da den jo heller ikke p.t. er snævert knyttet til enkeltstående medieplatforme eller institutioner. Til gengæld må der knyttes særlige bemærkninger til en eventuel afvikling af 0-momsen, knyttet til salg af dagblade, da hverken 0-momsens værdi for borgerne, staten eller bladudgiverne kan fastsættes eksakt.

Årsagen er, at 0-momsens værdi kun kan vurderes konkret ved sammenligning med bladsalgets størrelse i den kontrafaktiske situation, hvor avissalget pålægges en moms på 25 procent (samtidig med, at den særlige lønsumsafgift på 2,5 procent fjernes). For at beregne 0-momsens værdi i denne kontrafaktiske situation, er det nødvendigt at kende avisernes prissætningsadfærd (vil aviserne sænke priserne for at kompensere for den merpris på 25 procent, som pålægges læsernes?) samt efterspørgslens priselasticitet (hvor mange færre aviser vil læserne købe, når omkostningerne ved køb af aviser stiger?). Udredningen har søgt at afdække disse forhold gennem reviews af den eksisterende litteratur samt forespørgsler hos interessenterne (se bilag 2 om fastsættelse af værdien af 0-momsen for aviserne).

Interessenterne har ikke været i stand til at hjælpe udredningen med at fastlægge avisernes prissætningsadfærd eller efterspørgslens priselasticitet. Samtidig har de understreget, at 0-momsens værdi formentligt varierer betydeligt fra avis til avis, grundet forskelle i prissætningsadfærd, priselasticitet såvel som forskelle i bladsalgets andel af den samlede omsætning for de enkelte aviser.

Boks 8. DDF om efterspørgslens priselasticitet på dagblade

”Desværre kan hverken Danske Dagblades Forening eller de enkelte medlemsvirksomheder bidrage med empiri, der kan være med til at fastlægge den (de) eksakte priselasticitet for dagbladene.

(...)

Forespørgsler forskellige steder i branchen har ikke givet anledning til at tro, at realistiske prislelsomhedsberegninger kan foretages”.

Kilde: DDF's indspil til udredningsprojektet af 17. marts 2009 ”uddybende svar til Rambøll om spørgsmål fra halvvejsrapporten”.

Boks 9. Arbejdsgruppen vedrørende statens forhold til dagspressen om efterspørgslens priselasticitet

”En nærmere udregning af, hvad momsfrigørelsen betyder for dagbladenes økonomi, kræver oplysninger om bladsalgets prisfølsomhed for hvert enkelt dagblad. Undersøgelser herom foreligger ikke, og der kan derfor heller ikke siges noget nøjagtigt om betydningen af momsfrigørelsen for dagbladenes økonomi”.

Kilde: ”Redegørelse fra arbejdsgruppen vedrørende statens forhold til dagspressen om omfanget af den nuværende indirekte støtte til dagbladene og forskellige forslag til pressestøtte, fremsat i forbindelse med Marienborg-mødet den 16. oktober 1975 mellem statsministeren, Folketingets Erhvervsudvalg og dagspressens organisationer”, citeret i DDF's indspil til udredningsprojektet af 17. marts 2009 ”uddybende svar til Rambøll om spørgsmål fra halvvejsrapporten”.

Det er således usikkerhed om værdien af 0-momsen og dermed også om konsekvenserne, hvis 0-momsen justeres eller fjernes. Der knytter sig desuden særlige udfordringer til justering af 0-momsens niveau, da 0-momsen i EU-henseende er en særordning, der kun er forenelig med EU retten, fordi den var implementeret før 1. januar 1991. Hvis 0-momsen ændres, har den ikke længere karakter af en særordning og skal derfor være i fuld overensstemmelse med EU's momsdirektiv.

I overgangsperioden kan værdien af 0-momsen eventuelt gradvist justeres ved at ændre lønsumsafgiften, der i dag pålignes danske dagblade med 2,5 procent af værdien af bladsalget. En udfasning af 0-momsen kan derfor foregå gennem en øgning af lønsumsafgiften (svarende til de årlige støttereduktioner, forudsat i overgangsordningen for meriteringsscenariet eller eventuelt over en endnu længere årrække), indtil den når 22,5 procent af bladsalget, hvorefter lønsumsafgiften kan bortfalde og den normale momssats på 25 procent implementeres. Hvis det mediestøttepolitisk foretrækkes at bevare 0-moms og lønsumsafgift uændret i overgangsperioden, kan justeringen af dagbladenes basisbevilling ske over beløbene, udbetalt i form af distributionsstøtte.

7.2 Eksemplificering af meriteringsscenariet

Fritstående internetmedier har ikke hidtil modtaget mediestøtte af denne art. Under meriteringsscenariet vil de i fri konkurrence med alle andre medieudbydere kunne søge om offentlige midler fra både Basispuljen, Den frie pulje og Satsningspuljen. Det vil fx være muligt at øremærke en del af støttemidlerne til opstart af nye fritstående internetmedier, da internetmedier af publicistisk art har særlige udfordringer ved at etablere sig i et marked, præget af kommercielle spillere og gratis adgang.

Udredningen vurderer dog, at fritstående internetmediers andel af puljestøttemidlerne på *kort sigt* vil være begrænset af den enkle årsag, at der i dag findes meget få initiativer af denne art, som kan dokumentere debatskabende, kulturelle og folkeoplysende funktioner. På *mellemlangt sigt* er der imidlertid potentiale for, at mediestøtten vil inspirere nye initiativer af denne art, og dermed styrke mangfoldighed og tilgængelighed af webbaserede meritgoder.

Med henblik på at vurdere konsekvenserne, hvis præmisserne for meriteringsscenariet implementeres, vil udredningen i det følgende trække nogle hovedlinjer og eksempler op i relation til fremtidens danske mediestruktur lokalt, regionalt, nationalt og internationalt.

7.2.1 Lokal mediestøtte

I den nuværende mediestruktur har de lokale dagblade (der under meriteringsscenariets overgangperiode gradvist får reduceret sin basistøtte til 85 procent af 2007-værdien) den helt afgørende konkurrencefordel at indtage en geografisk betinget nicheposition. De øvrige dagblade må selv skabe en eksklusiv plads og alment accepteret funktion i et samfundsmæssigt interessefællesskab, hvor det kræver massive investeringer at skabe synergi mellem blad og webmedier. Mange dagblade udgiver også gratis ugeaviser (distriktsblade), som p.t. er langt mere tilgængelige end lokale betalingsmedier, selvom de ikke modtager offentlig mediestøtte. Heller ikke fra Ugeavispuljen (oprettet i 2006), der officielt har til formål at "støtte udgivere af dagbladslignende publikationer, som bidrager til demokratisk debat, kulturel og samfundsmæssig oplysning på samme måde som almindelige dagblade". Under meriteringsscenariet vil distriktsblade kunne søge mediestøtte – uanset om de er knyttet til et eksisterende bladhus eller ej.

Via licensmidlerne bevilges p.t. knap 51 mio. kr. årligt til en underskov af lokale radio- og tv-stationer, hvoraf hovedparten befinder sig i Region Hovedstaden. Deres brug og virkning for den offentlige debat er ikke dokumenteret på en systematisk måde, så det er ikke muligt på det foreliggende grundlag at vurdere deres faktiske betydning for den demokratiske debat i Danmark. Deres basisbevillinger vil under meriteringsscenariet blive underlagt ekstern revision efter overgangsperioden.

Lokalt findes også – især i Jylland – reklamebærende lokalradioer, der uden offentlig mediestøtte har taget betydelige markedsandele fra DRs licensfinansierede radiokanaler. De kan ikke få direkte mediestøtte efter de regler, som forudsættes videreført i baselinescenariet og saneringsscenariet, men vil kunne søge penge fra puljerne under meriteringsscenariet.

Mere alment kan vi på grundlag af baselinescenariet (se kapitel 5) og saneringsscenariet (se kapitel 6) konkludere, at mange lokalsamfund allerede har mistet væsentlig dele af deres mediemangfoldighed, og at denne udvikling – under forudsætning af uændrede principper for dansk mediestøtte – vil fortsætte. Hensigten med meriteringsscenariet er, at fremtidens mediestøtte kan gives platformsnutralt. Det udelukker dog ikke, at man mediestøttepolitisk behandler det ulige, således som tilfældet allerede er i de nuværende støtteordninger, hvor lokalsamfund som Bornholm og grænselandet modtager væsentlig større offentlige bidrag pr. indbygger end fx storbyernes forstæder. Der kan formodentlig gives gode politiske grunde for en sådan forskelsbehandling. Men i så fald må denne diskrimination ekspliciteres som meriteret og legitim.

