

Arbejdsgruppen om
Dagspressens
Finansieringsinstitut

Juni 2004

**Arbejdsgruppen om Dagspressens Finansieringsinstitut,
juni 2004**

Henvendelse om publikationen kan ske til:

Statsministeriet
Biblioteket
Prins Jørgens Gård 11
1218 København K
Telefon 33 92 33 00

Omslag: b:graphic
Tryk: Schultz Grafisk
Oplag: 1.000
Pris: 125 kr. inkl. moms
ISBN: 87-986810-2-8

Elektronisk publikation:
Produktion: Statsministeriet
ISBN: 87-986810-3-6

Publikationen kan hentes på Statsministeriets hjemmeside: www.stm.dk

Indholdsfortegnelse

| | |
|--|-----------|
| 1. Sammenfatning | 5 |
| 1.1. Resumé | 5 |
| 1.2. Arbejdsgruppens nedsættelse og sammensætning..... | 7 |
| 1.3. Sammenfatning..... | 8 |
| 2. Væsentlige udviklingstræk i dagbladsbranchen | 23 |
| 2.1. Dagbladsbestand og bladhuse..... | 23 |
| 2.2. Ejerstruktur..... | 38 |
| 2.3. Nye dagbladstyper..... | 42 |
| 2.4. Nicheblade – ”de små landsdækkende” | 43 |
| 3. Statslige økonomiske særordninger for dagspressen..... | 45 |
| 3.1. Mediepolitisk formål og praktisk betydning | 45 |
| 3.2. Danske særordninger..... | 46 |
| 3.3. Bladstøtte i Norden..... | 49 |
| 4. Dagspressens Finansieringsinstitut | 51 |
| 4.1. Formål og organisering..... | 51 |
| 4.2. Lovgrundlag..... | 54 |
| 5. Økonomi og formue | 63 |
| 5.1. Instituttets økonomiske grundlag | 63 |
| 5.2. Den oparbejdede formue..... | 66 |
| 5.3. Anvendelse af midlerne | 71 |
| 5.4. Arbejdsgruppens vurdering | 77 |
| 6. Instituttets sagsbehandling | 81 |
| 6.1. Instituttets bestyrelse..... | 82 |
| 6.2. Regler for bestyrelsens sagsbehandling..... | 82 |
| 6.3. Problemer i relation til de gældende sagbehandlingsregler | 84 |
| 6.4. Arbejdsgruppens vurdering | 86 |
| 7. Støttevirksomhed | 89 |
| 7.1. Kautionsafdelingen. | 89 |
| 7.2. Finansieringsafdelingen..... | 91 |
| 7.3. Ramme for vurdering af støtten..... | 113 |

| | |
|--|------------|
| 7.4. Vurdering af de enkelte støtteformer | 116 |
| 8. Overvejelser om en ny model..... | 123 |
| 8.1. Indledning | 123 |
| 8.2. Skitse til en ny statslig ordning..... | 126 |
| Bilag 1: Arbejdsgruppens Kommissorium | 137 |
| Bilag 2: Bekendtgørelse af Lov om økonomisk bistand til Dagspressens Finansieringsinstitut..... | 139 |
| Bilag 3: Vedtægter for Dagspressens Finansieringsinstitut..... | 143 |
| Bilag 4: Tilsynsrådets notits af 13. december 2003 om Dagspressens Finansieringsinstituts adgang til at yde udviklingsstøtte til det samme dagblad i mere end 4 år..... | 151 |
| Bilag 5: Arbejdsrapport af 28. maj 2004 om formuebeholdningen i Dagspressens Finansieringsinstitut..... | 157 |
| Bilag 6: Arbejdsrapport af 28. maj 2004 om Dagspressens Finansieringsinstituts behandling af tilskudsansøgninger . | 175 |
| Bilag 7: Arbejdsrapport af 28. maj om deling af formuen i Dagspressens Finansieringsinstitut..... | 201 |

1. Resumé og sammenfatning

1.1. Resumé

I forlængelse af Dagbladet Dagens konkurs i 2002 blev der rejst en række principielle spørgsmål om Dagspressens Finansieringsinstitut og den støtte der via instituttet var ydet til Dagen.

Dagspressens Finansieringsinstitut blev etableret i 1970 med det formål at bidrage til et ”større og mere varieret udbud af aviser, end markedsvilkårene i sig selv ville føre til”. Instituttet kunne fra starten yde støtte i form af kautioner og tilskud til investeringer i ny teknologi. I 1984 og 1997 blev ordningen udvidet med henholdsvis støtte til sanering, planlægning og etablering samt udviklingsstøtte.

Det er svært at konkludere entydigt om ordningens samlede effekt, ikke mindst fordi det som hovedregel ikke er muligt at vurdere, hvad ”markedet i sig selv ville føre til”. Det er imidlertid den helt overordnede vurdering, at *hovedparten* af støtten næppe har haft nogen større varig effekt for mangfoldighed og flerhed for sektoren under ét.

Det gælder i særlig grad for investeringsstøtten, der er kommet stort set alle dagblade til gode og næppe har været udslagsgivende for de enkelte investeringsbeslutninger. Erfaringerne med planlægnings- og etableringsstøtte er mere blandede, men støtten har kun i begrænset omfang varigt bidraget til flere dagbladstitler. Succesraten for saneringsstøtten er umiddelbart højere, men flertallet af modtagere har igen senere oplevet alvorlige økonomiske problemer.

Udviklingsstøtte har især været ydet til Dagbladet Information og Kristeligt Dagblad i perioden 1998 til 2004. Støtten har medvirket til, at Kristeligt Dagblad i dag er økonomisk bæredygtigt, mens dette mål ikke er nået for Information.

Ordningen bygger på en blanding af offentlige og private midler, og 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.

Hertil kommer, at tilsynsrådets mulighed for i visse sager at behandle ansøgninger som første instans betyder, at der træffes afgørelser i sager, som ikke først har været behandlet af det institut, som efter loven anses at have den primære sagkundskab på området. Endvidere kan tilsynsrådet træffe afgørelser, der påfører instituttet udgifter, som vil skulle udredes af penge, som hidrører fra instituttets medlemmer.

Arbejdsgruppen vurderer på den baggrund, at det vil være vanskeligt at indrette en ordning baseret på blandingsøkonomi på en måde, som både tilfredsstiller instituttets interesse i selv at kunne disponere over egne midler, og det offentliges interesse i at sikre ligebehandling og nødvendig kontrol ved anvendelsen af statslige midler.

På den baggrund er det arbejdsgruppens vurdering, at den nuværende ordning for Dagspressens Finansieringsinstitut ikke længere er tidsvarende og ikke i tilstrækkelig omfang tilgodeser de oprindelige mediepolitiske og offentlige hensyn, der lå bag ordningen.

Arbejdsgruppen anbefaler dog, at der fortsat bør være en støtteordning, som med risikovillig kapital støtter nye avisprojekter og eksisterende aviser, der er kommet i økonomiske vanskeligheder. Det foreslås derfor, at der etableres en ny uafhængig statslig ordning, som skal medfinansiere avisprojekter, hvor det kan sandsynliggøres, at der vil være et forretningsmæssigt bæredygtigt grundlag.

Det foreslås, at støtten målrettes til *projektering og etablering* af nye dagblade, til *sanering* af umiddelbart lukningstruede dagblade og til *omstilling* af eksisterende dagblade, der er kommet i mere strukturelle vanskeligheder med henblik på at bidrage til en bæredygtig tilpasning til de (nye) vilkår, der har forårsaget omstillingsbehovet.

Støtte til omstilling afløser den nuværende udviklingsstøtte, der sigter på omstilling gennem investering. Det forudsættes, at der i den nye ordning i højere grad fokuseres på både udgifter og indtægter.

Den nye ordning kan finansieres ved at videreføre det nuværende statslige tilskud og overføre en andel af Dagspressens Finansieringsinstituts formue til den nye ordning.

I det følgende redegøres kort for arbejdsgruppens nedsættelse og sammensætning. Dernæst sammenfattes arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger.

1.2. Arbejdsgruppens nedsættelse og sammensætning

I forbindelse med Dagbladet Dagens ansøgning om tilskud i 2002 realitetsbehandlede Tilsynsrådet for Dagspressens Finansieringsinstitut sagen som første (og eneste) instans på baggrund af oplysninger om forretningsplanen, som ansøgeren af konkurrencemæssige grunde ikke ønskede at fremsende til bestyrelsen for finansieringsinstituttet.

I kølvandet på Dagens konkurs og det heraf følgende tab for statskassen rejstes en række kritiske spørgsmål i forhold til ordningens administration, sagsbehandling og tilskudspraksis.

Blandt andet på den baggrund nedsatte regeringen i september 2003 en arbejdsgruppe, som fik til opgave at vurdere behovet for justering eller ændring af den nuværende ordning for Dagspressens Finansieringsinstitut.

Arbejdsgruppens kommissorium fremgår af *bilag 1*. Arbejdsgruppen fik følgende sammensætning:

- Formand for Dagspressens Finansieringsinstitut, adm. direktør Anders Kronborg (Berlingske Tidende)
- Formand for danske Dagblades Forening, adm. direktør Per Lyngby (Nordjyske Medier)
- Professor Anker Brink Lund (Syddansk Universitet)
- Formand for Tilsynsrådet, direktør Erik Bonnerup
- Formand for Journalistforbundet, Mogens Blicher Bjerregård
- Specialkonsulent Vibeke G. Petersen (Kulturministeriet)
- Fuldmægtig Tina Schioldann Nielsen (Økonomi- og Erhvervsministeriet)
- Departementsråd Christian Kettel Thomsen (formand).

Sekretariatsarbejdet er varetaget af fuldmægtig Johan K. Legarth og specialkonsulent Martin Larsen, Statsministeriet.

Justitsministeriet har på ad hoc basis været inddraget i de juridiske overvejelser, og Finansministeriet har været inddraget i overvejelserne om deling af instituttets formue.

Endvidere har sekretariatet til brug for kapitel 2 modtaget bidrag fra Danske Dagblades Forening, og presseforsker Jette D. Søllinge har bidraget med en kortlægning af, hvilke støttede projekter der har ført til udgivelse af nye aviser.

1.3. Sammenfatning

Dagspressens Finansieringsinstitut (DFI) er etableret i 1970 som en privat selvejende fond på initiativ af Danske Dagblades Fælles-repræsentation. Som medlemmer kan optages dagblade og dagbladslignende publikationer.

Med lov om økonomisk bistand til et finansieringsinstitut for dagspressen fra maj 1970 bemyndigedes statsministeren til at yde økonomisk tilskud til instituttet.

Ifølge loven har DFI til formål at bidrage til et ”større og mere varieret udbud af aviser, end markedsvilkårene i sig selv ville føre til”.

Instituttet har fra starten kunne yde støtte i form af kautioner og tilskud til investeringer i ny teknologi. I 1984 og 1997 blev ordningen udvidet med hhv. støtte til sanering og etablering samt udviklingsstøtte.

DFI ledes af en bestyrelse på 5 medlemmer. Den nuværende bestyrelse udgøres af:

- Adm. direktør Anders Kronborg, Berlingske Tidende (formand)
- Adm. direktør Lars Henrik Munch, Politiken
- Direktør Niels Kristian Bjerre, Lolland-Falsters Folketidende
- Adm. direktør Per Lyngby, Nordjyske Medier
- Økonomidirektør Ejnar Schmidt, Vejle Amts Folkeblad.

Den daglige ledelse har siden oprettelsen i 1970 været varetaget af Finansieringsinstituttet for Industri og Håndværk (FIH).

Tilsynet med instituttet varetages af Tilsynsrådet for Dagspressens Finansieringsinstitut, der nedsættes af statsministeren. Tilsynsrådet består på nuværende tidspunkt af:

- Direktør Erik Bonnerup (formand)
- Adm. direktør Ebbe Dal, Danske Dagblades Forening
- Forbundsformand Mogens Blicher Bjerregaard, Dansk Journalistforbund
- Professor, dr.polit. Ellen Andersen, Københavns Universitet
- Direktør Kjeld Jørgensen.

Tilsynsrådets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Sekretariatsfunktionen i forhold til tilsynsrådet varetages af Statsministeriet.

1.3.1. Økonomisk grundlag

Instituttets økonomiske grundlag og arbejdsgruppens vurderinger er nærmere beskrevet i kapitel 5.

Det økonomiske grundlag for Dagspressens Finansieringsinstituts støttevirksomhed udgøres af årligt finanslovsbevilligede statstilskud, indbetalinger fra instituttets medlemmer, samt renter og kursgevinster af instituttets egenkapital.

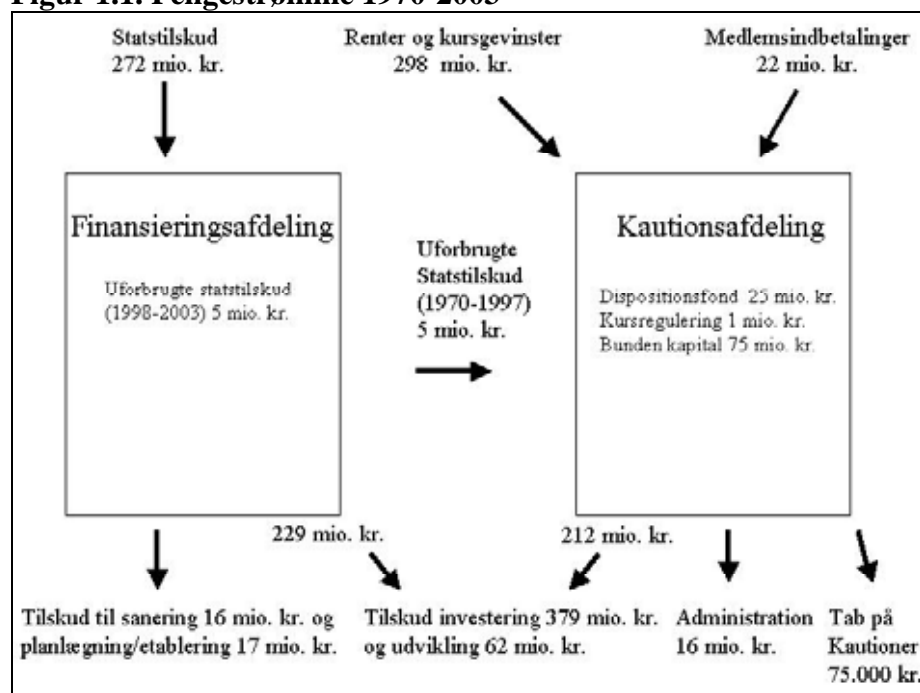
Det årlige statstilskud er vokset fra 2 mio. kr. årligt i perioden fra 1970 til 1974, over 4 mio. kr. årligt i perioden fra 1975 til 1983, og til 14 mio. kr. årligt i perioden fra 1984 til i dag. Det samlede statstilskud i perioden 1970-2003 var 272 mio. kr., *jf. figur 1.1.*

Medlemsbidragene har siden stiftelsen i 1970 udgjort mellem 500.000 og 850.000 kr. årligt. De samlede indbetalinger fra medlemmerne i perioden 1970-2003 var 22 mio. kr.

Indtægterne har siden instituttets oprettelse været anvendt dels til umiddelbar udbetaling af tilskud til dagblade (beskrives nærmere i afsnit

1.3.3 og i kapitel 7), og dels til oparbejdelse af en egen ansvarlig kapital, der skulle tjene til sikkerhed for de af instituttet påtagne kautionforpligtelser.

Figur 1.1. Pengestrømme 1970-2003

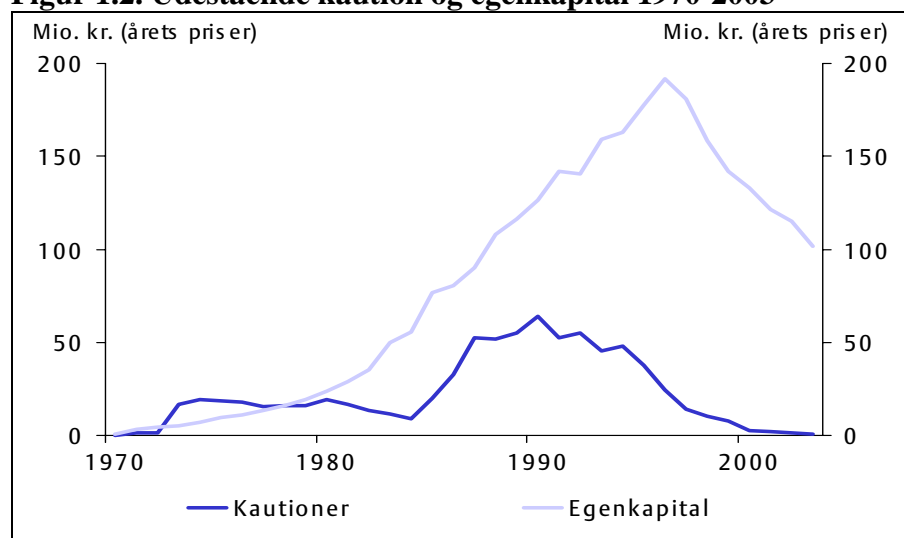


Anm.: I 2002 måtte der konstateres et tab på kautioner på 4 mio. kr., som kom til udbetaling i forbindelse med Dagbladet Dagens konkurs. Da der var tale om kaution i tilknytning til etablering af et nyt dagblad, hæftede staten imidlertid principalt, således at kautionen ikke har belastet DFI. Betalingen fremgår derfor ikke af figuren. Endvidere er der i perioden 1990-2003 set bort fra tilbageførsel af bortfaldne tilskudstilsagn på 4 mio. kr., der er indgået i kautionsafdelingen.

Kilde: Årsregnskaber 1970-2003 og egne beregninger.

Frem til 1991 havde instituttets egenkapital alene til formål at yde sikkerhed for kaution til medlemmerne. På den baggrund voksede kautionsafdelingens kapital i perioden støt i kraft af indbetalte medlemsbidrag, uforbrugte statstilskud, samt rentetilskrivninger og kursgevinster.

Allerede i slutningen af 1970'erne oversteg egenkapitalen størrelsen af alle udestående kautionforpligtelser tilsammen, *jf. figur 1.2.*

Figur 1.2. Udestående kaution og egenkapital 1970-2003

Kilde: Årsregnskaber 1970-2003.

I lyset af den betydelige ansvarlige egenkapital ved indgangen til 1990'erne blev instituttets vedtægter ændret, så der åbnedes op for, at der med tilsynsrådets godkendelse kan overføres penge fra kautionsafdelingen til en dispositionsfond, hvoraf der kan ydes investeringstilskud til dagblade, der er medlemmer af instituttet.

I forbindelse med lovændringen i 1997 ændredes vedtægterne således, at der også af egenkapitalen kan ydes udviklingsstøtte i tilknytning til udviklingsstøtte af statsmidler.

Tilsynsrådets adgang til at administrere instituttets egenkapital er som udgangspunkt udtømt ved beslutningen om overførelse af midler fra kautionsafdelingen til dispositionsfonden.

Herudover vil tilsynsrådet imidlertid som rekursinstans kunne og efter omstændighederne skulle omgøre instituttets afgørelser, ikke kun hvor instituttet administrerer statsmidler, men også i en række situationer, hvor instituttet træffer afgørelse om tildeling af støtte af egne midler (i tilknytning til statstilskuddet).

Ved vurdering af denne blandingsøkonomis hensigtsmæssighed vil der være en række forskelligartede hensyn, som vil skulle holdes for øje.

Over for hensynet til en ligelig og bred anvendelse af de statslige midler, der administreres af instituttet, står således hensynet til instituttets ret til selv at råde over de midler, der reelt er instituttets.

Set med instituttets øjne kan det forekomme unødvendigt, at tilsynsrådet skal have adgang til at spærre for overførsel af midler fra kautionsafdelingen, som bl.a. er opbygget i kraft af medlemsindbetalinger og afkast heraf, til dispositionsfonden, når der i mange år ikke har været nogen reel risiko forbundet med den stillede statsgaranti.

Endvidere kan det forekomme uhensigtsmæssigt, at tilsynsrådet, som ovenfor skitseret, kan træffe afgørelser, som påfører instituttet udgifter, som vil skulle udredes af penge, som hidhører fra instituttets medlemmer, som det eksempelvis kan være tilfældet i sager om udviklingsstøtte.

På den anden side er det nærliggende at antage, at tilsynsrådet netop i kraft af disse betænkeligheder vil udvise en vis tilbageholdenhed med at underkende instituttets afgørelser i sager om udviklingsstøtte, hvilket i ansøgers øjne kan forekomme problematisk, da det drejer sig om administration af delvist statslige midler.

De skitserede problemstillinger illustrerer, at det i praksis er vanskeligt at indrette en ordning baseret på blandingsøkonomi på en måde, som både tilfredsstiller privates interesse i selv at kunne disponere over deres egne midler, og det offentliges interesse i at sikre ligebehandling og nødvendig kontrol ved anvendelsen af statslige midler.

1.3.2. Instituttets sagsbehandling

Lovgrundlaget for instituttets sagsbehandling, herunder regler om habilitet og tavshedspligt, samt arbejdsgruppens vurdering heraf, er nærmere beskrevet nedenfor i kapitel 6.

I forlængelse af Dagspressens Finansieringsinstituts og tilsynsrådets behandling af sagen om Dagbladet Dagen, blev der fra flere sider rejst en række principielle spørgsmål om sagsbehandlingen i forbindelse med tildelelse af støtte, herunder:

- de betænkeligheder, der i ansøgers øjne vil kunne være i forbindelse med bestyrelsens habilitet og diskretion,

- instituttets betænkeligheder ved at tilsynsrådet efter omstændighederne kan behandle visse sager i første instans, herunder også sager der til dels vedrører instituttets ”egne midler”, uden at instituttet selv har haft lejlighed til at vurdere sagerne, samt
- almindelige betænkeligheder ved at sagsbehandlingen efter omstændighederne kan foretages udenom den sagkundskab der ligger i instituttet.

Finansieringsinstituttets – og dermed bestyrelsens – sagsbehandling støttes delvist på forvaltningsretlige regler og delvist på privatretlige regler.

Om en given ansøgning skal behandles efter forvaltningsretlige eller privatretlige regler, vil som udgangspunkt afhænge af, om den vedrører støtte af statsmidler, støtte af dispositionsfonden (”egne midler”) eller støtte af blandede midler.

Selv om denne sondring kan forekomme enkel, vil det kun i de færreste sager være klart, hvilke midler en konkret ansøgning vedrører. På trods heraf er det ikke uvæsentligt, hvilket regelsæt den enkelte sag henføres under, idet de relevante forvaltningsretlige og privatretlige sagsbehandlingsregler adskiller sig væsentligt på mange punkter.

Eksempelvis vil et bestyrelsesmedlem kunne være inhabil efter forvaltningsrettens regler under omstændigheder, som ikke vil gøre den pågældende inhabil efter de regler, der gælder på privatretligt grundlag. Endvidere er der stor forskel på de forvaltningsretlige og privatretlige regler om bestyrelsesmedlemmers diskretion og tavshedspligt.

Blandingsøkonomien gør dermed ordningen vanskelig at administrere og kan betyde, at ansøgerne ikke ydes den beskyttelse, man normalt må kunne forvente i sager om tildeling af støtte af statsmidler.

På den anden side vil tilsynsrådets behandling af sager – i hvilke der er fremsat indsigelser i relation til instituttets habilitet og diskretion som første og eneste instans betyde, at sagerne aldrig bliver behandlet af det institut, som må anses at have den primære sagkundskab på området.

Endvidere kan en administration, som indebærer, at sagerne alene behandles af tilsynsrådet, svække det princip om armslængde og uafhængighed i forhold til det politiske system, som ligger til grund for

ordningen, idet flertallet af tilsynsrådets medlemmer i modsætning til medlemmerne af instituttets bestyrelse er udpeget direkte af statsministeren uden forudgående indstilling.

1.3.3. Støttevirksomheden

Instituttets støttevirksomhed og arbejdsgruppens vurdering heraf er nærmere beskrevet i kapitel 7.

Det årlige *statstilskud* kan ifølge loven anvendes til følgende formål:

- *Investeringsstøtte* til ombygning, udvidelse og modernisering af anlæg til avisfremstilling og distribution (1970-loven),
- *Planlægnings- og etableringsstøtte* til nye dagblade (1984-loven),
- *Saneringsstøtte* til dagblade, der er lukningstruede som følge af akutte likviditetsvanskeligheder (1984-loven), og
- *Udviklingsstøtte* til projekter, der over en årrække kan forbedre dagbladets økonomiske situation (1997-loven).

Tilskud fra dispositionsfonden kan ifølge instituttets vedtægter anvendes som tilskud til finansiering af:

- *Investeringsstøtte* til produktivitetsfremmende projekter,
- Projekter af betydning for den samlede danske presse, og
- *Udviklingsstøtte* i tilknytning til statsmidler.

Siden 1970 har DFI samlet set udbetalt i alt 474 mio. kr. i tilskud til dagbladene. Heraf vedrører 262 mio. kr. tilskud udbetalt af statsmidlerne og 212 mio. kr. tilskud udbetalt fra dispositionsfonden, *jf. tabel 1.1.*

Tabel 1.1. Udbetalt tilskud 1970-2003 (årets priser)

| | 1970-79 | 1980-89 | 1990-99 | 2000-03 | I alt |
|---------------------------------------|-------------------------------------|-----------|------------|------------|------------|
| | ----- mio. kr. (årets priser) ----- | | | | |
| Udbetalt af årlige statstilskud | 23 | 95 | 95 | 49 | 262 |
| Udbetalt af "egne midler" | 0 | 0 | 129 | 83 | 212 |
| I alt..... | 23 | 95 | 224 | 132 | 474 |

Kilde: Egne beregninger på baggrund af sags- og engagementsoversigter og interne specifikationer til årsregnskaber.

Det samlede udbetalte tilskud siden 1970 på 474 mio. kr. er fordelt med 379 mio. kr. til investeringsstøtte, 17 mio. kr. til planlægning og etablering, 16 mio. kr. til sanering og 62 mio. kr. til udviklingsstøtte, *jf. tabel 1.2.*

Tabel 1.2 Udbetalt tilskud fordelt på støtteformål 1970-2003

| | 1970-1983 | 1984-1997 | 1998-2003 | I alt |
|--------------------------------|-------------------------------------|------------|------------|------------|
| | ----- mio. kr. (årets priser) ----- | | | |
| Investeringsstøtte | 39 | 201 | 139 | 379 |
| Planlægning og etablering..... | 0 | 9 | 8 | 17 |
| Sanering..... | 0 | 14 | 2 | 16 |
| Udvikling..... | 0 | 0 | 62 | 62 |
| I alt..... | 39 | 224 | 211 | 474 |

Kilde: Egne beregninger på baggrund af sags- og engagementsoversigter og interne specifikationer til årsregnskaber.

Bevillingerne fra DFI er fordelt til et bredt udsnit af samtlige danske bladhouse. I begyndelsen af instituttets levetid afstod de store bladhouse, Politiken og Det Berlingske Hus fra at søge støtte. Siden 1985 har de store bladhouse imidlertid også i betydeligt omfang modtaget støtte.

Siden 1984 er der udbetalt 435 mio. kr. i støtte. Heraf er 66 mio. kr. udbetalt til de store bladhouse (Jyllands-Posten, Politiken og Det Berlingske Officin). 77 mio. kr. er udbetalt til regionalaviserne (Aarhus Stiftstidende, Aalborg Stiftstidende, Fyens Stiftstidende og Jydske-Vestkysten). 75 mio. kr. er udbetalt til nicheaviserne Kristeligt Dagblad og Dagbladet Information, 35 mio. kr. er udbetalt til Ritzaus Bureau og 182 mio. kr. er udbetalt til 65 forskellige aviser og projekter, *jf. tabel 1.3.*

Tabel 1.3. Udbetalte tilskud fordelt på bladhouse 1984-2003

| | 1984-1990 | 1991-1997 | 1998-2003 | I alt |
|----------------------|-------------------------------------|------------|------------|------------|
| | ----- mio. kr. (årets priser) ----- | | | |
| Store bladhouse..... | 13 | 21 | 32 | 66 |
| Regionalaviser | 19 | 20 | 38 | 77 |
| Nicheaviser | 6 | 7 | 62 | 75 |
| Ritzau | 3 | 19 | 13 | 35 |
| Øvrige aviser | 54 | 62 | 66 | 182 |
| I alt | 95 | 129 | 211 | 435 |

Anm.: For en beskrivelse af den anvendte opdeling af støttemodtagere henvises til boks 7.1 i kapitel 7.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af sags- og engagementsoversigter og interne specifikationer til årsregnskaber.

Arbejdsgruppen har i kapitel 7 givet en overordnet vurdering af, i hvilket omfang støtten har bidraget til formålet ”et større og mere varieret udbud af aviser, end markedsvilkårene i sig selv ville føre til”.