Eksempel (1): Et lokalt dagblad ønsker (efter norsk mønster) at gå fra udgivelse 6 til 3 dage om ugen med henblik på at skabe større tilgængelighed gennem en prisnedsættelse på abonnement og løssalg. Under de nuværende mediestøtteregler, vil bladhuset i så fald miste væsentlige dele af den nuværende distributionsstøtte. Også værdien af 0-momsen ville blive reduceret. Der ved fastholder baselinescenariet en forældet forretningsmodel. Det vil ikke være tilfældet under meriteringsscenariet, hvor overgangen endog kan smidiggøres gennem støtte fra Den frie pulje efter regler, svarende til dem, der allerede kendes fra Dagbladsnævnet.

Eksempel (2): En lokal bogtrykker ønsker at starte en gratis ugeavis, der kan udfordre den lokale monopolavis, der hidtil har sørget for, at lokalsamfundets distriktsblad ikke påfører det brugerbetalte dagblad konkurrence med hensyn til debatskabelse, mangfoldighed, kulturformidling og folkeoplysning. Under de nuværende regler kan der ikke opnås støtte til formålet, men under meriteringsscenariet kan der søges tilskud fra Den frie pulje. For at få udbetalt støtten til den fysiske etablering kræves dog, at forundersøgelsen viser, at der er grund til at antage, at det nye blad bliver publicistisk meriteret og økonomisk selvstående. Desuden kræves privat medfinansiering. Kapitaltilskuddet kan højst udgøre 2/3 af udgifterne i forbindelse med planlægning og forundersøgelser og højst 1/3 af de materielle udgifter, der er forbundet med den fysiske etablering.

Eksempel (3): En lokalradio, der lægger særlig vægt på religiøse emner, mister efter overgangsperioden sit basistilskud, fordi man ikke kan dokumentere lokale meriter. Til gengæld er der under meriteringsscenariet mulighed for, at initiativtagerne kan søge støtte til etablering af en webbaseret radiostation med tilsvarende indhold. Det forudsætter dog, at ansøgeren kan sandsynliggøre, at indholdet lever op til mediestøttepolitiske formål, og at indhold af helt samme

art ikke allerede tilbydes af andre publicistisk meriterede medieudbydere, der er omfattet af medieansvarsloven og primært sender på dansk og/eller primært har målgrupper i Danmark.

7.2.2 Regional mediestøtte

Regionalt konkurrerer dagbladene med DR og TV2/Regionerne (der alle modtager offentlig mediestøtte) om publikums opmærksomhed. Nogle regionale bladhus har i den forbindelse forsøgt sig både med tv-, radio- og internetplatforme. Længst er man gået i Nordjylland, hvor det regionale bladhus med udgangspunkt i den abonnementsbaserede *Nordjyske Stiftstidende* også har taget initiativ til radionetværket ANR samt en bred vifte af annoncefinansierede ugeaviser. Det seneste skud på stammen er en regional nyhedskanal, der sender tv døgnet rundt gennem lokale kabelnet og fællesantenneanlæg.

På den baggrund har de licensfinansierede udbyderes dominerende stilling på de elektroniske platforme og ekspansion på internettet givet anledning til kritik fra de reklamebærende konkurrenter på regionale mediemarkeder. Denne rivalisering vil formodentlig fortsætte under meriteringsscenariet, der dog i sit støttegrundlag lægger op til, at offentligt støttede medievirksomheder i videre omfang løfter opgaver i fællesskab, hvis der kan argumenteres for, at det giver bedre udnyttelse af de knappe ressourcer med henblik på fremme af demokratisk samfundsdebat, kulturformidling og folkeoplysning.

Eksempel (4): Region Syddanmark ønsker at styrke den fælles identitet gennem et medieprojekt, der periodisk informerer borgerne om kulturtilbud på tværs af kommunegrænserne. Der gennemføres et offentligt udbud til en værdi af 3 mio. offentlige kroner, som vindes af en medfinansierende koalition, bestående af fire regionalaviser og to TV2-regioner. Et sådant projekt er faktisk iværksat i finansåret 2009. Men det er besværligt under de nuværende regler. Proceduren kunne forenkles, og ordningen forlænges, hvis meriteringsscenariets satsningspulje havde været i drift.

Eksempel (5): København og omegn har i forhold til resten af Danmark relativt mange lokale radio- og tv-stationer, men ingen lokale dagblade. Især i forstæderne hviler derfor det, svenske medieforskere kalder "medieskugga": Selve hovedstaden har landsdækkende opmærksomhed, men den lokalpolitiske debat henligger i tumsørke. Satsningspuljen under meriteringsscenariet kunne bruges til at gøre noget demokratisk og platformsneutralt ved denne problematik ved at skabe incitament for redaktionelt samarbejde, der foruden lokalradio og tv (som allerede modtager offentlig mediestøtte, men har begrænset udbredelse) også kunne omfatte regionalt fællesstof i de lokale distriktsblade (der ikke under de gældende regler kan få offentlig mediestøtte, men til gengæld har en bred læserkreds).

Eksempel (6): Særlige støttevilkår gør sig gældende for dagblade, udgivet omkring den dansk/tyske-grænse. Ordningerne har historisk rod tilbage til 1930'erne, og tjener i dag til cementering af en mediestruktur, der hverken evalueret på tilgængelighed eller mangfoldighed forekommer optimal. Under meriteringsscenariet ville nye medieudbydere få bedre muligheder for at udfordre de eksisterende mediehuse, der til gengæld ville få incitamenter til at modernisere virksomheden på nye medieplatforme, når de mister tilskud, øremærket til print og distribution på papir.

7.2.3 National mediestøtte

Der er stadig store danske mediebegivenheder, som kan samle hele nationen. Men der bliver stadig længere imellem. Udredningens prognoser viser, at medieforbruget bliver endnu mere individualiseret og fragmenteret i fremtiden med flere modtagere, spredt i husholdningerne, og øget mediebrug uden for hjemmet. Før kunne man som landsdækkende dagblad, radio- eller tv-kanal operere med "alle" som sin modtagerkreds. Men i de seneste årtier er det ikke kun de kommercielle tv-udbydere, der segmenterer publikum efter livsstil og medievaner. Også de såkaldte omnibusaviser og DR tænker i sådanne baner.

Under meriteringsscenariet bliver det blandt andet med Basispuljen muligt at sikre, at der også i fremtiden er økonomisk bæredygtige medier, der kan sikre tilgængelighed og mangfoldighed af mediebegivenheder af landsdækkende art, herunder tage konkurrencen op med internationale events. I den forbindelse har især dagbladene og public service-radio og -tv en vigtig funktion,

som – sammen med hensynet til debat, kultur og folkeoplysning – kan begrunde et flerårigt basistilskud fra det offentlige på et relativt højt niveau.

Det fremgår også af udredningens prognoser, at den internationale (læs: engelsksprogede) konkurrence på internettet vil blive skærpet, både på kort og mellemlangt sigt. I et sprogområde som det danske, vil det næppe være muligt for en mediestruktur, bestående af mange, relativt små og økonomisk svage medieudbydere, at tage konkurrencen op. Derfor er det en vigtig præmis for støtteordningerne under meriteringsscenariet, at der gives incitament til partnerskaber mellem ansøgere med udgangspunkt i flere medieplatforme, og at der indgår et element af risikovillig medfinansiering.

Eksempel (7): En verdensbegivenhed som klimatopmødet i København stiller store krav til mediedækningen. Under de nuværende vilkår vil hver enkelt af de landsdækkende medier afsætte så mange ressourcer, som de kan. Det vil formodentlig betyde meget ensartet dækning, fordi ingen har råd til at satse stort og innovativt. Under meriteringsscenariet ville man i god tid kunne udbyde et velfinansieret fællesprojekt under Satsningspuljen, som i frit udbud kunne søges af medieudbydere på tværs af koncerner og platforme. Derved kunne tilgængelighed og mangfoldighed styrkes – uden at staten i øvrigt blander sig i de redaktionelle dispositioner.

Eksempel (8): Begrebet "landsdækkende" defineres i de nuværende, danske støtteregeleer for distribution af trykte medier som tilstedeværelse i mindst 6 af landets 11 bladværelse (defineret af Dansk Oplagskontrol), med en dækningsgrad på mindst 0,1 procent. Ved at nå op på det magiske tal fik nicherdagbladet Arbejderen i 2007 en ekstrabevilling i distributionsstøtte på 617.325 kr. Det betyder, at hvis en fraktion på et par hundrede abonnenter bryder med avisen i en specifik bladværelse, mister avisen en stor del af det tilskud, som man har baseret sine redaktionelle udgifter på. Under meriteringsscenariet vil man også kunne miste støtte, hvis man ikke lever op til de på forhånd aftalte målsætninger. Men det kan for basismidlerne kun ske efter en årrække, så medieledelsen kan derfor indrette sig efter det.