Støtten er søgt vurderet i forhold til, at ”et større og mere varieret udbud” kan dække tre overordnede hensyn i forhold til dagblade – det samlede oplag, det samlede antal titler og forskellighed mellem de enkelte titler.

Det er svært at konkludere entydigt om ordningens samlede effekt, ikke mindst fordi det som hovedregel ikke er muligt at vurdere, hvad ”markedet i sig selv ville føre til”. Arbejdsgruppen er generelt afstået fra at vurdere, hvad ”markedet i sig selv ville føre til”.

Investeringsstøtte

Det er især *investeringsstøtten*, som er fordelt til stort set alle dagblade.

De fem største modtagere af investeringsstøtte fra *statslige midler* i perioden 1983-2003 har været Politiken (12,4 mio. kr.), Jyllands-Posten (11,1 mio. kr.), Fyens Stiftstidende (9,4 mio. kr.), Ritzaus Bureau (8,4 mio. kr.) og Aalborg Stiftstidende (8,3 mio. kr.).

De fem største modtagere af investeringsstøtte fra *dispositionsfonden* (”egne midler”) har været Ritzaus Bureau (26,7 mio. kr.), Politiken (23,6 mio. kr.), Aalborg Stiftstidende (15,9 mio. kr.), Fyens Stiftstidende (15,6 mio. kr.), og Det Berlingske Officin (11,5 mio. kr.).

Det er vurderingen, at støtten næppe har været udslagsgivende for den enkelte investeringsbeslutning ud over eventuelt at have muliggjort denne på et tidligere tidspunkt end ellers.

Set mere overordnet for sektoren er det vurderingen, at støtten har medvirket til at fremme opmærksomheden på behovet for teknologisk fornyelse og formentlig også har fremskyndet denne, men næppe i sig selv har været udslagsgivende for det teknologiske niveau, sektoren befinder sig på i dag.

Planlægnings- og etableringsstøtte

Der er i perioden 1984-2003 givet tilskud til *planlægning og etablering* på i alt 17 mio. kr. til 25 forskellige støttemodtagere.

Tabel 1.4. Projekter, der har modtaget støtte til planlægning og etablering, og har ført til udgivelser

| |
|--|
| <p>Udkommer fortsat Børneavisen, 1/10 1994- Copenhagen Post, 1998- Dansk-Tyrkisk Avisprojekt – Politiken's "Haber", 21/11 2002- Månedssbladet Ultimo – 'dit nye ældreblad' 1/12 1992-</p> <p>Er lukket Press, udkom fra 1985 til dec 2000 med afbrydelser fra efteråret 1997 til marts 1999. Dagen, udkom 22/10 2002 til 6/12 2002 med 6 numre pr. uge. Euro-Posten, udkom under denne titel med 5 numre fra 3/4 1991. En fortsættelse af Erhvervsposten (3 udgaver for hhv. Fyn, Jylland og Sjælland) fra 1991. Blev fortsat til 1998 som 'EP Erhvervsposten'. I alt 506 numre fra 1.1.1991 til marts 1998. Føringurin, udkom 1996-1998 med i alt 37 numre. Kaj Dige Bach – "Den Grimme Ælling" udkom med 8 numre marts/april 1995. Medieselskabet af 1986 - udgav 'Louis. Avismagasinet: nyheder, politik, kultur, debat m/k' (1 enkelt nummer af 1. maj 1988). Socialistisk Weekend, udkom ugentlig 1.5.1985-15.6.1990. Socialistisk Presse – udgav Socialisten 1.5.1996-6.4.2001 (fortsættelse af Den Røde Tråd). The Indian Mirror, udkom månedligt juni 1995-1997. Ungdomsmagasinet SATZ, udkom 1986-oktober 1987 og igen i nov/dec 1989. Ugeavisen den Røde Tråd, udkom 11.-17.10.1991-29.3.1996, udgivet for Enhedslisten. Bladet opstod som sammenlægning af 'Klassekampen', 'Solidaritet' og 'Arbejderavisen'. Bladet blev fortsat som "Socialisten". Weekend NU, udkom ugentlig 31/8 2001-16/11 2001.</p> |
|--|

Anm.: Dagspressens Finansieringsinstitut ligger ikke inde med oplysninger om, hvorledes det går med de støttede projekter. Nærværende opgørelse er udarbejdet af presseforsker Jette Drachmann Søllinge på baggrund af distriktsbladsundersøgelser, egne noter, biblioteksundersøgelser og diverse databaser mv.

Mange projekter har modtaget støtte til forundersøgelser, der har vist, at projektet ikke var bæredygtigt, hvorfor de er opgivet i etableringsfasen. Andre 16 projekter har udmøntet sig i udgivelser af dagblade eller dagbladslignende publikationer – heraf udkommer 4 fortsat, men de fleste har måtte lukke efter kortere eller længere udgivelse.

Det største enkeltprojekt var støtten til Dagbladet Dagen i 2002 på 7,1 mio. kr. og kautioner for 4 mio. kr. Dagen udkom i 40 dage i oktober-november 2002.

Planlægnings- og etableringsstøtten har kun i meget begrænset omfang, herunder set i relation til antallet af støttede projekter, varigt bidraget til målene for ordningen.

Erfaringerne tyder på, at planlægnings- og etableringsstøtten i sin nuværende form og omfang har vanskeligt ved at yde et afgørende bidrag til antallet af titler eller forskelligheden mellem disse, i det omfang, der er tale om projekter der så at sige starter fra bunden af.

Spørgsmålet er imidlertid, om succesraten ville være højere, hvis nye dagblade eller andre former for aviser ville kunne blive etableret som en form for knopskydning fra fx fagblade eller elektroniske medier, og om støtten ved at understøtte en sådan knopskydning kunne bidrage til de generelle formål nævnt ovenfor.

Erfaringerne tyder dog også på, at der i støttetildelingen under alle omstændigheder skal tillægges en betydelig risikovillighed, idet succesraten – målt i forhold til antal levedygtige projekter – ikke har været stor.

Saneringsstøtte

Der er i perioden 1984-2003 givet *saneringsstøtte* på i alt ca. 16 mio. kr. til 10 forskellige dagblade.

Tabel 1.5. Støttede projekter og støtteperiode 1984-2003

| | |
|---------------------------------|---|
| Udkommer fortsat | Fusioneret |
| Børneavisen, 2001 | Sjællands Tidende, 1986-87 (fusioneret med |
| Copenhagen Post, 1999 | Næstved Tidende i 1990) |
| Dagbladet Arbejderen, 1999/2002 | |
| Det ny notat, 1999/2002 | Udkommer ikke længere |
| Information, 1988-1991 | Land og Folk, 1990, udkom sidste gang dec 90 |
| Kristeligt Dagblad, 1991-92 & | Press, 2000, udkom sidste gang dec 2000 |
| 1995 | Socialisten, 1998, udkom sidste gang 6/4 2001 |

Af de 10 støttede projekter er der syv blade, der fortsat udkommer, mens tre er lukket, heraf to i umiddelbar forlængelse af støtten, mens ét er lukket tre år efter støtten.

Hertil kommer, at 3 støttemodtagere efterfølgende har modtaget anden form for støtte fra Dagspressens Finansieringsinstitut. Også her må det konstateres, at støtte forudsætter en betydelig risikovillighed.

Udviklingsstøtte

Der er i perioden 1998-2004 ydet i alt 68,5 mio. kr. i *udviklingsstøtte* til Information og Kristeligt Dagblad. Første gang i 1998 for perioden 1998-2001 og derefter på ny i 2002 for perioden 2002-2004.

Endvidere er Dagbladet Arbejderen i 2003 blevet bevilliget udviklingsstøtte på 125.000 kr. årligt i 2003-2004.

I forhold til vurderingen af effekten af støtten fra DFI er det formentlig udviklingsstøtten, der frembyder størst usikkerhed. Det gælder især i forhold til, hvad udviklingen i fravær af støtten havde været.

For så vidt angår *Kristeligt Dagblad* er det vurderingen, at støtten på samlet ca. 30 mio. kr. i perioden 1998-2004 har bidraget til at opretholde alle de opsatte mål for støtten (oplag, titler og forskellighed), og at der i dag er opstået et bæredygtigt forretningsmæssigt grundlag.

Det er samtidig arbejdsgruppens vurdering, at støtten ydet i den første periode har været afgørende herfor, og at støtten i anden periode har været væsentlig i forhold til den konsolidering, som præger bladets økonomi ved udløb af støtteperioden.

For såvidt angår *Information*, der har modtaget 32 mio. kr. i støtte i perioden 1998-2004, er det ligeledes vurderingen, at støtten har bidraget til de tre nævnte formål i støtteperioden, men da der ikke er opnået et bæredygtigt forretningsmæssigt grundlag, kan dette projekt ikke siges at leve op til formålet med støtten.

Således er det ikke lykket Information at rette op på den strukturelle ubalance mellem udgifter og indtægter, som har præget avisens økonomi gennem en årrække. Støtten til Information kan derimod have medvirket til, at nødvendige omstillinger er blevet udskudt.

1.3.4. Overvejelser om ny model

På baggrund af ovenstående er det arbejdsgruppens vurdering, at den nuværende ordning for Dagspressens Finansieringsinstitut ikke længere er tidssvarende og ikke i tilstrækkelig omfang tilgodeser de oprindelige mediepolitiske og offentlige hensyn, der lå bag ordningen.

Det er dog samtidig vurderingen, at der fortsat bør være en risikovillig støtteordning, som – med afsæt i en vurdering af forretningsmæssig bæredygtighed – søger at tilgodese de mediepolitiske hensyn om flerhed og mangfoldighed, dels i forhold til nye avisprojekter, dels i forhold til eksisterende aviser, der er kommet i økonomiske vanskeligheder.

Dette mål kan søges tilgodeset ved at medfinansiere avisprojekter, hvorom ansøger kan sandsynliggøre

- at projektet har potentiale til på et forretningsmæssigt grundlag at opretholde eller bidrage til et varieret udbud af aviser, der opretholder og øger mangfoldigheden i medierne.
- at der kan tilvejebringes en betydelig andel af finansieringen fra andre relevante kilder.
- at den medfinansiering, der søges om, ikke kan tilvejebringes gennem andre relevante finansieringskilder på almindelige markedsmæssige vilkår.

Det foreslås, at støtten kan ydes til dagblade og dagbladslignende publikationer. Den konkrete afgørelse af, hvilke publikationer der medregnes til denne kategori, overlades til bestyrelsen for den nye ordning. Om de hensyn, der bør tillægges vægt ved bestyrelsens skøn, henvises til det i kapitel 8 anførte.

Det vil eksempelvis bero på en konkret vurdering af avisens redaktionelle og journalistiske indhold, om der vil kunne gives støtte til gratisaviser.

Støtten vil kunne gives til alle uanset medlemskab af brancheforening eller lignende.

Støttemodtagere fra den nuværende ordning vil ikke være afskåret fra at søge om støtte i den nye ordning. Tildeling af støtte vil afhænge af en konkret vurdering af det enkelte projekt.

Det foreslås, at mulighederne for at yde tilskud til planlægning, etablering og sanering videreføres i den nuværende form i den nye ordning, mens den nuværende udviklingsstøtte afløses af omstillingsstøtte. Efter den nye ordning vil der kunne gives støtte til:

- *Planlægning og etablering*
Støtte til projekter, der sigter på etablering af nye aviser. Der kan være tale om projekter, der udvikles med udgangspunkt i en eksisterende medievirksomhed (knopskydning), eller projekter, der ikke tager udgangspunkt i en eksisterende medievirksomhed (barmarksprojekter). De støttede projekter skal være økonomisk uafhængige af de i forvejen eksisterende bladhuse (delvist ejerskab kan accepteres).

- *Sanering*
Nødhjælpsordning, der i særlige tilfælde skal medvirke til at hindre lukninger som følge af akutte likviditetsvanskeligheder. Støtten gives for en kort periode, så virksomheden får tid til at færdiggøre en reorganiseringsplan, foretage andre nødvendige justeringer eller undersøge mulighederne for frivillig akkord.

- *Omstilling*
Støtte til aviser, der er kommet i mere strukturelle vanskeligheder med henblik på at bidrage til en bæredygtig tilpasning til de (nye) vilkår, der har forårsaget omstillingsbehovet.

Støtten til omstilling afløser den nuværende udviklingsstøtte, der sigter på omstilling gennem investering. *Omstillingsstøtten* er tiltænkt eksisterende dagblade, der er kommet i mere strukturelle vanskeligheder med henblik på at bidrage til en bæredygtig tilpasning til de (nye) vilkår, der har forårsaget omstillingsbehovet.

Det forudsættes, at der i den ny ordningen for omstillingsstøtte i højere grad fokuseres på både udgifter og indtægter.

På baggrund af en konkret vurdering af det enkelte projekt vil der i omstillingstøtten kunne indgå elementer fra den eksisterende investeringsstøtte og udviklingsstøtte. Det vil sige, at det fortsat vil være muligt at give støtte til fx produktudvikling og/eller markedsudvikling, samt til opførelse, ombygning, udvidelse og modernisering af anlæg til avisfremstilling og distribution.

En mulig finansiering af ordningen vil være at videreføre det nuværende statslige tilskud og overføre en andel af Dagspressens Finansieringsinstituts nuværende formue med opgaverne til den nye ordning.

Det foreslås, at lade ordningen administrere af et uafhængigt nævn beskikket efter de principper, som er beskrevet i boks 1.1.

Boks 1.1. Forslag til beskikkelse af uafhængigt nævn

En fremtidig ordning kunne fx administreres af et nævn udpeget af vedkommende minister på følgende grundlag:

- Formanden udpeges efter indstilling af præsidenten for Sø- og Handelsretten. Formanden skal være dommer.
- Et medlem udpeges efter indstilling fra Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd. Medlemmet skal have bredt anerkendt ekspertise i finansieringsforhold, gerne i tilknytning til medievirksomhed.
- Et medlem udpeges efter indstilling af Statens Humanistiske Forskningsråd. Medlemmet skal have bedrevet anerkendt forskning vedrørende presseforhold, fortrinsvis aviser og dagblade, i Danmark.
- Et medlem udpeges efter indstilling af Dansk Journalistforbund.
- Et medlem udpeges efter indstilling af Danske Dagblades Forening.

Ingen af nævnets medlemmer må være repræsentanter for eller ansatte i eller have væsentlige personlige økonomiske interesser i bladhus.

Det foreslås, at nævnets afgørelser ikke skal kunne indbringes for anden administrativ myndighed.