Eksempel (9): I den nuværende public service-kontrakt er DR forpligtet til at underkaste nye tjenester en intern public service-test med henblik på at sikre, at disse opfylder kulturelle, demokratiske og sociale behov i samfundet. I dialogen med bl.a. lytter- og seerorganisationer skal resultaterne heraf indgå. Endvidere skal de forelægges Radio- og tv-nævnet til udtalelse, inden aktiviteterne påbegyndes. Bestyrelsen i DR skal træffe den endelige beslutning om iværksættelse af nye aktiviteter. Under meriteringsscenariet vil denne forpligtelse udvides til at omfatte alle støttede aktiviteter. Den uafhængige, eksterne revision af sådanne public service-deklarationer vil ikke have opsættende virkning, men kan tages i betragtning, når omfanget af basismidler for en kommende støtteperiode skal fastlægges.

7.2.4 International mediestøtte

De danske medieudbydere, der primært gør sig gældende internationalt, skal findes inden for mediegruppen Magasiner, som ikke modtager offentlig mediestøtte i Danmark. Skandinaviske mediehuse som Bonnier, Boxer, Telia og Telenor har til gengæld vundet indpas på det danske mediemarked – både med og uden dansk mediestøtte. Licensfinansieringen af radio og tv har dog på dette punkt opfyldt det implicitte formål, som i sin tid lå bag oprettelsen af TV2 Danmark som bolværk mod internationalt satellit-tv – også selvom TV2 ikke længere er licensfinansieret. Satsningen på en bred definition af public service har gjort de danskproducerede, elektroniske medier særdeles konkurrencedygtige – også på internettets nye medieplatforme og formodentlig også på fremtidens medieformer, baseret på mobile medier.

Mens de danske medieudbydere konkurrerer med hinanden lokalt, regionale og nationalt, trænger multinationale medievirksomheder som Google, Mecom og Modern Times Group ind på det danske mediemarked. Under EU-reglerne om fri bevægelighed, lader det sig ikke længere gøre at privilegere nationale medieudbydere. Til gengæld er der intet til hinder for gennem mediestøtten at fremme alliancer mellem dansksprogede virksomheder, så man samlet set styrker sin konkurrenceevne. Et konkret forsøg på at skabe bedre grundlag for partnerskaber i de nationale medienicher er etableringen af Danske Mediers Forum, der blev stiftet i 2003 som en paraplyorganisation over Danske Dagblades Forening, Dansk Fagpresse, Dansk Magasinpresses Udgifverforening, Foreningen af kommercielle lokalradio- og tv-stationer i Danmark, Foreningen af Danske Interak-

tive Medier og Ugeaviserne. Medlemsorganisationen tæller mere end 700 danske medievirksomheder.

Det kan tages som udtryk for, at der nok er hensyn, der skiller, men mindst lige så mange interesser, der forener de konkurrerende medievirksomheder i Danmark. Ikke desto mindre møder nationale alliancer imidlertid både juridisk og ideologisk modstand. Når aktører på tværs af medieplatforme finder sammen, møder det ofte politisk og konkurrencejuridisk modstand. Det vanskeliggør en optimal udnyttelse af knappe ressourcer under grænseoverskridende nichekonkurrence. Det er muligvis til forbrugernes og skatteborgernes fordel i store mediemarkeder, men næppe i relativt små som de skandinaviske.

Eksempel (10): DR har for sine basispuljemidler udviklet et populært gameshow med folkeoplysende kvaliteter. Nu vil man gerne sammen med det private produktionsselskab udvikle et koncept, der kan afsættes på det internationale mediemarked. Det kan under meriteringsscenariet ikke finansieres under Basispuljen, men det står DR frit at søge projektstøtte i Den frie pulje i alliance med private medieproducenter.

Eksempel (11): I forbindelse med nedskæringer på en dansk morgenavis har en EU-korrespondent mistet sit job. Hun forsøger nu at arbejde videre med den forsømte Europa-journalistik som international freelancer. Som velmeriteret freelancer har journalisten bl.a. søgt støtte fra EU's Media Programme, den hollandske fond for dybdeborende journalistik (www.fondsfp.nl) og den hollandske støtteordning for fritstående webmedia (www.digitalepioniers.nl). Der er nemlig ikke p.t. støtte at få i Danmark. Under meriteringsscenariet vil der til gengæld kunne søges individuel projektstøtte fra Den frie pulje – også uden at være fastansat i en støtteberettiget medieinstitution.

Eksempel (12): Meriteringsscenariets satsningspulje kunne over en flerårig periode vælge at udbyde øremærkede udviklingsmidler til eksperimenter med såkaldte e-readers. Et par af de multinationale selskaber, der konkurrerer om at blive markedsleder på dette område, stiller formentlig gerne udstyr til rådighed – især hvis det forskningsbaserede eksperiment også omfatter norske og svenske mediehuse. Alle (eller to konkurrerende alliancer) af virksomheder kunne inviteres til at lægge billet ind på puljemidlerne. Målet skulle være at gøre Skandinavien til forgangsland på et område, hvor vi har stolte traditioner – og samtidig udvikle en ny forretningsmodel, der kan eksporteres til resten af verden.

7.3 Delkonklusion

I dette afsluttende kapitel har præmissen været, 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 mediestøt-tepolitisk overvejes:

(A) at ophæve alle nuværende støtteordninger på projektniveau og samle dem i en platforms-neutral 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 medie-

støtteprovenu i år 1 tildeles på 2007-niveau – eventuelt korrigeret med en inflationsfaktor. Derefter 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. Det skal dog nævnes, at en sådan omstillings(krise)fond vil øge statens udgifter til mediestøtte i 2010 eller 2011 og derfor falder udenfor udredningens kommissorium.

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.

På *kort sigt* (2009-2013) bliver konsekvensen af omlægningen til en platformsneutral ordning, at de nuværende mediestøttemodtagere kun kan fastholde deres offentlige midler på 2007-niveau i det omfang, de i højere grad end konkurrerende medier er i stand til at bidrage til opfyldelsen af de mediepolitiske målsætninger. For dem alle gælder dog, at deres grundlæggende drift er sikret af en basispulje, der i en 3-5-årig periode allokterer midler til almene aktiviteter, som fremmer den demokratiske samfundsdebat, folkeoplysning og kulturformidling i Danmark. Desuden vil de nuværende modtagere af mediestøtte have mulighed for at søge ekstra støtte i form af konkurrenceudsatte puljemidler, så de mest innovative og velmeriterede af dem formodentlig samlet set vil kunne opnå et større offentligt tilskud, end tilfældet var i 2007 – især hvis der i perioden lanceres en midlertidig krisefond. Samtidig vil de kommercielle medier, der allerede bidrager til de mediepolitiske målsætninger kunne modtage mediestøtte. De, som ikke gør det, vil få et incitament til at ændre adfærd i retning af de meriterende formål.

På *mellemlangt sigt* (2014-2018) vil mediestøtten, som bliver knyttet til funktioner i stedet for institutionaliserede distributionsformer, blive i stand til at støtte produktionen af medieindhold, der distribueres på helt nye måder, fx via mobiltelefoni, e-readers og andre tekniske platforme, som endnu kun er på tegnebrættet. Meriteringsscenariet styrker derved på mellemlangt sigt både tilgængelighed og mangfoldighed. Det sker vel at mærke ikke kun i form af bidrag til cementering af den eksisterende mediestruktur, men også som incitament til konstruktiv og innovativ medieudvikling og dermed styrkelse af den danske konkurrenceevne i den internationale mediekonkurrence.

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 incitamenter 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.

8. ANVENDT LITTERATUR

Andersen, Ole E. (1995): Medieudbud og medieforbrug i Danmark 1983-1994. Statsministeriets Medieudvalg.

Andersen, Ole E. (2005). Nye Kurver i medielandskabet – en analyse af mediaudbud og -forbrug i Danmark 1994-2004. Forlaget Markedsføring.

Ala-Fossi, Marko & Jauert Per. (2006: 65-88). "Nordic Radio in the Digital Era". In: Ulla Carlsson (ed). Radio, TV & Internet in the Nordic Countries Meeting the Challenge of New Media Technology. Nordicom.

Arbejdsgruppen vedrørende Statens forhold til Dagspressen (1976): Redegørelse om omfanget af den nuværende Indirekte Støtte til Dagbladene og forskellige forslag til pressestøtte fremsat i forbindelse med Marienborg-møde den 16. oktober 1975 mellem statsministeren, Folketingets Erhvervsudvalg og Dagspressens organisationer.

Bakke, Egil (2003): Markedet og de kulturelle verdier: Kultur – og medienæringene i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Handelshøyskolen BI.

Banke, Lars M., Maiken Michelsen & Pernille Rahbek (2004): Radio- og TV-lovgivning. Forlaget Thomson.

Betænkning nr. 469 (1967) om statens informationsvirksomhed.

Betænkning nr. 536 (1969) om dagspressen og samfundet.

Betænkning nr. 641 (1972) om det offentliges annoncering i dagspressen.

Betænkning nr. 787 (1977) om udvidet statslig information om love mv.

Betænkning nr. 911 (1980) om dagspressens distributionsforhold.

Betænkning nr. 972 (1983) om de trykte mediers økonomi og beskæftigelse.

Betænkning nr. 1029 (1985) om dansk mediepolitik.

Betænkning nr. 1047 (1985) om Nærradio og Lokal-TV i fremtiden.

Betænkning nr. 1116 (1987) om Nærradio og Lokal-TV.

Betænkning nr. 1117 (1987) om offentlig information.

Betænkning nr. 1300 (1995) om De elektroniske medier.

Betænkning nr. 1320 (1996) om medierne i demokratiet.

Betænkning nr. 1342 (1997) om offentlig informationspolitik.

Betænkning nr. 1445 (2004) om Dagspressens Finansieringsinstitut.

Bruhner, G.A. (1998). *Dagspressens politiska ekonomi*. Stockholm: SNS Förlag.

Bille, Trine m.fl. (2004): Danskernes kultur- og fritidsaktiviteter 2004 – med udviklingslinjer tilbage til 1964. AKF forlaget, 2005.

Capacent (2007) De økonomiske konsekvenser af en eventuel replanlægning af FM-båndet. Rapport til Kulturministeriet.

Carlsson, Ulla (ed). Radio, TV & Internet in the Nordic Countries Meeting the Challenge of New Media Technology. Nordicom.

Comrie, Margie & Susan Fountaine (2005): "Retrieving Public Service Broadcasting: Treading a Fine Line at TVNZ." *Media, Culture & Society* 27(1):101-118.

Dagbladsnævnets årsrapport for 2007.

Dagbladsnævnet (2009): Treårig evalueringsrapport. Dagbladsnævnet.

Dahl, Henrik (2005): Danskernes avislæsning. Advice Analyse.

Dansk Oplagskontrol, DO (2007): Det Danske Reklamemarked.

Data fra statistisk årbog leveret af DR.

Data udleveret af Boxer.

Data udleveret af FDIM.

Debrett, Mary (2004): "Branding Documentary: New Zealand's Minimalist Solution to Cultural Subsidy". *Media, Culture & Society* 26(1):5-23.

Dimmick, John (2003): *Media Competition and Coexistence: The Theory of the Niche*. Lawrance Erlbaum.

Discovery Communications Nordic A/S, cvr-nr: 21 85 87 09, årsregnskab, forskellige år.

DR, årsrapport, forskellige år.

DRB (2008): *Media Scandinavia*, DRRB.

Ewertsson, Lena & Lars Hultkrantz (2004): *Informationssamhällets institutioner: Att forme ramarna för affärsverksamhet og konkurrens inom elektronisk kommunikation*. SNS Förlag.

EU Kommissionen (2009). DG Economics and Financial Affairs. Interim Forecast.

Finansministeriet (1996): Budgetanalyse om bladtillskuddet, Finansministeriet.

Forbruger-Kontakt (2007): Danskernes brug af reklame. TNS Gallup Analyse (www.fk.dk/Gallup/Gallup+brochure).

Gold Radio ApS/Skala FM (cvr-nr: 89 79 77 13), årsregnskab, forskellige år.

Hoff, Jens & Kresten Storgaard (2005): *Informationsteknologi og demokratisk innovation*. Forlaget Samfundslitteratur.

Jauert, Per & Ole Prehn (2002): *Mangfoldighed og kvalitet: Evaluering af tilskudsordningen for lokalradio og -tv*. Kulturministeriet.

Jensen, Klaus Bruun. (2004): *Dansk mediehistorie*. Bind 1-4. Samfundslitteratur.

Jørgensen, Oluf m.fl. (2008): *Styring eller frihed? Regulering, etik og kontrol*. Ajour.

Kristensen, Nete Nørgaard (2003): *Udfordringen af journalistikken*. Københavns Universitet.

Lindblom, Charles E. (2003): *Marknad och samhälle*. SNS Förlag.

Lindskow, Kasper (2008): *Udviklingen i det danske mediesystem og den politiske medieøkonomi fra 1995 til 2007*. Københavns Universitet.

Lowe, Gregory F. & Jo Bardoel. (2007): *From Public Service Broadcasting to Public Service Media*. Nordicom.

Lund, Anker Brink (2000): Først med det sidste - En nyhedsuge i Danmark. Forlaget Ajour.

Lund, Anker Brink & Tim Visti Olesen (2004): Hver egn sin egen ugeavis", Vidensbase om journalistik", Center for Journalistik og Efteruddannelse (www.cfje.dk/cfje/vidbase.nsf/ID/VB00706475).

Lund, Anker Brink & Christian Enevold Berg (2009): "Denmark, Sweden and Norway: Television Diversity by Duopolistic Competition and Co-Regulation". The International Communication Gazette 71(1-2):19-37.

Lund, Anker Brink, Ida Willig & Mark Ørsten (2009): Hvor kommer nyhederne fra? Den journalistiske fødekæde før og nu. Forlaget Ajour.

Lund, Anker Brink, Lars Nord & Johann Roppen (2009): Gamle medier – nye udfordringer. Nordicom.

MetroXpress Danmark A/S, (cvr-nr: 26 21 58 46), årsregnskab, forskellige år.

Mix FM ApS (cvr-nr: 26 06 53 72), årsregnskab, forskellige år.

Mortensen, Frands (2008:183-231): "EU og statsstøtte til public service broadcasting", i Mortensen, F. (red.) Public service i netværkssamfundet. Forlaget Samfundslitteratur, København, s. 183-231.

MTG, Modern Times Group, årsrapport, forskellige år.

Nielsen, Hartvig, Sten (red) (2008): Radio-tv-håndbogen, nr. 34, Hartvig Media ApS.

Nissen, Christian S. (2006): Making a Difference: Public Service Broadcasting in the European Media Landscape. John Libbey.

Nord, Lars & Gunnar Nygren (2002): Mediaskugga. Bogförlaget Atlas.

Nordahl-Svendsen, Erik (2004:31-47): "Tillid er godt – er kontrol bedre?" I: Hanne Bruun et al. (red). Forskning i mediepolitik – mediepolitisk forskning. Modtryk.

NOU (1974: 57): Samarbeid i dagsspressen.

NOU (2000:15): Pressepolitikk ved et tusindeskifte.

Radio Skala ApS (cvr. nr. 19 88 97 34), årsregnskab, forskellige år.

Rasmussen, B. and H. Thøgersen (2006). Fagblade. Markedskommunikation - Danske reklame-medier. L. Grønholdt, F. Hansen and L. b. Christensen. København, Samfundslitteratur. 2: 86-98.

Reklameforbrugsundersøgelsen. Dansk Oplagskontrol, DO (www.do.dk).

Roppen, Johann (2004): Medieindustrien: ei innføring i medieøkonomi. Samlaget.

SBS Radio A/S/Nordisk Radio Reklame (cvr-nr. 14 24 82 93,) årsregnskab, forskellige år.

SBS TV A/S (cvr-nr: 20 05 29 02), årsregnskab, forskellige år.

Skovmand, Roar (1975): DR 50. København: Danmarks Radio.

Sky Radio A/S (cvr-nr: 10 06 54 61), årsregnskab, forskellige år.

SOU (2004: 16). Digitalradiokommissionens betänkande.

SOU (2006: 8): Mångfald och räckvidd: Nya villkor för driftsstödet till dagstidningar.

Sepstrup, Preben (2004:10-30): "Fra medieforskning til såkaldt medieforskning – en model til beskrivelse af mediestrukturen". I: Hanne Bruun m.fl. (red): Forskning i mediepolitik – mediepolitisk forskning. Modtryk.

Sundet, Vilde S. (2007:87-113). "The Dream of Mobile Media". I Tanja Storsul & Dagny Stuedahl (Eds.), Ambivalence Towards Convergence. Digitalization and Media Change. Nordicom.

Søllinge, Jette Drachmann (2006): "Lokalpressen - Danmarks lokale ugeaviser og distriktsblade 1850-2003", Statsbiblioteket, s.19-20.

Talpa Radio Danmark A/S (cvr-nr: 27 32 02 95), årsregnskab, forskellige år.

TNS Gallup (2007): Gallup Radio Index.

TNS Gallup (2007): Gallups TV-Meter.

TNS Gallup (2007): Index Danmark/Gallup, ID/G.

TV2 Radio A/S (cvr-nr: 28 66 11 34), årsregnskab, forskellige år.

TV2/Danmark (cvr-nr: 10 41 34 94), årsrapport, forskellige år.

Viasat A/S (cvr-nr: 10 30 07 02), årsregnskab, forskellige år.

World Association of Newspapers (2007): World press trends 2007. WAN.