Den nye ordning forudsætter, at der vedtages en ny lov, som etablerer en ny statslig ordning. Da den nye ordning indeholder statsstøtte, vil loven som udgangspunkt skulle notificeres til Europa-Kommissionen.

2. Væsentlige udviklingstræk i dagbladsbranchen¹

Ved afslutningen af 2. verdenskrig var antallet af hovedblade² faldet fra toppunktet, 156 hovedblade omkring 1914, til 110. Herefter reduceredes antallet med stor hast frem til 1970, hvor der var 48 hovedblade tilbage. Til sammenligning er der i dag 30.

I den gamle struktur havde hvert af de fire gamle partier som regel sin avis – sit kampskrift – i de større og en del mindre provinsbyer. I 1970 var dette 'firebladssystem' omtrent afviklet til fordel for lokale monopoler, altså principielt den struktur, der findes i dag.

I det følgende beskrives de væsentligste udviklingstræk for dagbladene siden 1970, herunder dagbladenes økonomi, oplag, ejerstruktur og fremkomsten af nye dagbladstyper.

2.1. Dagbladsbestand og bladhuse

Udviklingen af dagbladsbestanden siden 1970 kan inddeles i fire perioder, der tilfældigvis svarer til tiårene:

| | |
|---------|---|
| 1970-79 | <i>Firebladssystemets afslutning</i> |
| 1980-89 | <i>Stilstandsperioden.</i> Strukturudviklingen på vågeblus |
| 1990-99 | <i>Konsolideringsperioden.</i> Koncernopbygning og samarbejder. |
| 2000- | <i>Nye medier.</i> Omdefinering af dagbladshusenes roller. Opkomsten af nye medier. Tilbagegang på annoncemarkedet. Internationalisering. |

¹ Kapitel 2 er udarbejdet på baggrund af bidrag fra Danske Dagblades Forening.

² Den videnskabelige definition på hovedblade (med 'delblade' og 'aflæggerblade'), der ligger til grund for oplysningerne frem til 1970 er nuanceret. Fra 1970 bruges en forenklet definition, der ikke forrykker billedet, nemlig: Der er tale om et hovedblad, hvor der er en ansvarshavende redaktør. Dette svarer desuden til Danske Dagblades Forenings medlemsdefinition.

2.1.1. Firebladssystemets afslutning 1970-79

Provinsen

Med Fyns Tidendes lukning i 1979 var nedbrydningen af firebladssystemet i realiteten tilendebragt. Kun to meget små socialdemokratiske aviser i Nakskov og Rønne udgjorde undtagelserne fra hovedreglen om, at der nu ikke længere var byer tilbage i provinsen, hvor der var mere end ét dagblad.

De tilbageværende dagblade i provinsen konsoliderede deres nye monopolsituation og havde generelt en forretningsmæssigt god periode.

Sejrherrene i den lokale dagbladskonkurrence havde som regel allerede under slutkampen imødekommet et bredt lokalt marked ved en afpolitisering af reportagen, hvor der nu blev tilstræbt objektivitet, medens meningerne indskrænkedes til ledere og kommentarer. Debatspalterne var samtidig åbnet for indlæg med andre holdninger end avisens. Det er værd at bemærke, at denne disponering af stoffet, som vi i dag opfatter som gængs, i realiteten kun har været normaltilstand i de sidste 30 år.

1970-ernes store ledelsesmæssige og økonomiske opgave var afviklingen af den gamle blysbaserede avisteknik til fordel for overgang til elektroniske satssystemer og offsettryk, en fundamental og kostbar omlægning af en næsten 100-årig fremstillingsteknik.

Medens den tekniske omlægning som sådan var til at håndtere, var det medfølgende opgør med typograferne om deres opgaver og antal meget vanskeligt. For Det Berlingske Hus i København blev det livstruende i 1977-82, men også i provinsen var der alvorlige arbejdskampe. Her var overgangen til første generation af ny teknik dog stort set tilendebragt omkring 1980, om end den tilhørende rationaliseringsgevinst ofte først kunne høstes langt senere.

Til gengæld var branchen i perioden og helt frem til TV2's første sendevirksomhed i 1988 begunstiget af et annoncemarked, der ikke havde mange alternativer til annoncering i dagblade.

Bortfaldet af 'andenaviserne' og den deraf følgende monopolsituation på de lokale markedspladser medførte dog meget ofte, at lokale bogtrykkere

så chancen for at etablere konkurrence til dagbladet i form af en gratis ugeavis.

Reaktionen fra dagbladet var typisk en à to: Enten opkøb af fredsforstyrren eller åbning af en tilsvarende publikation, der kunne konkurrere på samme præmisser. Sådanne avisejede ugeaviser blev fra denne tid et fast og meget betydningsfuldt element i dagbladshusenes økonomi og i det danske mediebillede, hvor de i de senere år har haft omkring 20 procent af annoncemarkedet mod dagbladenes omkring 30 procent. Med tiden blev de oprindeligt redaktionelt udsultede publikationer i reglen også forsynet med et redaktionelt element af stigende omfang og kvalitet.

Gennem hele perioden mærkede de lokale dagblade i stigende grad konkurrencen fra den ekspanderende Morgenavisen Jyllands-Posten, der under opbygningen af sin landsdækning udnyttede det fortrin, dens søndagsudgave udgjorde i forhold til de mindre og mellemstore provinsaviser, der kun udkom om hverdagen.

Hovedstaden

Strukturudviklingen i København var på dagbladsområdet moderat i 1970-erne. Den mest iøjnefaldende udvikling koncentrerer sig på tre nye publikationer, heraf to dagblade, hvoraf dog kun ét af traditionelt tilsnit.

Socialistisk Folkeparti stod bag Socialistisk Dagblad, der under forskellige navne og vilkår levede i et afbrudt forløb fra 1970 til 1982. Bladet fik aldrig noget stort oplag, men spillede en rolle i tidens polariserede debat.

Varig succes fik derimod Erhvervsbladet, der var åbnet 1964, men fra 1974 udkom dagligt, uortodokst udsendt gratis til især mindre erhvervsvirksomheder over hele Danmark.

Det hører med i billedet af konkurrencen for dagbladsbranchen i København, at Søndagsavisen fra 1978 opbyggede et net af redaktionelt set ens, men annoncemæssigt regionaliserede gratisomdelte blade. Husstandsomdeling i weekenden var en nyskabelse og gav en god konkurrenceposition, både i forhold til de annoncetunge søndagsudgaver af dagbladene, og til de gratisomdelte lokale ugeaviser, der udkommer midt på ugen. De sidstnævnte, der endnu i 1970'erne i vidt omfang var enkeltvis ejede af private interesser, blev fra dette årti efterhånden samlet i to

grupper under selskaberne Berlingske Lokalaviser og Politikens Lokalaviser.

A-pressen var i 1970'erne under stærkt pres. De talrige provinsblade var – med de omtalte to undtagelser i Rønne og Nakskov – bukket under og fra 1963 kombineret med hovedstadsavisen Aktuelt til en landsdækkende hybrid, i en periode dog med forskellige lokaltillæg.

Morgenavisen Jyllands-Posten meldte sig med de første konsistente reklamekampagner i København i slutningen af årtiet.

De små landsdækkende nicheaviser Information, Kristelig Dagblad og Dagbladet Arbejderen beskrives nærmere i *kapitel 2.4*.

En medvirkende årsag til den ret stabile struktur i København var de voldsomme arbejdskampe, som Politiken og Berlingske oplevede under forsøget på at omlægge produktionen til moderne teknik. De interne vanskeligheder medvirkede så at sige til at dæmpe de eksterne udviklingsmuligheder.

Mest markant var De Berlingske Dagblades 141 dage lange stilstand i foråret 1977. Efter denne arbejdskamp var Berlingske nødlidende indtil rekonstruktionen i 1982, der omtales i næste afsnit. Politikens Hus havde overstået sine tilsvarende problemer forud for Berlingske og var mod slutningen af 1970'erne i fremgang.

2.1.2. Stilstandsperioden 1980-89

Det fremherskende træk ved 1980'ernes dagbladshistorie er en strukturel stagnation uden sidestykke.

Derimod var 1980'erne for medieverdenen udenfor dagbladsområdet en brydningstid. Regeringens mediekommision udlagde i perioden 1980-85 rammerne for en række vigtige nyskabelser i det danske mediebillede.

Kommissionens vigtigste anbefalinger udmøntedes dels i dannelsen af TV2, der sendte første gang i oktober 1988 og introducerede tv-reklamen i Danmark, dels i indførelsen af lokal-radio og -tv i Danmark i henholdsvis 1986 og 1987.

Indførelsen af tv-reklame, der fandt sted senere i Danmark end næsten alle andre steder, var det mest direkte mærkbare resultat for dagbladene, da tv i løbet af få år fik en andel af reklamemarkedet på omkring 15 procent. Andelen blev i den udstrækning, det ikke var et udtryk for øget reklameforbrug, stort set taget fra dagbladsannonceringen. Derimod opnåede radioreklamen ikke noget gennembrud.

De nye danske medier blev ledsaget af et internationalt kabel- og satellittilbud, der var medvirkende at dagbladenes oplag gennem hele tiårsperioden samlet set stagnerede for første gang.

Provinsen

Perioden 1980-89 betegnedes for provinsens aviser en stilstand efter den voldsomme konkurrenceperiode og de første omlægninger til ny teknik. I hele perioden skete ikke en eneste varig strukturel ændring. Den mere stabile nationaløkonomi, som etableredes i løbet af årtiet var medvirkende til en komfortabel situation på annoncemarkedet, der først så småt blev brudt, da TV 2 blev etableret ultimo 1988.

Oplagsmæssigt var perioden ligeledes i hovedsagen stabil, men husstands-dækningen faldt som følge af, at antallet af husstande var i stigning. Et markant træk i tiden var for provinspressen en stigende tendens til, at flere familier deltes om et abonnement. De to forhold var retrospektivt de første tegn på en svigtende opbakning om avisen på lokalt niveau, en tendens som først viste sig blandt de yngre læsere.

En række dagblade interesserede sig i 1980'erne for at gå ind i radio-projekter, da først et indledningsvist forbud mod avisengagement var bortfaldet. De første spæde aktiviteter med radiovirksomhed medførte dog hovedsageligt udgifter for dagbladene, der generelt lagde vægt på at levere nyheder af respektabel kvalitet, men ikke opnåede nævneværdigt reklamesalg.

Et stort antal provinsblade åbnede i 1980'erne og ind i 1990'erne nye bladhuse, som oftest udenfor hjembyernes bykerne. Det var en stadig diskussion, om de derved vundne fordele for arbejdsflow og distribution kunne hamle op med fordelene ved den nærhed til lokalsamfundet, som den traditionelle placering i bymidten medførte. I de senere år er der eksempler på tilbagevenden til hjembyernes centrum.

Hovedstaden

I København var årtiet præget af tre vigtige forhold.

Det Berlingske Officin gennemgik efter en livstruende krise i 1982 en rekonstruktion gennem tilførsel af ansvarlig lånekapital fra en lang række erhvervsvirksomheder. Bladhuset fik derefter bemærkelsesværdigt hurtigt genskabt og styrket sin markedsposition og sin økonomi.

Formiddagsbladene B.T. og Ekstra Bladet udgav fra 1987 for første gang søndagsudgaver. Det afslørede et stort udækket marked for søndagsaviser. De øvrige søndagsaviser med undtagelse af Aktuelt Søndag, der bukkede under, mærkede ikke i større grad formiddagsavisernes søndagsudgaver, som overvejende blev købt af de to avisers hverdagspublikum.

Morgenavisen Jyllands-Postens ekspansion var markant, og avisen overhalede oplagsmæssigt Berlingske i 1988 (og Politiken i 1994), men havde trods markant markedsføring begrænset succes i København. Derimod var Jyllands-Postens evne til at reducere de to avisers begrænsede provinsoplæg betydelig, også på Sjælland.

De nævnte forhold medførte i sagens natur en stærkt forøget indbyrdes konkurrence mellem de tre store bladhus i 1980'erne. En konkurrence, som nedtonede koncentrationen omkring konkurrencen til andre medieformer, herunder det frembrydende reklame-tv.

De københavnske bladhus indsat på tv- og radioområdet indskrænkede sig til et fælles radioforsøg under forsøgsloven i 1982 og medvirken i Weekend-TV-forsøget under samme lov.

Uden større opmærksomhed overgik Arbejderen i 1988 til at være dagblad. Arbejderen har siden åbningen i 1982 holdt sig på markedet ved bl.a. en stor indsats af ulønnede entusiaster. Bladet er det eneste levedygtige nye betalte dagblad, der er startet siden 1945.

2.1.3. Konsolideringsperioden 1990-99

1990'erne blev præget af to markante træk, nemlig en række dagbladsfusioner og starten på internetaktiviteter i stort set alle bladhus.

Midtvejs i årtiet var der nedsat en ny mediekommission, nu under navnet medieudvalget. I perioden 1994-96 udarbejdede udvalget et omfattende dokumentationsmateriale og en række anbefalinger, der ikke fik samme betydning som mediekommissionen fra 1980-85.

Medieudvalget fastlagde dog en række linier for arbejdet med mediepolitik. I relation til dagbladene var de vigtigste anbefalinger at fastholde dagbladenes økonomiske særordninger. Men der var på den anden side ikke opbakning til at udbygge dem til fx egentlig direkte pressestøtte.

En vigtig udvalgsanbefaling i relation til Dagspressens Finansieringsinstitut var via statsstøtte at tilvejebringe et højhastighedsnet i regi af Ritzaus Bureau, der ejes i et samarbejde mellem alle dagbladene.

Provinsen

Efter et tiår uden strukturændringer var der i begyndelsen af 1990'erne tre iøjnefaldende fusioner i provinsen.

Holbæk Amts Venstreblad og Kalundborg Folkeblad indgik fra 1990 i et fælles selskab, men fortsatte som selvstændige produkter. Næstved Tidende og Sjællands Tidende fusionerede som Sjællandske Dagblade (fra 2002: Sjællandske Medier). Bladene blev lagt sammen under samme redaktør, men udkom fortsat med individuelle udgaver under de gamle titler. Endelig købte Vejle Amts Folkeblad naboen Fredericia Dagblad, der blev videreført som en specialudgave af Vejle Amts Folkeblad.

Året efter, i 1991, begyndte Berlingske, der i forvejen længe havde ejet Randers Amts Avis, en målbevidst indsats for at konsolidere sin stilling. Berlingske indgik nu aftale med Den Sydvestjyske Venstrepressen om fusionering af Jydske Tidende og Vestkysten som en helt ny avis under navnet JydskeVestkysten og med 50/50 ejerskab. Senere købtes også Kolding Folkeblad ind i JydskeVestkysten.