World Association of Newspapers (2008): World press trends 2008. WAN.

www.fondsjp.nl

www.digitalepioniers.nl

BILAG 1

MATERIALE PÅ MEDIESTØTTEUDREDNINGENS HJEMMESIDE

MEDIEUDREDNING.R-M.COM

Mediestøtteudredningens hjemmeside indeholder, udover en præsentation af udredningens baggrund og forløb, en række dokumenter, der er udarbejdet i forbindelse med udredningen samt en række indspil til udredningen fra forskere og berørte parter. Slutrapport og midtvejsrapport udgør udredningens leverancer. Et overblik over materialet findes i tabel 1 nedenfor.

Tabel 1. Materiale på mediestøtteudredningens hjemmeside.

Udredningsprojektets rapporter	• Slutrapport - Den fremtidige offentlige mediestøtte • Midtvejsrapport - Kortlægning af den offentlige mediestøtte i Danmark
Udredningsprojektets arbejdsrapporter	• Arbejdsrapport om mediestøtte til de trykte medier • Arbejdsrapport om mediestøtte til de elektroniske medier • Arbejdsrapport om udredningens prognoser • Arbejdsrapport om mediestøtte i Sverige af Lars Nord • Arbejdsrapport om mediestøtte i Norge af Johann Roppen
Indspil fra forskere og berørte parter	• Altinget.dk kommentar til midtvejsrapport • Altinget.dks kommentar til udredningsprojekt ▪ <i>Bilag A - til minister og skatteordførere om momsulighed</i> ▪ <i>Bilag B - Beretning om mediepolitik</i> ▪ <i>Bilag C - Kronik om mangfoldighed og mediestøtte</i> ▪ <i>Bilag D - Momsulighed</i> ▪ <i>Bilag E - Skatteministers svar på Altinget.dks brev om skæv moms</i> • Danske Specialmedier om mediestøtte • Danske Dagblades Forening - midtvejsrapporten • Danske Dagblades Forening - 0-moms • De små dagblade - Information, Kristeligt Dagblad og Arbejderen • Foreningen af danske interaktive medier • Frands Mortensen • Grafisk Arbejdsgiverforening • Interpress Danmark A/S • Organisation for Danske Videnskabsredaktører - trykte • Organisation for Danske Videnskabsredaktører - elektroniske • RADIOERNE
Baggrundsmateriale	• Executive summary af mediestøtteudredningen • Tildelingsbrev fra Radio- og tv-nævnet

Udredningens hjemmeside er aktiv indtil 1. januar 2010.

Bemærk, at der ikke indgår "www" i udredningens hjemmesideadresse.

BILAG 2

VÆRDIEN AF 0-MOMSEN

INTRODUKTION: MOMSSTØTTENS VÆRDI

Dette bilag indeholder en forklaring af, hvordan 0-momsens værdi kan fastsættes, når der tages højde for to typer af centrale dynamiske effekter (efterspørgslens priselasticitet og avisernes prissætningsadfærd). Disse overvejelser lå til grund for overvejelserne om 0-momsens værdi i udredningsprojektets midtvejsrapport, der kan findes på udredningsprojektets hjemmeside (medieudredning.r-m.com). I beregningseksemplerne tages udgangspunkt i data om avisernes indtægter fra bladsalget fra Danske Dagblades Forenings (DDF) brancheanalyse for 2006.

0-momsens værdi opgøres normalt som det provenutab, staten påføres på grund af 0-moms på bladsalg fratrasket statens indtægter fra lønssumsafgift (2,5 procent). Denne tilgang er anvendt i mediestøtteudredningens slutrapport, hvor statens samlede tabte provenu fra alle danske avisers bladsalg, på baggrund af data fra Told og Skat, anslås at være ca. 1,1 milliard kr. i 2007. Metoden til fastsættelse af 0-momsens værdi er beskrevet grundigt i Arbejdspapir om mediestøtte til de trykte medier (se medieudredning.r-m.com) og fremgår tentativt af tabel 1.

Tabel 1. Momsstøtten som tabt provenu (DDF's 24 medlemmer)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Indtægter fra bladsalg	3.501	3.651	3.735	4.026	4.036	4.063	4.074	4.144	4.205
Tabt provenu fra 0-momssats (25 %)	875	913	934	1.007	1.009	1.016	1.018	1.036	1.051
Provenu fra lønssumsafgift (2,5 %)	88	91	93	101	101	102	102	104	105
Total værdi af moms-støtten	788	821	840	906	908	914	917	932	946

Kilde: Arbejdspapir om mediestøtte til de trykte medier (se medieudredning.r-m.com).

Problemet ved denne opgørelsesmetode er imidlertid, at der ikke tages højde for 0-momsens påvirkning af efterspørgslen efter aviser samt af udgiverens prissætningsadfærd. Eksempelvis vil en fuld momsbelastning af bladsalget (25 procent) angiveligt medføre prisstigninger, som ville reducere efterspørgslen på aviser og dermed reducere skatteprovenu. Konsekvensen er med overvejende sandsynlighed, at værdien af 0-momsen *overvurderes*, når denne opgøres som statens provenutab ved det eksisterende 0-momsede avissalg.

Fastsættelsen af momsstøttens værdi for aviserne er central, da den har betydning for såvel fastsættelsen af den overordnede værdi af den danske mediestøtte og de enkelte trykte mediers afhængighed af mediestøtten som vurderingen af mediestøtteordningernes målopfyldelse. Sidstnævnte eftersom vurderingen af mediestøtteordningernes målopfyldelse principielt bygger på sammenligning med et implicit, kontrafaktisk nulstøttescenarium. Desuden giver sådanne beregninger et mere præcist grundlag for vurdering af, hvilket provenu staten faktisk vil få ved forskellige momsbelastninger, da der i beregningen af 0-momsens værdi for aviserne tages højde for de dynamiske effekter, der følger af forskellige momsbelastningsniveauer.

FASTSÆTTELSE AF 0-MOMSENS VÆRDI FOR AVISERNE

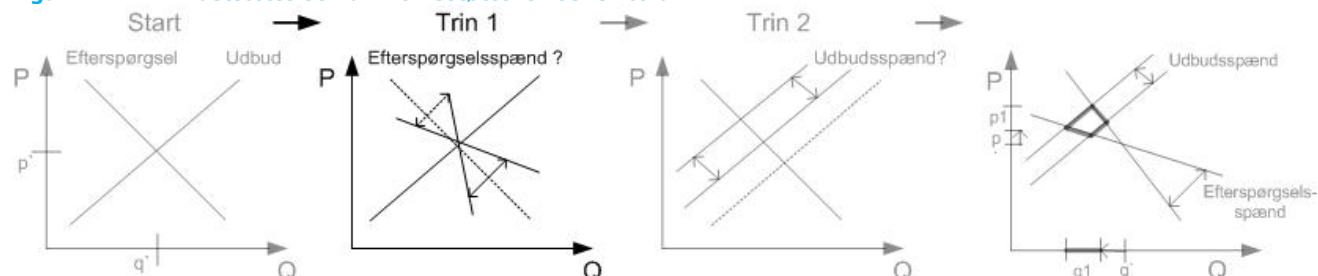
For at beregne momsstøttens værdi for aviserne må vi tage højde for effekten af en ændret momssats på avisernes *prissætningsadfærd* samt den ændring i forbrugernes efterspørgsel af aviser, som følger heraf. Førstnævnte afhænger af avisernes omkostninger og indtægter ved at ændre deres pris for at kompensere for den omkostning, som en reduktion af momsstøtten vil medføre. Sidstnævnte afhænger af *efterspørgslens priselasticitet*, som er bestemt af forbrugernes præferencer og substitutionsmuligheder.

I det følgende beskrives en række teoretiske overvejelser, der bør ligge til grund for fastsættelse af efterspørgslens priselasticitet (afsnit 2.1) samt avisernes prissætningsadfærd (afsnit 2.2). Desuden beskrives, hvordan priselasticitet og prissætningsadfærd kan søges kvantificeret, samt hvordan de usikkerheder, der er forbundet hermed, kan internaliseres.

Efterspørgslens priselasticitet

Første trin i fastsættelsen af 0-momsens værdi er beregningen af efterspørgslens priseelasticitet. I det følgende beskrives, hvordan dette kan gøres, hvilke usikkerheder der er forbundet hermed, og hvordan disse usikkerheder kan internaliseres i beregningerne.

Figur 1. Trin 1 i fastsættelsen af momsstøttens reelle værdi



Kilde: Rambøll

Efterspørgslens priselasticitet udtrykker den procentvise ændring i efterspørgslen efter en vare (fx aviser), der følger af en én procents ændring i prisen på den vare. Det vil sige, at hvis priselasticiteten er 0,5, så vil en 10 procents prisændring medføre et fald i efterspørgslen på fem procent. Grafisk beskrives dette som hældningen på efterspørgselskurven i figuren ovenfor.

Priselasticiteten (e) kan beskrives ved:

$$e = \frac{P}{Q} \frac{dQ}{dP} = \frac{d \log Q}{d \log p},$$

hvor den konsumerede mængde af en vare er Q , varens pris er P og delta (d) angiver ændringen i henholdsvis mængden og prisen.