Et andet bergsk blad, Frederiksborg Amts Avis måtte lukke i 1991, men blev kort efter genoplivet ved, at Dagbladet Ringsted, Køge Roskilde overtog udgivelsen. Derefter har Frederiksborg Amts Avis været udgivet som selvstændigt blad, men således, at læserne af hhv. dette blad og Politiken gensidigt har fået hinandens blade som del af abonnementet.

En variant af denne ordning findes fra 1995 mellem Sjællandske Dagblade og Berlingske Tidende.

De tilbageværende bergske blade var de fire nordvestjyske Dagbladet Holstebro-Struer, Viborgs Stifts Folkeblad, Thisted Dagblad og Ringkøbing Amts Dagblad. Disse blev i 1992, købt af Berlingske, som videresolgte en halvpart til de tre stiftstidender, der i 1990'erne var i alliance med Berlingske om annoncesamarbejdet Metropol.

I Nordjylland førte et langstrakt forløb i 1992 år til sammenlægning af selskaberne bag Aalborg Stiftstidende og Vendsyssel Tidende. Sidstnævnte havde i forvejen netop købt og inkorporeret den lille Skagens Avis. Den kun lidt større Frederikshavns Avis, der i mange år havde været del- og senere helejet af Aalborg Stiftstidende, blev efter sammenlægningen ligeledes til en lokaludgave af Vendsyssel Tidende. I 1999 smeltede Aalborg Stiftstidende og Vendsyssel Tidende sammen i et produkt med det nye navn Nordjyske Stiftstidende, hvori også de meget små lokale dagblade Løgstør Avis og Fjerritslev Avis samtidig indgik.

Med den fusionerede avis som største aktiv, og årelang erfaring med den mest omfattende radio- og tv-virksomhed i danske dagspresse, begyndte Nordjyske udviklingen af en avanceret flermediel virksomhed. Ud over de nævnte medier omfatter virksomheden adskillige elektroniske tilbud, der løbende udvikles.

Til trods for, at der tilbage fra 1980'erne var en del dagbladsejede lokalradioer, stod denne nordjyske satsning indtil videre alene.

I 1998 gik Morgenavisen Jyllands-Posten ind i den strukturelle udvikling ved at købe Midtjyllands Avis i Silkeborg. Året efter gik Vejle Amts Folkeblad og Horsens Folkeblad ind som medejere, og siden er også Herning Folkeblad indlemmet i ejerkredsen.

I det stadig mere markante konkurrenceforhold mellem Morgenavisen Jyllands-Posten og henholdsvis Berlingske og Århus Stiftstidende, skabtes i 1998 en fusion mellem sidstnævnte og den berlingsk-ejede Randers Amtsavis.

Fra 2000 har Berlingske ejet 90 procent af fusionsavisen. Med Berlingskes køb af Århus Stiftstidende åbnedes mulighed for en omordning af

Berlingskes trykkapacitet i Jylland. Århus Stiftstidendes tidligere trykkeri blev i den forbindelse nedlagt til fordel for en kapacitetsudvidelse i Berlingskes store trykfabrik i Vonsild. Hertil kom inden for koncernen det store avistrykkeri under De Bergske Blade i Struer, der åbnede i 2000.

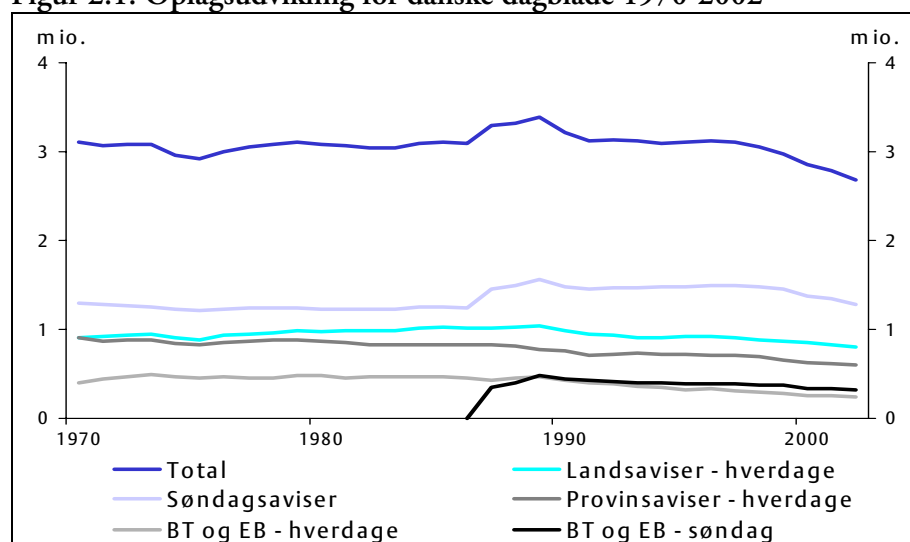
I øvrigt blev trykkerikapaciteten gennem 1990'erne generelt fornyet med mange køb af trykpresser i provinsen. I en del tilfælde søgtes samarbejde om fælles trykning på grund af de meget betydelige omkostninger, udskiftning af trykudstyr kræver. Nogle forsøg kronedes med held, andre ikke.

I 1994 lukkede A-pressen sine sidste provinsaviser, Ny Dag i Nakskov og Bornholmeren i Rønne.

Hovedstaden

I København blev 1990'ernes mest markante træk på dagbladssiden en gradvis halvering af B.T.s og Ekstra Bladets oplag. Denne oplagsreduktion udgjorde alene op mod halvdelen af det fald, som dagbladene samlet set har oplevet siden højdepunktet i 1980'erne, *jf. figur 2.1.*

Figur 2.1. Oplagsudvikling for danske dagblade 1970-2002



Anm.: For at blive regnet til oplaget skal en avis være betalt med mindst 50 procent af prislisterprisen.

Kilde: Danske Dagblades Forening.

I øvrigt fastholdtes de store københavnske dagblades oplag stort set, mens dagbladet Børsen og Kristeligt Dagblad oplevede bemærkelsesværdige oplagsstigninger

Morgenavisen Jyllands-Posten åbnede som den første danske avis sin internetavis i 1996. Politiken, der allerede i 1970'erne havde været pioner, også internationalt med elektroniske arkiver m.v., fulgte snart efter. Berlingske var ikke først, men satsede til gengæld stort, da Huset i 1998 påbegyndte udviklingen af en række internetaviser og diverse elektroniske tjenester i regi af et nyt datterselskab ved navn Metropol.

Børsen startede i 1990'erne en ambitiøs satsning på at parre dagbladsudgivelsen med supplerende tjenester på Internet, som abonnementet gav adgang til.

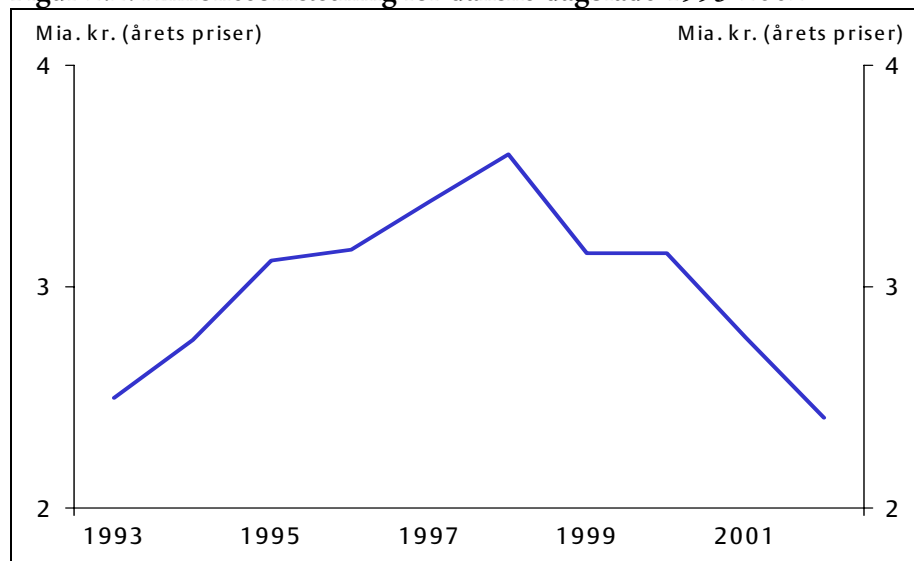
Men ellers var det for såvel hovedstadens som provinsens blade et stort spørgsmål, hvordan det skulle lykkes at tjene penge på de elektroniske tjenester. Disse blev således som udgangspunkt blev sat i søen, som beskyttelsesforanstaltning for såvel det redaktionelle indhold som annoncerne, særligt rubrikannoncerne. Endnu i 1990'erne var der imidlertid ikke konkrete tegn til, at Internet overtog markedsandele fra dagbladsannonceringen.

2.1.4. Nye medier 2000 og frem

Med indgangen til det nye årtusind blev de danske aviser inddraget i fem internationale tendenser, som medvirkede til en delvis nydefinition af medie billedet.

For det *første* oplevede dagbladene en annoncedgang af et omfang, som ikke var set i mange år. Fra 2000 til 2003 faldt dagbladenes samlede annonceomsætning med 24 procent, *jf. figur 2.2.*

Figur 2.2. Annonceomsætning for danske dagblade 1993-2002



Anm.: Alle dagblade bidrager til denne statistik. Annonceomsætningstallene gælder dagbladene alene og er derfor ikke direkte sammenlignelige med økonomiopgørelsen i tabel 2.1, hvor dagbladsejede distriktsblade er inkluderet.

Kilde: Danske Dagblades Forening.

Det betød særligt for de annoncetunge dagblade med mange rubrikannoncer en særdeles alvorlig situation. Især fordi den teknologiske udvikling samtidigt krævede investering i nye medier.

Faldet i oplaget og nedgangen i annonceomsætningen var medvirkende til, at dagbladene, trods omfattende rationaliseringer og mandskabsbesparelser i bladhusene, under ét oplevede et samlet underskud på ca. 180 mio. kr. i 2002. Til sammenligning var der i 1998 et overskud på ca. 190 mio. kr., *jf. tabel 2.1.*

Tabel 2.1. Økonomiske nøgletal – danske dagblade 1998-2002

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|-----------------------------------|-------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | ----- mio. kr. (årets priser) ----- | | | | |
| Avis salg..... | 3.501 | 3.651 | 3.735 | 4.026 | 3.910 |
| Annoncesalg | 4.298 | 4.475 | 4.717 | 4.491 | 3.981 |
| Andet salg..... | 1.765 | 1.566 | 1.609 | 1.722 | 1.768 |
| Samlet nettoomsætning..... | 9.564 | 9.691 | 0.060 | 0.240 | 9.659 |
| Bruttoresultat..... | 4.197 | 4.248 | 4.534 | 4.628 | 4.450 |
| Resultat af primær drift..... | 169 | -34 | 155 | 133 | -131 |
| Ordinært resultat før skat..... | 279 | -36 | 190 | 122 | -245 |
| Ekstraordinære poster | -3 | -125 | -29 | -11 | 2 |
| Skat af årets resultat | -86 | 13 | -79 | 9 | 62 |
| Årets resultat | 190 | -148 | 82 | 120 | -181 |

Anm.: Dagbladenes økonomi opgøres årligt ved en (tilstræbt) totaltælling, der siden år 2000 (med startpunkt 1998) har været gennemført af DDFs revisionsfirma Deloitte. Et par mindre aviser ønsker ikke at deltage i opgørelsen, der imidlertid omfatter godt 98 procent af oplaget. Annonceomsætningstallene er inklusiv dagbladsjede distriktsblade og er derfor ikke direkte sammenlignelige med *figur 2.1*, der alene omfatter dagbladene.

Kilde: Danske Dagblades Forening.

I samme periode er det samlede antal af medarbejdere reduceret med 1.700 fra 11.626 i 1998 til 9.968 i 2002, *jf. tabel 2.2*

Tabel 2.2. Antal medarbejdere – danske dagblade 1998-2002

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
| Journalister | 3.195 | 3.164 | 3.080 | 2.922 | 2.873 |
| Trykkerimedarbejdere | 1.294 | 1.262 | 1.151 | 1.091 | 1.039 |
| Salg og administration..... | 4.097 | 4.064 | 3.927 | 3.721 | 3.633 |
| Andre..... | 3.041 | 3.187 | 3.071 | 2.764 | 2.423 |
| Medarbejdere i alt | 11.626 | 11.678 | 11.229 | 10.498 | 9.968 |

For det *andet* begyndte dagbladene et nyt engagement i internetaktiviteter og i 2002-03 i lokalradio og -tv. Engagementet var et resultat af en dobbelt bekymring, dels var oplags- og nu også læsertallene faldende, dels var der grund til at tro, at annoncerne ikke i fuldt mål ville vende tilbage, når der efter samfundsøkonomisk svage år atter ville komme gunstigere konjunkturer.

For første gang opstod der nemlig en begrundet formodning om, at annoncefaldet, særligt hvad angik rubrikannoncer, ikke blot var konjunkturbestemt, men også af strukturel karakter. Det hang sammen med, at

Internet havde uafviselige kvaliteter i relation til de meget indbringende stillingsannoncer, bolig-, bil- og andre rubrikannoncer.

De fleste bladhuse i provinsen gik på denne baggrund i gang med opkøb af radiostationer og enkelte endog med tv-stationer. Samtidig fandt de nye landsdækkende radiokanaler ikke interesserede købere i dagblads-kredsen, da de blev sat til salg i 2003.

En *tredje* ny faktor var etableringen af nye gratisaviser efter svensk forbillede. Det svenske Modern Times Group etablerede i 2001 en gratis-omdelt trafikavis, MetroXpress, i København. Og kort herefter også en lokaludgave i Århus. Som modtræk – og formentlig især for at beskytte sin position på annoncemarkedet – etablerede Berlingske straks efter en tilsvarende avis Urban, som i løbet af de første par år blev Sjællands største avis. I Aalborg føjede Nordjyske Medier gratisavisen, 10 minutter til sit brede mediesortiment.

For det *fjerde* blev Det Berlingske Officin i 2000 sat til salg og efterfølgende købt af den norske Orkla-koncerns mediegren. Med undtagelse af Børsen, der i en årrække havde tilhørt den svenske Bonnierkoncern, var det første gang et dansk dagbladet kom på udenlandske hænder, et udtryk for en internationalisering, som dermed – om end meget sent – kom til Danmark.

Som en *femte* ny tendens fik Danmark også eksempler på det voksende internationale fænomen, der på engelsk kaldes coopetition: Berlingske og Politiken fandt i 2001 sammen om at etablere fælles avistrykkeri i København, og de to avishuse enedes samtidig med Morgenavisen Jyllands-Posten om at oprette det fællesejede InfoMedia Huset, som tilbyder elektronisk formidling af artikler fra ejernes og andre bladhusers produkter.

Af overordnet betydning var endelig fusionen mellem Morgenavisen Jyllands-Posten og Politikens Hus, der ved indgangen til 2003 samledes i JP/Politikens Hus. Det ændrede styrkeforholdet mellem dagbladsmarkedets største aktører markant. Den nye koncern har omtrent samme størrelse som berlingskekoncernen.

Provinsen

Generelt ramte annoncenedgangen ikke så hårdt i provinsen som i København. Mange provinsblade havde i forvejen vænnet sig til mindre rubrikannoncemængder, og en del bladhuse klarede sig godt igennem den økonomiske krise.

Til gengæld oplevede de fleste provinsblade, at nedgangen i oplaget, der var sat ind først i 1990'erne, begyndte at gøre ondt, eftersom under en tredjedel af husstandene efterhånden havde avisen i abonnement.

Provinsbladene blev derfor i løbet af det nye årtusinds første par år dybt engageret i at sikre sig som flermediale virksomheder med et bredt medietilbud til hele markedet, herunder de der ikke følte sig tiltrukket til nyhedsformidling gennem avisen. Ved udgangen af 2003 var mere end halvdelen af provinsaviserne ejere af radiostationer, og tre var engageret i tv, *jf. tabel 2.3*, der indeholder en oversigt over bestanden af medier i relation til de enkelte aviser.

Hovedstaden

Udviklingen i København havde i det nye årtusinds første år karakter af de overordnede tendenser, og er derfor omtalt under det generelle indledningsafsnit om perioden ovenfor.

Hertil skal føjes, at der i 2002, for første gang siden Socialistisk Dagblad, søgtes etableret et dagblad i hovedstaden. Navnet var Dagen og levetiden halvanden måned.

Tabel 2.3. Dagblades medieaktiviteter 2003

| | Internet avis | Gratis ugeavis | Trafik-avis | Radio | TV | Mobil-tjeneste | Bøger/magasin |
|---------------------------------|---------------|----------------|----------------|-------|----|----------------|----------------|
| Berlingske Tidende | • | • ¹ | • ² | | | • | |
| B.T. | • | • ¹ | • ² | | | • | |
| Bornholms Tidende | • | • | | | | | • |
| Børsen | • | | | | | • | • ⁵ |
| De Bergske Blade ³ | • | • | | • | | | |
| Dagbladet Arbejderen | • | • | | | | | |
| Frederiksborg Amts Avis | • | • | | • | | | |
| Ekstra Bladet | • | • ⁴ | | | | | • |
| Fyens Stiftstidende | • | • | | • | | | |
| Fyns Amts Avis | • | • | | | | | |
| Helsingør Dagblad | • | • | | | | | |
| Herning Folkeblad | • | • | | • | • | | |
| Holbæk Amts | • | • | | | | | |
| Horsens Folkeblad | • | • | | • | | | |
| Information | • | • | | | | • | • |
| JydskeVestkysten | • | • | | • | | | |
| Jyllands-Posten | • | • ⁴ | | | | | • |
| Kalundborg Folkeblad | • | • | | | | | |
| Kjerteminde Avis | • | | | | | | |
| Kristeligt Dagblad | • | | | | | | |
| Licitationen | • | | | | | | |
| Lolland-Falsters | • | • | | • | | | |
| Midtjyllands Avis | • | • | | • | | | |
| Morsø Folkeblad | | • | | | | | |
| Nordjyske Stiftstidende | • | • | • ⁶ | • | • | • | |
| Der Nordschleswiger | • | | | • | | | |
| Sjællandske Medier ⁷ | • | • | | • | • | • | |
| Politiken | • | • ⁴ | | | | | • |
| Skive Folkeblad | • | • | | | | | |
| Vejle Amts Folkeblad | | • | | | | | |
| Weekendavisen | • | • ¹ | • ² | | | | • ⁵ |
| Århus Stiftstidende | • | • | | | | | |

- 1) Berlingske Lokalaviser udgives af et selskab under Det Berlingske Officin.
 - 2) Urban udgives af Det Berlingske Officin.
 - 3) De Bergske Blade består af Dagbladet Holstebro/Struer, Ringkjøbing Amts Dagblad, Thisted Dagblad og Viborg Stifts Folkeblad.
 - 4) Politikens Lokalaviser udgives af JP/Politikens Hus A/S.
 - 5) Bogklub.
 - 6) Trafikavisen ”10 minutter”.
 - 7) Sjællandske Medier består af Næstved Tidende og Sjællands Tidende.
- Kilde: Danske Dagblades Forening.

2.2. Ejerstruktur

Den i afsnit 2.1 beskrevne udvikling i dagblade og bladhuse betyder, at der aktuelt eksisterer følgende 30 dagblade, der alt efter definition ejes af omkring 24 koncerner, *jf. tabel 2.4.*

Tabel 2.4. Ejerstruktur for de danske dagblade

| | |
|--|---|
| Dagbladet Arbejderen | |
| Udgiver og Eneejer | Partiet Danmarks Kommunistiske Parti/ML (DKP/ML) |
| Dagbladet Holstebro/Struer | |
| Ringkjøbing Amts Dagblad, Viborg Stifts Folkeblad, Thisted Dagblad | |
| Udgiver: | De Bergske Blade |
| Ejere: | Det Berlingske Officin A/S (50 pct.), AaSF Holding A/S (16,6 pct.), Århus Stiftstidende A/S (16,6 pct.) og Fyens Stiftstidende A/S (16,6 pct.) |
| Dagbladet Licitationen | |
| Udgiver: | Aller Business as |
| Ejer: | Aller International as |
| Berlingske Tidende | |
| Udgiver: | Det Berlingske Officin A/S |
| Ejer: | Orkla Media (100 pct.) |
| Bornholms Tidende | |
| Udgiver: | Bornholms Tidende A/S |
| Ejere: | Bornholms Tidendes Fond (ca. 90 pct.) samt 524 småaktionærer |
| B.T. | |
| Udgiver: | Det Berlingske Officin A/S |
| Ejer: | (Se Berlingske Tidende) |
| Børsen | |
| Udgiver: | Dagbladet Børsen A/S |
| Ejer: | Bonnier Business Press A/S (100 pct.) |
| DAGBLADET/Frederiksborg Amts Avis | |
| Dagbladet Køge, Dagbladet Ringsted, Dagbladet Roskilde, Frederiksborg Amts Avis | |
| Udgiver: | Udgiverselskabet Dagbladet af 27. november 1962 A/S |
| Ejere: | 1800 småaktionærer |
| Dagbladet Information | |
| Udgiver: | A/S Information |
| Ejere: | Informations Medarbejderforening (10 pct.), Magistrenes Pensionskasse (8,3 pct.), Egen-beholdning (8,55 pct.), Informations Venner (7,2 pct.) og 4.700 mindre aktionærer |

| | |
|--------------------------------------|---|
| Ekstra Bladet | |
| Udgiver: | JP/Politikens Hus A/S (A/S Politiken Holding og Jyllands-Posten Holding A/S) |
| Ejere: | Fondsejet. Politiken Fonden (88,3 pct.), Ellen Hørups Fond (4,4 pct.) og øvrige (7,3 pct.) |
| Fyens Stiftstidende | |
| Udgiver: | Fyens Stiftstidende A/S |
| Ejer: | Den Fynske Bladfond (100 pct.) |
| Fyns Amts Avis | |
| Udgiver: | A/S Svendborg Avis |
| Ejere: | Aktionærer: 1.600-1.800 lokale småaktionærer. Sydbank A/S ejer over 5 pct. |
| Helsingør Dagblad | |
| Udgiver: | Helsingør Dagblad A/S |
| Ejere: | Søndagsavisen A/S (pct. ikke oplyst) Dansk Avis Tryk A/S (pct. ikke oplyst) Adm. direktør Tage Kjær (pct. ikke oplyst) |
| Herning Folkeblad | |
| Udgiver: | Herning Folkeblad A/S |
| Ejer: | Herning Folkeblads Fond (98 pct.) og bladets medarbejdere (2 pct.) |
| Holbæk Amts Venstreblad | |
| Kalundborg Folkeblad | |
| Udgiver: | A/S Medieselskabet Nordvestsjælland |
| Ejere: | Flere hundrede lokale aktionærer |
| Horsens Folkeblad | |
| Udgiver: | Horsens Folkeblad A/S |
| Ejer: | Horsens Folkeblads Fond (96 pct.). Resten ejes af folk fra området. |
| JydskeVestkysten | |
| Udgiver: | JydskeVestkysten K/S |
| Ejere: | Den Sydvestjydske Venstrepresses A/S (50 pct.) og Det Berlingske Officin A/S (50 pct.) |
| Kjerteminde Avis | |
| Udgiver: | Kjerteminde Avis A/S |
| Ejer: | Kjerteminde Avis Holding ApS (Kjerteminde Avis Jubilæumsfond 75 pct. og eksterne småejere 25 pct.) |
| Kristeligt Dagblad | |
| Udgiver: | Kristeligt Dagblad A/S |
| Ejere: | Det Berlingske Officin A/S (22 pct.), Kristeligt Dagblads Fond (25 pct.), Chr. Augustinus Fabrikker (5,5 pct.) og 3.000 småaktionærer |
| Lolland-Falsters Folketidende | |
| Udgiver: | Lolland-Falsters Folketidende A/S |

| | |
|--|--|
| Ejere: | Bladfonden (stifterfamilien) (11 pct.), medarbejderne (11 pct.) og læserne (77 pct.) |
| Midtjyllands Avis | |
| Udgiver: | Silkeborg Avis A/S |
| Ejere: | Silkeborg Avis Holding A/S, Jyllands-Posten (33 pct.), Horsens Folkeblad (33 pct.) og Vejle Amts Folkeblad (33 pct.) |
| Morgenavisen Jyllands-Posten | |
| Udgiver: | JP/Politikens Hus A/S (A/S Politiken Holding og Jyllands-Posten Holding A/S) |
| Ejere: | Jyllands-Postens Fond (100 pct.) |
| Morsø Folkeblad | |
| Udgiver: | Morsø Folkeblad A/S |
| Ejere: | Morsø Sparekasse (20 pct.), Morsø Bank (20 pct.) og 1.400 småaktionærer |
| Nordjyske Stiftstidende | |
| Udgiver: | NORDJYSKE Medier A/S |
| Ejere: | Aalborg Stiftstidende A/S (91 pct.), Aalborg Medieselskab ApS (4,5 pct.) og Vendsyssel Tidende A/S (4,5 pct.) |
| Der Nordschleswiger | |
| Udgiver: | Deutscher Presse Verein |
| Ejer: | BND (Det tyske mindretal i Danmark) |
| Næstved Tidende Sjællands Tidende | |
| Udgiver: | A/S Sjællandske Dagblade Holding |
| Ejere: | Ca. 2.600 lokale aktionærer |
| Politiken | |
| Udgiver: | JP/Politikens Hus A/S |
| Ejere: | Se: Ekstra Bladet |
| Skive Folkeblad | |
| Udgiver: | G/S Skive Folkeblad |
| Ejere: | Garantselskabet Skive Folkeblad har ca. 1.100 garanter, der hver hæfter for 1.000 kr. |
| Vejle Amts Folkeblad (Fredericia Dagblad) | |
| Udgiver: | A/S Vejle Amts Folkeblad |
| Ejere: | VAF Fonden (51,2 pct.) samt 245 småaktionærer |
| Århus Stiftstidende Randers Amtsavis | |
| Udgiver: | Århus Stiftstidende K/S |
| Ejere: | Det Berlingske Officin A/S (90 pct.) og Aarhus Stiftstidendes Fond (10 pct.) |

Kilde: Danske Dagblades Forening.

For så vidt angår ejerkoncentration bemærkede medieudvalget i sin slutbetænkning fra 1996, at

”der [er] en række forhold omkring fænomenet ejerkoncentration, som giver anledning til bekymring, når det gælder at sikre befolkningens adgang til et mangfoldigt medieudbud, som repræsenterer et bredt spektrum af selvstændige synsvinkler og tolkninger af samfundets udvikling, politikken og kulturen.

På den anden side vil alternativet til opkøb af urentable og svage medier ofte være, at de helt forsvinder, medmindre man fra statens side griber til omfattende økonomiske subsidier for at sikre disse medier overlevelse. Dette alternativ har hidtil ikke været aktuelt, da man ikke mindst fra branchens side frygter, at det ville kunne skabe et afhængighedsforhold overfor staten og den herskende politiske ledelse, som ville være betænkelig set fra et demokratisk synspunkt.”

Der var i medieudvalget heller ikke ønsker om begrænsninger i virksomhedernes muligheder for at operere frit på markedet, og kun fire af medieudvalgets 30 medlemmer stod bag en mindretalsudtalelse om at etablere et overvågningsorgan ved navn medierådet. Siden er konkurrence Lovgivningen i øvrigt skærpet, hvilket i sig selv vil kunne skabe begrænsninger i koncentrationen.

Man kan tale om to grundlæggende holdninger til mediekoncentration:

På den *ene* side trives i Norden den holdning, hvor der efter overtagelser og fusioner lægges stor vægt på at fastholde et nuanceret tilbud til markedet. Berlingskes adfærd ved opkøb af provinsaviser er allerede nævnt.

I de andre nordiske lande er eksempelvis den norske Schibstedgruppens opkøb af den socialdemokratiske Aftenbladet i Stockholm gennemført, uden at der er blevet ændret ved Aftenbladets politiske udgangspunkt. Men opkøbet har betydet, at en stærkt negativ udvikling er vendt til en meget positiv.

Orkla Media, der bl.a. ejer Berlingske, har i 2003 vedtaget en friheds erklæring, som sikrer redaktionerne meningsmæssig uafhængighed af koncernen.

Den ligeledes norske A-pressen, der har socialdemokratisk udgangspunkt, er medejer af en række borgerlige blade i og udenfor Norge.

På den *anden* side har de store såkaldt mediemoguler, hvoraf Rupert Murdoch og Silvio Berlusconi er de mest kendte, en mere aktiv indgang til medieejerskabet, idet et opkøbt medie holdningsmæssigt skal støtte eller i hvert fald ikke komme i vejen for ejerens interesser. Det svarer til den holdning som før 1. verdenskrig skabte de danske bladhuse.