Vi kan således beregne priselasticiteten på baggrund af samvariationen mellem en historisk observeret ændring i avisernes priser og avissalget (efterspørgslen). I forbindelse med sådanne beregninger skal der tages højde for en række faktorer som inflation, konjunkturudviklingen, væksten i økonomien (særligt den private konsum) osv.

I den akademiske litteratur er efterspørgslens priselasticitet for aviser flere gange blevet beregnet. Tabel 2 indeholder en række eksempler. I litteraturens beregninger af priselasticiteten tages normalt højde inflation gennem med forskellige former for prisindeks (enten samfundsøkonomiske eller rettet mod avissektoren). I nogle tilfælde er observationerne desuden blevet søgt rensat for indkomstelasticitet samt den generelle vækst i det private forbrug (Bruhner 1998). Desuden bruges ofte statistiske korrelationsmål (typisk r^2), der inkluderer en større mængde observationer af samvarierende pris- og efterspørgselsniveauer. Alle studier tager udgangspunkt i længere tidsserier. Ingen analyserer en konkret prisændring som følge af eksempelvis et politisk indgreb. Bemærk desuden, at selvom priseelasticiteten i alle studier i tabel 2 er under -1 og dermed kan betegnes som forholdsvis lav, så er der en betydelig variation mellem de forskellige studiers resultater (fra -,1 til -,76).

Tabel 2. Eksisterende studier af efterspørgslens priselasticitet

	Gustafsson 1993	Sjöholm 1993	Lewis 1995	Bruhner 1998
Elasticitet	Abb: -,1 Morgenaviser: -,3	-,76	-,2	-,5
Case	Sverige 1975-1993	Sverige, 1975-1992	USA, 22 år	Sverige, 1981-1994

Hvis vi skal beregne den reelle værdi af 0-momsen, skal vi ligeledes gennemføre statistiske beregninger af sammenhængen mellem pris og efterspørgsel over tid. I disse beregninger skal tages ligeledes højde for forhold som vækst i privat konsum og inflation.

Håndtering af usikkerheder om priselasticiteten

Der er mindst tre typer af forhold, som gør generaliseringen af elasticiteten på baggrund af studier af andre lande såvel som på baggrund af historiske data af Danmark, usikker:

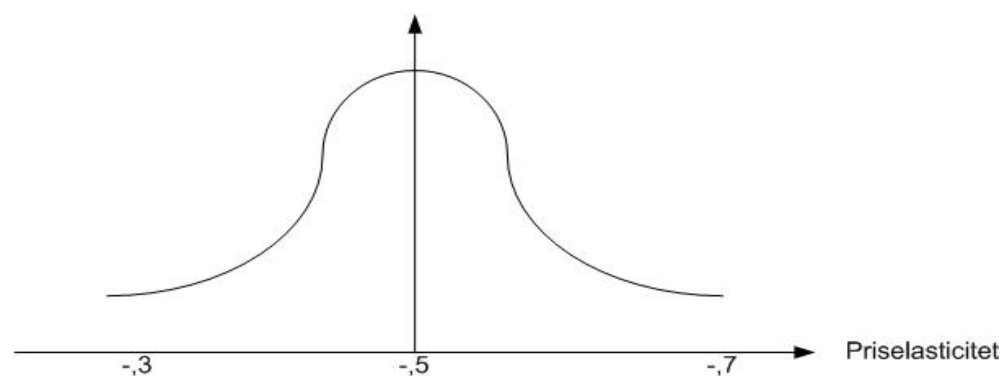
1) Priselasticiteten varierer med stor sandsynlighed fra avis til avis eller fra avistype til avistype, afhængigt af substitutionsmuligheder og læserloyalitet, hvorfor brugen af et generelt elasticitetsniveau for alle aviser er mere eller mindre upræcis. Dette kan man dog i et vidst omfang tage højde for ved at undersøge sammenhængen mellem pris og efterspørgsel for forskellige typer af aviser, hvor data er tilgængelig.

2) Priselasticiteten er muligvis ikke konstant (en lineær funktion), hvorfor eksempelvis større prisændringer kan have uventede effekter.

3) Priselasticiteten er fastsat på baggrund af historiske data og er således i princippet bundet til en kontekst. Brugen af priselasticiteten i en ny kontekst kræver principielt en ceteri paribus-antagelse, som ikke altid er troværdig. Eksempelvis kan konjunkturforskelle eller øgede substitutionsmuligheder (fx fra gratisaviser og internetmedier) påvirke priselasticiteten.

Den usikkerhed, der er knyttet til fastsættelsen af priselasticiteten, når denne enten er beregnet på baggrund af historiske data eller er taget fra de eksisterende studier, kan der tages højde for ved at inkludere flere elasticitetsniveauer i beregningerne.

Figur 2. Internalisering af usikkerhed om priselasticitet (eksempel)



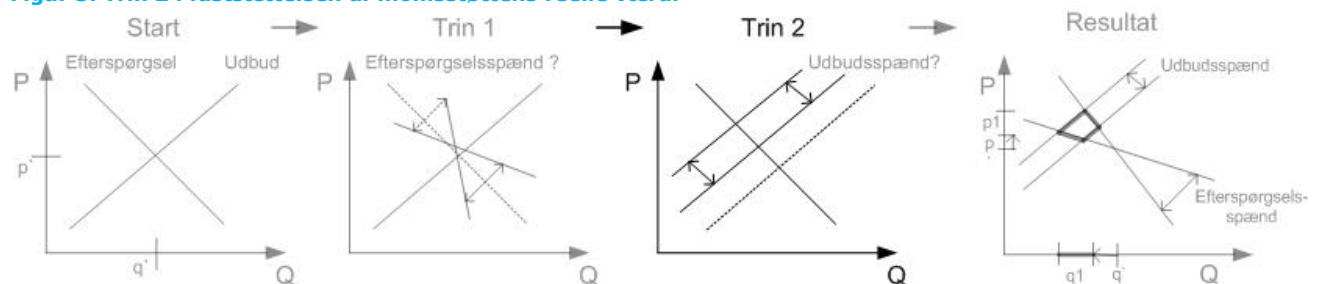
Kilde: Rambøll

I modellerne nedenfor beregnes 0-momsens værdi for aviserne på baggrund af en priselasticitet på henholdsvis -0,5, -0,8 og -1, da dette skønnes at være et passende niveau for usikkerhedsinternalisering.

Avisernes prissætningsadfærd

Hvis momsen på bladsalget ændres, påvirkes avisernes indtjening, idet en andel af indtjeningen skal betales direkte til staten som afgift. Der pålægges altså nye omkostninger på mediehusene, som de i større eller mindre grad vil overvælte på forbrugerne, afhængigt af den balance mellem fordele og omkostninger, som knytter sig hertil.

Figur 3. Trin 2 i fastsættelsen af momsstøttens reelle værdi



Kilde: Rambøll

Faktorer, der påvirker bladhusenes prissætningsadfærd

Fastsættelsen af bladhusenes prissætningsadfærd er påvirket af en række faktorer, hvis effekt ligeledes er påhæftet med betydelig usikkerhed. Teoretisk set afhænger prissætningsadfærden (ud over efterspørgslen) af forhold på både inputmarkeder og annoncemarkedet:

A) bladhusenes muligheder for at tilpasse produktionen af aviser (inputmarkeder),

B) priselasticiteten ("kontaktprisen") i efterspørgslen på annoncemarkedet.

A. Betydningen af inputmarkeder

Avisers prissætningsadfærd afhænger angiveligt af de omkostninger, som er knyttet til omlægning af deres produktion. Disse omkostninger knytter sig til de inputmarkeder, som aviserne er engageret i, eksempelvis markedet for arbejdskraft (fx journalister, trykkere), markedet for nyheder (fx Ritzau) og markederne for råvarer (fx papir). Udbud- og efterspørgselsdynamikker på disse markeder påvirker avisernes muligheder for at omlægge produktionen og dermed deres prissætningsadfærd. Eksempelvis vil en reduktion i en avis' omsætning på fem procent medføre en reduktion i udgiften til arbejdskraft (journalistlønninger), der svarer til den marginale nytte, tilvejebragt fra denne arbejdskraft.

B. Betydningen af produktmarkeder

Aviser adskiller sig fra de fleste andre produkter, eftersom de sælges i et tosidet marked med netværkseksternaliteter. Avisernes prissætningsadfærd på bladmarkedet vil således ikke kun være påvirket af, hvordan en ændret efterspørgsel efter deres produkt vil påvirke indtjeningen fra avissalget, men ligeledes af, hvordan en ændring i avissalget vil påvirke salget af reklamer til annoncører. Eksempelvis vil et fald i antallet af læsere som følge af en prisstigning medføre øget kontaktpris for annoncører, der derfor angiveligt enten vil købe mindre reklameplads (Q) eller forlange en lavere pris (P). Selvom det ikke umiddelbart kan lade sig gøre at fastsætte konsekvenserne af prisstigninger i det tosidede marked på nogen eksakt måde, kan vi antage, at de eksisterende netværkseksternaliteter vil presse aviserne til at begrænse prisstigninger, der reducerer mængden af læsere.

Operationalisering af bladhusenes prissætningsadfærd

Det kan ikke med rimelighed lade sig gøre at kvantificere alle de forhold, der påvirker avisernes prissætningsadfærd, da det kræver detaljeret viden om alle de delmarkeder, som aviserne deltager i (alt fra arbejdskraft, råvarer og tryk til reklamemarkedet). Vi må derfor beregne den ændrede prissætningsadfærd på baggrund af en række antagne grader af prisovervæltning.

I det følgende afsnit opereres med tre forskellige prisovervæltningsgrader 50 procent, 75 procent og 100 procent, hvilket skønnes at udgøre et realistisk spænd.

MODELLER

På grund af de usikkerheder, der knyttes til fastsættelsen af både efterspørgslens priselasticitet og avisernes prissætningsadfærd, laves en række forskellige modeller, der hver især vil generere forskellige resultater vedrørende 0-momsens værdi for aviserne.

Da det fremadrettet set ikke kun er relevant at undersøge 0-momsens værdi set i forhold til en standard momssats på 25 procent, undersøges også momsstøttens værdi ved momsniveauer på 5 procent og 10 procent. Disse momsstøtteniveauer kan være relevante, hvis momsniveauet for aviser skal hæves, uden at de hæves til standardsatsen på 25 procent.

Da de 0-momsbelagte aviser er pålagt en ekstra lønsumsafgift på 2,5 procent, beregnes værdien af støtten også ved afgiftsniveauer, der er 2,5 procent højere end de ovenfor nævnte satser. Der tages således, når 0-momsens værdi for aviserne beregnes *med lønsumsafgift*, højde for, at lønsumsafgifter bortfalder ved fx en afgiftsharmonisering med en standardmomssats på 25 procent.

Momsstøttens værdi for aviserne beregnes som den omsætningsændring (tabt indtægt fra bladsalg), der følger af et givet momsniveau ved en givet grad af prisovervæltning og en given priselasticitet. Der er altså tale om 0-momsens værdi set i forhold til forskellige kontrafaktiske momsbelastningsniveauer. Der tages ikke højde for eventuelle ændringer i avisernes annonce-salg, som måtte følge af det associerede tab af læsere.¹ I afsnittets afslutning beregnes desuden det provenu, som staten vil få ind ved forskellige momsbelastningsgrader, når der tages højde for de dynamiske effekter, som følger af en ændret momsbelastningsgrad (se tabel 8).

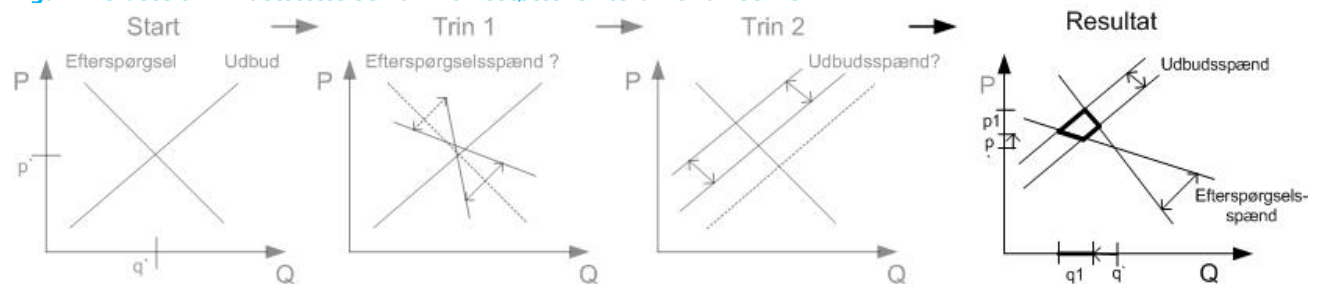
Konkret beregnes værdien af momsstøtten for aviserne simpelt som:

*Værdi for aviserne = Indtægt fra bladsalg ved 0-moms * ny momssats * prisovervæltningsgrad * priselasticitet.*

Således eksempelvis ved en omsætning på 4,205 milliarder kr., en momssats på 5 procent, en prisovervæltningsgrad på 100 procent og en priselasticitet på 0,5:

*Værdi for aviserne = 4.205 milliarder * 5 % * 100 % * 0,5 = 105,125 mio. kr.*

Figur 4. Sidste trin i fastsættelsen af momsstøttens værdi for aviserne



Kilde: Rambøll

1. Model: Fuld prisovervæltning ved standard priselasticitetsusikkerheder (mio. kr.)

Tabel 3

Priselasticitet		0,5	0,8	1
Moms på 5 %	Uden lønsum	105,1	168,2	210,3
	Med lønsum	52,6	84,1	105,1
Moms på 10 %	Uden lønsum	210,3	336,4	420,5
	Med lønsum	158,0	252,3	315,4
Moms på 25 %	Uden lønsum	525,7	841,04	1051,3
	Med lønsum	473,1	757,0	946,2

* tal er afrundet til en decimal.

¹ Aviser opererer i et tosidet marked med netværkseksternaliteter. Derfor vil en nedgang på markedet for læsere ofte følges af en nedgang på annoncemarkedet. Denne nedgang på annoncemarkedet er ikke inkluderet i beregningerne nedenfor, selvom der i antagelsen om prissætningsadfærden kompenseres for avisernes incitament ved at holde salgsprisen for læsere lav for at begrænse tabet af annonceindtægter som følger af en læsersedgang.

2. Model: 75 procent prisovervæltning ved standard priselasticitetsusikkerheder (mio. kr.)

Tabel 4

Priselasticitet		0,5	0,8	1
Moms på 5 %	Uden lønsum	78,8	126,2	157,7
	Med lønsum	39,4	63,1	78,8
Moms på 10 %	Uden lønsum	157,7	252,3	315,4
	Med lønsum	118,3	189,2	236,5
Moms på 25 %	Uden lønsum	394,2	630,8	788,5
	Med lønsum	354,8	567,7	709,6

* tal er afrundet til en decimal.

3. Model: 50 % prisovervæltning ved standard priselasticitetsusikkerheder (mio. kr.)

Tabel 5

Priselasticitet		0,5	0,8	1
Moms på 5 %	Uden lønsum	52,6	84,1	105,1
	Med lønsum	26,3	42,1	52,6
Moms på 10 %	Uden lønsum	105,1	168,2	210,3
	Med lønsum	78,8	126,2	157,7
Moms på 25 %	Uden lønsum	262,8	420,5	525,7
	Med lønsum	236,5	378,5	473,1

* tal er afrundet til en decimal.

Det samlede resultat (modellerne kombineret)

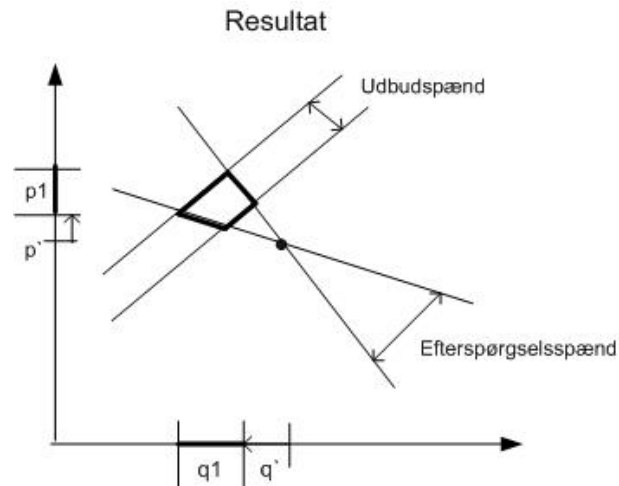
Det samlede slutresultat er udgrænsningen af et mulighedsrum for værdien af momsstøtten for aviserne. Således kan vi se, at 0-momsens værdi for aviserne, ved de antagne niveauer og priselasticitet og prisovervæltning, som sigter på at internalisere usikkerheden omkring beregningerne for de forskellige momsniveauer, falder inden intervallerne angivet i tabel 6 nedenfor.

Tabel 6. Minimum- og maksimumværdier af momsstøtten for aviserne (mio. kr.)

		Minimumsværdi	Maksimumsværdi
Moms på 5 %	Uden lønsum	52,6	210,3
	Med lønsum	26,3	105,1
Moms på 10 %	Uden lønsum	105,1	420,5
	Med lønsum	78,8	315,4
Moms på 25 %	Uden lønsum	262,8	1051,3
	Med lønsum	236,5	946,2

Minimums- og maksimumsværdierne for hvert momsniveau er givet ved p_1 og q_1 i modellen nedenfor og kan derfor beskrives som det sorte felt (den internaliserede usikkerhed) i figur 5.