2.3. Nye dagbladstyper

Beskrivelsen ovenfor af det traditionelle dagbladsbillede har kun omfattet aviser, der erhverves mod betaling.

Siden 1964 har Erhvervsbladet været undtagelsen, der bekræftede reglen, idet dette blad dagligt har været omdelt gratis til virksomheder over hele landet. Alle avisens abonnenter fordeles med portostøtte via Post Danmark, *jf. nedenfor i afsnit 3.2.2 om portostøtte.*

Den anden undtagelse er Weekendavisen, der har været betragtet og behandlet som dagblad på baggrund af sin historie. Det skyldes, at Weekendavisen opstod som afløser for Berlingske Aftenavis, der ophørte som dagblad i 1971.

Det traditionelle dagbladsbillede er imidlertid blevet ændret stærkt gennem de seneste år. Som nævnt ovenfor i *afsnit 2.1* åbnede den svenske MTG-koncern i 2001 gratisavisen MetroXpress, der udkommer med udgaver i både København og Århus.

Forretningsgrundlaget er annoncer og en fintmasket distribution med vægt på tilgængelighed ved kollektive transportmidler og på gaden om morgenen. Hertil kommer distribution til fx hospitaler, større arbejdspladser mv.

Det Berlingske Officin tog udfordringen op få uger efter avisens lancering, og publicerede den tilsvarende gratisavis Urban. Formålet var mest at beskytte Berlingskes solide placering som dominerende på annoncemarkedet. Urban udkommer i modsætning til MetroXpress kun på Sjælland.

I Jylland udkommer Nordjyske Mediers tilsvarende avis 10 minutter.

Det er kendetegnende for de tre gratisaviser, at de i høj grad baserer deres redaktionelle indsats på Ritzaus stof og for Urbans vedkommende tillige på stof fra Berlingske og B.T., der har indgået en aftale med journalisterne, der tillader viderebrug af stoffet derfra i koncernens blade. Bladenes stof er generelt nyhedsstof kombineret med forskellige temaer, der ikke mindst henvender sig til den yngre del af befolkningen, der dels opfattes som mest attraktiv af annoncørerne, dels er overrepræsenteret i den kollektive trafik.

Ved indgangen til 2004 er der indikationer, der tyder på, at en regnskabsmæssig balance er i sigte for de to gratisaviser med københavnsk udgangspunkt, medens den nordjyske allerede skulle være i balance.

Dette er dog ikke et udtryk for, at gratisaviserne har forbedret de traditionelle dagblades situation. For det første har Berlingskes indtræden på markedet med Urban været endog meget kostbar for bladhuset, selvom den må opfattes som bydende nødvendig. For det andet er særligt B.T. og Ekstra Bladet, der i forvejen har ligget oplagsmæssigt meget lavt, blevet ramt yderligere.

Den positive del af historien om gratisaviserne er imidlertid, at de har påvist, at også ungdommen er parat til at læse avis, blot den tilbydes på det rigtige tidspunkt og på de rette vilkår. Fra svenske medieanalyser er der endvidere vidnesbyrd om, at læsning af gratisaviser kan føre til øget interesse for betalte dagblade. Det sidste har Danmark forhåbenligt til gode endnu.

2.4. Nicheblade – ”de små landsdækkende”

Gennem hele perioden har en lille gruppe nicheblade haft en ganske særlig position på dagbladsmarkedet, navnlig i relation til den tilbagevendende drøftelse af de forskellige statslige støtteordninger. De økonomiske særordninger for dagbladene beskrives nærmere nedenfor i kapitel 3.

Det drejer sig frem for alt om Information og Kristeligt Dagblad, og tidligere også det nu lukkede Aktuel. Dagbladet Arbejderen hører ligeledes til kategorien, men har sjældnere været fremhævet i debatten. I

1970'erne var også Socialistisk Dagblad, oprindeligt under navnet Min-avisen med i gruppen af nicheblade.

Når Kristeligt Dagblads og Informations betydning rækker langt ud over deres daglige oplag på ca. 20.000, skyldes det flere faktorer.

For Informations vedkommende er det betydningsfuldt, at bladet, trods samfundets generelt mindre indædte politiske polarisering, opretholder positionen som den eneste større avis på venstrefløjen.

Hvad Kristeligt Dagblad angår, er det dets særlige interesseområde, formuleret som "tro, etik, eksistens", der udgør den vægtige argumentation for at nære mediepolitisk omsorg for bladet.

For begge aviser gælder, at deres seriøse journalistik er forudsætningen for den særlige opmærksomhed, der omgiver dem. Det har også betydning, at ingen af bladene er led i større koncerner, selvom Berlingske i de senere år har haft en minoritetsaktiepost i Kristeligt Dagblad, uden at ledsage dette med kravet om en bestyrelsespost.

Når de to blades særegenhed eksponeres så stærkt i mediepolitisk sammenhæng, er det imidlertid afgørende, at de begge i årtier har haft en så svag økonomi, at deres eksistens har stået og faldet med dagbladens statslige særordninger, særligt portostøtten og tilskud fra Dagspressens Finansieringsinstitut, *jf. nedenfor kapitel 4.4.*

Skønt Kristeligt Dagblad – i modsætning til Information – i 2003 ser ud til at have passeret det punkt, hvor bladet er afhængig af tilskud fra Finansieringsinstitutet, er portostøtten fortsat en direkte forudsætning for fortsat udgivelse af begge blade.

Kristeligt Dagblads og Information har gennem årene gennemgået dramatiske oplagsskift. Information nåede sit højdepunkt i 1982 med over 38.000 i dagligt oplag. Kristeligt Dagblad har de seneste 10 år forøget sit oplag med 50 procent. Kristeligt Dagblad har med et oplag på 21.500 passeret Information, der har et oplag på mellem 20.000 og 21.000.

Da begge blades læsergrupper er spredt over hele landet, og heller ikke udgør attraktive målgrupper for annoncer, har annoncemængden altid været lav. Et forhold, som mange forsøg har vist, er svært at ændre på.

3. Statslige økonomiske særordninger for dagspressen

For at fremme flerheden og udbredelsen af dagblade findes der i Danmark en række statslige økonomiske særordninger for dagspressen.

I det følgende beskrives først det mediepolitiske formål med de økonomiske særordninger. Herefter beskrives de danske særordninger nærmere og der gives et kort overblik over pressestøtte i de øvrige nordiske lande.

3.1. Mediepolitisk formål og praktisk betydning

Det mediepolitiske formål med at skabe særlige statslige støtteordninger til fordel for dagbladene tager udgangspunkt i et politisk ønske om, at medierne spiller en afgørende rolle for at opretholde og udvikle demokratiet og folkeoplysningen i bredere forstand.

Medierne er en platform for den nødvendige oplysning til vælgerbefolkningen om døgnets begivenheder. Derudover har medierne en selvstændig opgave i at holde øje med magtudøvelsen i samfundet.

Blandt andet derfor har Folketinget gennem tiden indført offentlighed i forvaltningen, kildebeskyttelsesregler og en række andre instrumenter, som giver pressen gode arbejdsvilkår. En række af disse foranstaltninger tager direkte udspring i Grundloven eller forskellige internationale konventioner.

Dagbladene har en særlig evne til at formidle store mængder af information på en overskuelig måde. Dertil kommer evnen til nuanceret at formidle debatten mellem samfundets mange aktører; politikerne, den videnskabelige-, den kunstneriske- og den erhvervsmæssige elite og vælgerbefolkningen i bred forstand.

Disse egenskaber er fortsat unikke for dagbladene. Det skyldes bl.a., at dagspressens samlede journalistiske indsats er langt større end hos nogen af konkurrenterne. Den samlede nyhedsorganisation i DR med tv og radio mv. er således ikke væsentlig større end redaktionen på én af de store landsdækkende morgenaviser. Det er da også påvist ved en større undersøgelse på Syddansk Universitet Odense, at dagbladene fuldstændigt dominerer nyhedstilvebringelsen i Danmark.

Dagbladenes støtteordninger er oprindelig tilrettelagt i dialog med branchen. Denne har på den ene side været interesseret i at få statsmagtens økonomiske bevågenhed, men har på den anden side – i modsætning til f.eks. de nordiske kollegaorganisationer – afvist tanken om direkte statsstøtte.

I kølvandet på medieudvalgets arbejde i 1990'erne blev man dog enig med branchen om at åbne mulighed for, at økonomisk svage dagblade kunne opnå støtte i en nærmere afgrænset periode. Denne omlægning beskrives nærmere i *kapitel 4.4*.

Momsfritagelsen og portostøtten (*se afsnit 3.2.1. og 3.2.2.*) har traditionelt har været betragtet som en hjælp til læserne. Det har således været et politisk ønske, at den enkelte familie relativt billigt kunne anskaffe sig en avis. Portostøtten har muliggjort ensartede priser for alle aviser, uanset leveringssted,

3.2. Danske særordninger

De statslige særordningerne for dagspressen udgør en samlet værdi på mindst 1.300 mio. kr. årligt.

1. Momsfritagelse, ca. 1 mia. kr. årligt
2. Portostøtte, 286 mio. kr. årligt (FL2004)
3. Faste priser
4. Dagspressens Finansieringsinstitut, 14 mio. kr. årligt

I det følgende beskrives de enkelte særordninger nærmere. Dagspressens Finansieringsinstitut beskrives nærmere i *kapitel 4*.

3.2.1. Momsfritagelse¹

Momsfritagelse på salg af aviser har sin oprindelse i forbindelse med at man tilbage i 1962 indførte omsætningsafgiften (den såkaldte oms). I den forbindelse blev dagbladene fritaget for afgift på papirindkøb.

Da man i 1968 indførte moms blev man enig om at fritage aviserne for afgift på bladsalget. Dagbladenes reklameomsætning blev dog afgiftspligtig. Begrundelsen for fritagelsen for afgift var dels, at dagspressen var i økonomiske vanskeligheder, dels at man ønskede at undgå beskatning af "det frie ord".

Begrebet aviser blev ikke defineret nærmere i momsloven. Der var dog et krav om, at der blev udgivet mindst ét nummer pr. uge. Det blev overladt til administrativ afgørelse nærmere at bestemme begrebet avis. Man bibeholdt her fortolkningen i oms-loven af 1962, hvor en avis defineres som en publikation, der har dagbladskarakter og udkommer mindst én gang ugentligt.

Momsnævnet, som administrerer ordningen, lagde følgende kriterier til grund for sine afgørelser:

- om publikationen primært læses på grund af sit indhold af aktuelt nyhedsstof,
- om den henvender sig til en videre (almen) kreds af læsere, og
- om den behandler et bredt emneområde.

Bestemmelserne ændredes i 1981, hvorefter kriteriet "mindst ét nummer ugentligt" blev udvidet til "mindst ét nummer månedligt." Baggrunden var et lovforslag fremsat af SF, som ønskede at lette starten for nye aviser, der etableres som månedsblad med sigte på senere at kunne udkomme på ugebasis.

Det nødvendiggjorde en præcisering af kriterierne i Momsnævnet, hvor man herefter lagde følgende kriterier til grund for beslutningerne i nævnet:

¹ Afsnit om moms og portostøtte bygger på Medieudvalgets betænkning nr. 1320 om medierne i demokratiet.

- om publikationen primært læses på grund af sit indhold af aktuelt nyhedsstof. For publikationer, som på grund af deres udgivelses-hyppighed ikke kan bringe dagsaktuelt nyhedsstof, er det en betingelse, at indholdet kommenterer eller uddyber emner, der har været aktuelle siden sidste udgivelse,
- om den henvender sig til en videre (almen) kreds af læsere og
- om den behandler et bredt emneområde.

Der kan herudover - i forbindelse med en helhedsvurdering af publikationen - tages hensyn til f.eks.:

- om den må anses for avislignende i teknisk og typografisk henseende (papirkvalitet, tryk, lay-out etc.),
- om den sælges i løssalg eller kun i abonnement (foreningsmedlemmer),
- oplagets størrelse og
- om redaktionen er godkendt til at uddanne journalister.

0-momsen repræsenterer en samlet værdi på omkring 1 mia. kr. i form af tabt skatteprovenu.

3.2.2. Portostøtte

Tilskud til postbesørgelse af aviser har eksisteret siden 1723, hvor der indførtes et privilegiesystem, der bl.a. omfattede avisbesørgelsen. I sammenhæng med indførelsen af pressefriheden i 1848 gennemførtes en ny ensartet avisporto, som lå betydeligt lavere end tryksagsportoen.

Ved grundloven i 1849 blev posttaksterne et anliggende for Rigsdagen, som besluttede at forlænge gældende praksis mht. forsendelse af blade under økonomisk fordelagtige vilkår.

Bladportoens størrelse og spørgsmålet om størrelsen af postvæsenstes underskud på besørgelsen af aviser og blade har ved flere lejligheder givet anledning til diskussion og til tilpasninger af bladportoen. Porto og distributionsproblematikken har ligeledes været taget op af de udvalg, som ved tidligere lejligheder har set på pressens og mediernes situation.

På finansloven for 2004 budgetteres med portostøtte til dagbladene på 286 mio. kr. De 10 titler med det største antal forsendelser af blade i 2002 med statstilskud fremgår af *tabel 3.1.*

Tabel 3.1. De ti største modtagere af portostøtte 2002

| | Modtagen støtte | Andel af abonnenter |
|-------------------------------|-----------------|---------------------|
| | -mio.kr.- | - procent - |
| Erhvervsbladet..... | 59,8 | 100,0 |
| Jyllands Posten..... | 30,7 | 19,8 |
| Berlingske Tidende | 23,3 | 19,0 |
| Børsen..... | 19,9 | 50,1 |
| Kristeligt Dagblad..... | 18,8 | 100,0 |
| Frederiksborg Amts Avis | 16,2 | ? |
| JydskeVestkysten..... | 16,2 | 22,0 |
| Information | 14,5 | 83,4 |
| Politiken | 13,1 | 11,5 |
| BT | 10,9 | 30,2 |
| Samlet | 223,4 | - |

Kilde: Færdselsstyrelsen.

Den største modtager er gratisavisen Erhvervsbladet, der modtager ca. 60 mio. kr. i årlig støtte. Alle avisens abonnenter fordeles med portostøtte.

3.2.3. Faste priser

Dagbladene har som en række andre trykte publikationer en undtagelse fra forbuddet mod faste priser. Det betyder at aviserne sælges til den fortrykte pris.