Figur 5. Usikkerheder omkring momsstøttens reelle værdi



Kilde: Rambøll

Den omsætningsnedgang hos aviserne, der følger af en ændret momssats, får naturligvis konsekvenser for det provenu, som staten kan forvente at hente i momsbidrag. Det fiktive tabte provenu ved en momssats på nul procent var i 2006 1051 mio. kr., hvis der ikke tages højde for lønsumsafgiften og 946 mio. kr., hvis der tages højde for lønsumsafgiften. De faktiske minimums- og maksimumsværdier ved forskellige momssatser er angivet i tabel 7 nedenfor.

Tabel 7. Statens provenu ved forskellige momssatser, når der tages højde for dynamiske effekter

		Maksimumsprovenu	Minimumprovenu
Moms på 5 %	Uden lønsum	207,6	199,7
	Med lønsum	104,5	102,5
Moms på 10 %	Uden lønsum	410,0	378,5
	Med lønsum	309,5	291,7
Moms på 25 %	Uden lønsum	985,5	788,4
	Med lønsum	892,9	733,2

BILAG 3

FAKTUELLE PRÆCISERINGER I 2. UDGAVE AF SLUTRAPPORTEN

Faktuelle præciseringer i 2. udgave af slutrapporten

Udrederteamet vil gerne takke interessenter for kommentarer efter offentliggørelse af slutrapporten. Kommentarerne har givet anledning til mindre faktuelle præciseringer, som skitseret nedenfor og fremhævet med grøn i 2. udgave af slutrapporten.

1. På side 51 i afsnit 5.2.1 om mediegruppen dagblade er det præciseret, at tilskud fra dagbladspuljen maksimalt kan ydes til 7,2 millioner hverdagseksemplarer (mandag til lørdag) om året eller gennemsnitligt omkring 23.000 hverdagseksemplarer/dag”.
2. På side 54 i afsnit 5.2.1 om mediegruppen dagblade er opgørelse og fremskrivning af oplag for lokale dagblade i figur 17 korrigeret.
3. På side 55 i afsnit 5.2.1 om mediegruppen dagblade er opgørelse og fremskrivning af reklameforbrug for dagbladene i figur 18 nedjusteret i forskellige år med op til 5 %.
4. På side 56 i afsnit 5.2.1 om mediegruppen dagblade er opgørelsen af dagbladenes omsætningstab i 2009, 2011, 2013 og 2015 i boks 5 opjusteret med op til 8 %.
5. På side 57 i afsnit 5.2.2 om mediegruppen gratisaviser og side 95 i afsnit 6.2.1 om distributionsstøtte er argumentationen vedrørende ændringen af bekendtgørelsen om distribution af dagblade i 2008 præciseret.
6. På side 61 i afsnit 5.2.4 om mediepolitisk målopfyldelse for aviser og side 96 i afsnit 6.2.1 om distributionsstøtte er argumentationen vedr. kontrol af bulk-distribution i forbindelse med distributionsstøtte til dagblade præciseret.
7. På side 69 i afsnit 5.3.4 om mediegruppen tidsskrifter er angivelsen af støttebeløbet fra Bladpuljen i 2004 ændret fra 43 mio. kr. til 28,3 mio. kr.
8. På side 72 i afsnit 5.3.6 om mediepolitisk målopfyldelse for blade og side 97 i afsnit 6.2.1 om distributionsstøtte er argumentationen vedr. tildeling af støtte fra Ugeavispuljen præciseret.
9. På side 101 i afsnit 6.2.4 om andre støtteordninger til de trykte medier er teksten ændret fra ”hele mindretallet i grænselandet (ca. 45.000 husstande)” til ”hele mindretallet i grænselandet (ca. 45.000 personer)”.
10. På side 131 er note 13 vedr. krav til modtagere af distributionsstøtte præciseret.

9. NOTER

¹ Mediestøtteudredningens kommissorium kan findes på

<http://www.bibliotekogmedier.dk/medieomraadet/medieprojekter/mediestoetteudredningen>

² Skovmand, 1975:43

³ Betænkning 536/1969, side 12

⁴ Betænkning 641/1972 og Betænkning 911/1980

⁵ Jauert & Prehn, 2002:18

⁶ Betænkning 1445/2004

⁷ N 631/2003 – Danmark. Distribution af visse periodiske blade og tidsskrifter af 16. juni 2004, N 25/2006 – Danmark. Distributionstilskud til dagbladslignende publikationer af 16. maj 2006 og N 306/2006 – Danmark. Tilskud til distribution af dagblade i Danmark af 12. oktober 2006.

⁸ N 631/2003 – Danmark. Distribution af visse periodiske blade og tidsskrifter af 16. juni 2004, N 25/2006 – Danmark. Distributionstilskud til dagbladslignende publikationer af 16. maj 2006 og N 306/2006 – Danmark. Tilskud til distribution af dagblade i Danmark af 12. oktober 2006.

⁹ Lovbekendtgørelse nr. 338 af 11/04/2007

¹⁰ §20 i BEK nr. 1627 af 13/12/2006

¹¹ TV2 Radio A/S havde reklameindtægter for ca. 20 mio. kr. i 2007, hvis disse trækkes fra, udgør TV2 Danmarks andels af reklameindtægterne 66,2 procent

¹² Jf. Mediekommissionens og Medieudvalgets publikationer, Ole E. Andersen (2005), Dansk Oplagskontrol, ID/G, Media Scandinavia

¹³ De 50 procent svarer til kravet i Dagbladspuljens hovedordning. Det udelukker ikke blade, der opfylder kravet til supplementsordningen (75 procent) og heller ikke kravet til støtte fra Ugeavispuljen, hvor der stilles samme krav til andelen af redaktionelt stof.

¹⁴ Der Nordschleswiger modtog i 2007 16 mio. kr. i direkte støtte fra den tyske stat

¹⁵ Det ville være naturligt og logisk at fastlægge mediegruppen som "periodiske, gratis publikationer, der trafik- eller husstandsomdeles med national, regional og lokal dækning". Når det ikke er gjort, skyldes det, 1) vægten på sondringen mellem husstands- og trafikomdeling, herunder de mange tegn på, at national husstandsomdeling ikke er et varigt fænomen, og 2) den historie og homogenitet, der kendetegner de lokale, gratis, husstandsomdelte aviser - altså distriktsbladene

¹⁶ Den oprindelige betegnelse "distriktsblade" for medierne i denne mediegruppe er i de senere år i stigende grad blevet afløst af betegnelsen "ugeaviser", jvf. navnet på den fælles salgsorganisation De Lokale Ugeaviser. Denne betegnelse er undgået, fordi der i mediestøttesammenhæng findes en "Ugeavispulje", som de lokale ugeaviser ikke kan få støtte fra

¹⁷ Ifølge Lund og Olsen (2004) optages 2/3 af spaltemillimeterne i den gennemsnitlige ugeavis af annoncer.

¹⁸ Der er 231 medlemmer af salgsorganisationen De Lokale Ugeaviser, som er en fælles salgsorganisation for brancheorganisationerne Danske Distriktsblade og Danske Lokalaviser/Provinsens Distriktsblade.

¹⁹ Dansk Oplagskontrol, 2007

²⁰ Det danske reklamemarked, 2007, opgør antallet af "købte magasiner til 110 titler i 2007 i universet alle magasiner under Dansk Magasinpresses Udgiverforening (DMU) samt magasiner optaget i Media Scandinavia" Media Scandinavia lister "ugeblade og magasiner i Danmark" sammen i alfabetisk rækkefølge, i alt 320 blade, hvoraf en meget stor del hører til mediegrupperne gratismagasiner og fagblade. Dansk Oplagskontrol oplagskontrollerer ca. 15 ugeblade, 51 måneds- og kvartalsblade og 40 "andre magasiner".

²¹ Dansk Oplagskontrol, 2007

²² Jævnfør Rasmussen og Thøgersen, 2006

²³ Lovforslag 2003/1 LSF 85 til lov om distributionstilskud til visse periodiske blade og tidsskrifter

²⁴ Avisernes indstik indgår altså ikke i mediegruppen

²⁵ Jævnfør den trykte publikation Danskernes brug af reklame ved TNS Gallup Analyse, forbruger-kontakt, 2007.

²⁶ Principielt arbejder EU med at harmonisere medlemslandenes momssatser. Det gældende momsdirektiv indebærer, at standardmomssatsen skal være på mindst 5 procent i medlemslandene. Efter direktivet kan medlemslandene fastsætte indtil to reducerede momssatser for særlige varer og ydelser, herunder altså "aviser". I en overgangsperiode frem til en afgiftsharmonisering er forståelsen, at medlemslandene kan bevare de 0-satser, der var i kraft i 1991.

²⁷ "Statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne". (EF-traktatens artikel 87, stk. 1).