Det er næppe muligt at beregne værdien af fastprisdensationen.

3.3. Bladstøtte i Norden

Støtteordninger for dagblade er ikke kun et dansk fænomen, men genfindes i en lang række europæiske lande.

Moms

En lang række lande har momsfrigørelse eller nedsatte momsprocenter. I Norden er der 0-moms i Norge, 6 procents moms i Sverige, samt 0-moms på abonnement og 22 procents moms på løssalg i Finland.

Porto

I Norge er der netop sket en omfattende liberalisering af portoområdet, som har medført en konfrontation mellem den norske presse og Posten.

I Sverige er der tilskudsordninger, som tilfører midler til dagbladenes distribution under forudsætning af, at den foregår rationelt som samdistribution.

Finland har ikke længere postsubsidier, men det skal bemærkes, at det finske postvæsen i modsætning til Post Danmark er i stand til at omdele dagblade tidligt om morgenen til konkurrencedygtige priser uden tilskud.

Direkte bladstøtte

Såvel Norge som Sverige har direkte pressestøtte til ”andenaviserne”, dvs. de svageste aviser i markeder med mere end et dagblad.

I Sverige er støtten ledsaget af en reklameafgift, hvorved de annoncetunge dagblade stort set finansierer støtten til de svage. I Finland er der ikke længere bladstøtte.

4. Dagspressens Finansieringsinstitut

Dagspressens Finansieringsinstitut (DFI) er etableret i 1970 som en privat selvejende fond på initiativ af Danske Dagblades Fælles-repræsentation. Som medlemmer kan optages dagblade og dagbladslignende publikationer. I 1970 blev samtidig gennemført lov om økonomisk bistand til et finansieringsinstitut for dagspressen.

I det følgende beskrives først i afsnit 4.1. instituttets formål og organisering. Dernæst redegøres der i afsnit 4.2 for de væsentligste ændringer i lovgrundlaget siden 1970. Den gældende lov er gengivet i *bilag 2*.

4.1. Formål og organisering

Formålet med loven fra 1970 var at yde statslig bistand til ordningen med henblik på en ”effektiv virkeliggørelse af det indbyrdes finansieringssamarbejde, som dagspressen i fællesskab er ved at lægge rammerne om”.

I bemærkningerne til loven er anført følgende om formålet med ordningen:

”Det overordnede formål med Dagspressens Finansieringsinstitut er at være med til at sikre et større og mere varieret udbud af aviser, end markedsvilkårene i sig selv ville føre til, fordi det anerkendes, at aviserne har en særlig betydning for samfundet.”

Endvidere anføres, at:

”Forslaget tager i særlig grad sigte på at støtte vanskeligt stillede blade i disses egne bestræbelser på at forbedre deres overlevelsesevner på længere sigt.”

Bestyrelsen

DFI ledes af en bestyrelse på 5 medlemmer. Om sammensætningen af bestyrelsen hedder det i vedtægternes § 12, stk. 1, at

”Instituttet ledes af en bestyrelse bestående af en formand og 4 andre medlemmer, der vælges af generalforsamlingen for 1 år ad gangen. Ved valg af bestyrelsen bør særligt hensyn tages til, at bestyrelsen råder over kendskab til kreditværdighedsbedømmelse og dagblades produktionsteknik.”

Instituttets vedtægter er gengivet i *bilag 3*.

På generalforsamlingen, der afholdes hvert år inden udgangen af juni måned, har hvert af de dagblade, der er medlemmer af DFI, én stemme, samt yderligere én stemme for hvert fulde 5.000 kr. indbetalt bidrag til instituttet i det forrige regnskabsår, dog maksimalt 15 stemmer.

I praksis har ovenstående forudsætninger hidtil medført, at medlemmerne af instituttets bestyrelse har haft omfattende erfaring fra dagbladsbranchen og oftest en direkte tilknytning til et eller flere dagblade.

Den nuværende bestyrelse udgøres af:

Finansdirektør Anders Kronborg, Det Berlingske Officin (formand)
Adm. direktør Lars Henrik Munch, Politiken
Direktør Niels Kristian Bjerre, Lolland-Falsters Folketidende
Adm. direktør Per Lyngby, Nordjyske Medier
Økonomidirektør Ejnar Schmidt, Vejle Amts Folkeblad.

Direktionen

Den daglige ledelse har siden oprettelsen i 1970 været varetaget af Finansieringsinstituttet for Industri og Håndværk (FIH), og dette er nu direkte fastsat i vedtægternes § 13, som har følgende ordlyd:

”Bestyrelsen har ved særlig overenskomst antaget Finansieringsinstituttet for Industri og Håndværk A/S som direktion og overdraget den daglige virksomhed til dette.”

I forlængelse heraf anføres det i retningslinierne for instituttets behandling af ansøgninger:

”FIH har siden etableringen i 1970 været antaget som direktion for DFI, og alle opgaver omkring støtteindstilling, kontakt med ansøgere, sekretariatsopgaver mv. løses af medarbejdere fra FIH.

FIH har ekspertise i vurdering af investeringsbudgetter, bedømmelse af regnskaber og håndtering af udbetalinger med dertil hørende opfølgning og kontrol, ligesom der hos FIH findes funktioner til varetagelse af økonomistyring, regnskabsudarbejdelse, erhvervsjura, formueforvaltning mv.”

Tilsyn

Tilsynet med instituttet varetages af Tilsynsrådet for Dagspressens Finansieringsinstitut. Ifølge lovgrundlaget har tilsynsrådet til opgave

- at føre regnskabsmæssigt tilsyn med instituttet,
- at godkende, at der ydes tilskud efter § 3, stk. 1, nr. 1, litra a, til andre formål end de angivne,
- at rådgive statsministeren i spørgsmål om finansierings-instituttets virksomhed og i spørgsmål om statsgarantiens størrelse, og
- at fungere som rekursinstans i forhold til afgørelser truffet af instituttet i konkrete ansøgningssager.

I forbindelse med Folketingets forhandlinger om ændring af lov om økonomisk støtte til Dagspressens Finansieringsinstitut i 1997 blev det endvidere forudsat, at de nærmere retningslinier for instituttets daglige administration, herunder praksis vedrørende bevillingstildeling, skulle fastlægges i samarbejde mellem instituttet og tilsynsrådet.

Af instituttets vedtægter, som er godkendt af statsministeren, følger endvidere, at instituttets beslutninger om at overføre midler fra instituttets egenkapital til finansieringsafdelingen skal forelægges tilsynsrådet til godkendelse.

Tilsynsrådet består af 5 medlemmer, der efter lovgrundlaget beskikkes af statsministeren. Et medlem beskikkes efter indstilling fra Dansk journalistforbund og et medlem efter indstilling fra Danske Dagblades Forning. Der er ingen indstillingsret for så vidt angår de resterende tre medlemmer af tilsynsrådet.

Af bemærkningerne til 1970-loven fremgår, at tilsynsrådet bør sammensættes, så det i saglig henseende kan dække de økonomiske og administrative problemer, instituttets virksomhed måtte give anledning til.

Tilsynsrådet består på nuværende tidspunkt af følgende medlemmer:

- Direktør Erik Bonnerup (formand)
- Adm. direktør Ebbe Dal, Danske Dagblades Forening
- Forbundsformand Mogens Blicher Bjerregaard, Dansk Journalistforbund
- Professor, dr.polit. Ellen Andersen, Københavns Universitet
- Direktør Kjeld Jørgensen.

Tilsynsrådets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Sekretariatsfunktionen i forhold til tilsynsrådet varetages af Statsministeriet.

4.2. Lovgrundlag

Det første lovforslag om økonomisk bistand til DFI blev vedtaget i 1970. Loven er efterfølgende ændret fire gange i 1975, 1981, 1984 og senest i 1997.

Boks 4.1. Oversigt over lovændringer

| | |
|------|--|
| 1970 | Økonomisk bistand til et Finansieringsinstitut med garanti på 30 mio. kr. og statstilskud på 2 mio. kr. Garanti og tilskud kan anvendes til anlægsinvesteringer, dvs. opførelse, ombygning, udvidelse og modernisering af anlæg til dagspressens avisfremstilling og distribution. Tilsynsrådet skal føre regnskabsmæssig tilsyn, afgive indstilling til statsministeren om ydelse af statsgaranti og rådgive ministeren om instituttet. |
| 1975 | Forhøjelse af statstilskud fra 2 til 4 mio. kr. og udvidelse af støttemuligheder til i særlige tilfælde at omfatte produktudvikling og markedsforskning. |
| 1981 | Udskydelse af lovbestemt revision i 1970-loven med 2 år for at afvente betænkning fra Mediekommissionen. |
| 1984 | Forhøjelse af statstilskud fra 4 til 14 mio. kr., udvidelse af garanti- og støttemuligheder og ansøgerkreds samt omdannelse af tilsynsrådet til et ankenævn. Støttemulighederne udvides til at omfatte tilskud til planlægning og etablering af nye dagblade samt økonomisk sanering. Ansøgerkredsen udvides til også at omfatte aviser, der udkommer med mindst ét nummer månedligt og som sælges. |
| 1997 | Udvidelse af støttemuligheder, ny fordeling for anvendelse af tilskud, ny praksis for uforbrugte statsmidler samt udvidelse af tilsynsråd fra 3 til 5 medlemmer. Tilskud til økonomisk sanering udvides til i særlige tilfælde at omfatte udviklingsstøtte i op til fire år under forudsætning af, at der af egne midler mindst ydes et tilsvarende beløb. |

Endvidere er det samme lovforslag fremsat to gange i januar og oktober 1983. Forslagene blev ikke færdigbehandlet på grund af folketingsårets udløb og folketingsvalg.

1970-loven

Det første lovforslag fra 1970 bygger på betænkning nr. 536 fra 1969 *Dagspressen og samfundet*.

Lovforslaget bemyndiger statsministeren til at yde garanti på indtil 30 mio. kr og et årligt statstilskud på 2 mio. kr. til et finansieringsinstitut for dagspressen. Garantien og det årlige tilskud kan ifølge § 2 stk. 1 anvendes i forbindelse med

”Opførelse, ombygning, udvidelse og modernisering af anlæg til dagspressens avisfremstilling og distribution”.

Om fastsættelsen af det årlige statstilskud på op til 2 mio. kr. anføres det i den skriftlige fremsættelse af lovforslaget:

”Tilskuddet på 2 mio. kr. til denne ordning foreslås gennemført også som imødekomme af den af dagblade konkret fremsatte betragtning, at staten bør yde dagspressen annoncebetaling for offentliggørelse af klasselotteriets trækingslister med et beløb netop modsvarende tilskuddets størrelse.”

Ifølge de almene bemærkninger må det i almindelig forudsættes, at:

”De projekter til hvis gennemførelse instituttet medvirker er lønsomme, og at det pågældende dagblad selv er i stand til at præstere en egenkapital som står i rimeligt forhold til investeringen.”

Det statslige tilskudsbeløb, der ikke anvendes i et regnskabsår, skal ifølge § 3 stk. 2 overføres til instituttets ansvarlige kapital.

Den statslige garanti kan ifølge § 2 stk. 2 betinges af, at instituttet selv tilvejebringer en af statsministeren fastsat ansvarlig egenkapital.

I de almene bemærkninger forudsættes det, at dagbladene gennem en frivillig papirafgift bidrager til instituttets garantikapital. Kapitalen skønnes at kunne nå en størrelse på ca. 10 mio. kr. i løbet af 10 år. Herom anføres i de almene bemærkninger:

”De største bidrag til kapitalen vil efter sagens natur blive præsteret af de store og stærkt papirforbrugende bladhuse, som samtidig er indstillet på indtil videre kun at være bidragsydende.”

Ved folketingsbehandlingen blev der rejst spørgsmål, om man kunne regne med, at de store blade indtil videre ikke kommer i betragtning. Hertil svarede statsministeren:

”Ja, det kan man på den måde, at de ikke kommer i betragtning, når der skal nydes, men derimod kommer anseligt i betragtning, når der skal ydes, for sådan som det er tilrettelagt – pengene skal jo tilvejebringes igennem en frivillig papirafgift – så bliver det selvsagt de store bladhuse, der i første omgang kommer til at betale mest, og da man samtidig har givet udtryk for fra de store bladhuse, at man ikke i øjeblikket ønsker at benytte sig af adgangen til dette finansieringsinstituts penge, så er der altså tale om en direkte hjælp fra de store bladhuse til de mindre, og det gør det jo berettiget at

sætte en stor streg under, at der for dagspressen som helhed er tale om en hjælp til selvhjælp.”

I tilknytning til instituttet nedsættes et tilsynsråd på tre medlemmer. Herom anføres i lovgrundlaget:

”Tilsynsrådet skal føre regnskabsmæssig tilsyn, afgive indstilling til statsministeren om ydelse af statsgaranti og i øvrigt rådgive statsministeren i spørgsmål om finansieringsinstituttets virksomhed.”

1975-loven

Lovforslaget bygger på en rapport fra Dagspressens Finansieringsinstitut, der – ud over en forøgelse af investeringer i teknisk udstyr – peger på udvidet markedsforskning og produktudvikling som en nærliggende mulighed for at forbedre rentabiliteten.

Loven forhøjer loftet for det årlige statstilskud fra 2 til 4 mio. kr. under hensyn til, at annoncepriserne er fordoblet siden 1969. Endvidere udvides støttemuligheder ifølge § 3 stk. 1 så der...

”...i særlige tilfælde kan ydes tilskud til produktudvikling og markedsforskning samt til beslægtede formål, der er godkendt af instituttets tilsynsråd.”

I de almene bemærkninger nævnes samdriftsprojekter som eksempel på beslægtede formål. I bemærkningerne fremhæves endvidere, at:

”Da instituttet ikke kan medvirke til driftsfinansiering, kan støtte til immaterielle investeringer kun ydes på grundlag af konkrete projekter”.

1984-loven

Lovforslaget bygger på Mediekommisionens betænkning nr. 972 fra december 1982 *Betænkning om de trykte mediers økonomi og beskæftigelse*.

Med lovforslaget hæves det årlige statstilskud fra 4 til 14 mio. kr., og støttemuligheder og ansøgerkreds udvides.

Den årlige tilskud kan ifølge § 3 stk. 1 anvendes til følgende formål:

1. 8 mio. kr. til bistand til opførelse, ombygning, udvidelse og modernisering af anlæg til avisfremstilling og distribution. I særlige tilfælde kan der ydes tilskud til produktudvikling og

markedsforskning samt til beslægtede formål, der er godkendt af tilsynsrådet

2. 2 mio. kr. til bistand til planlægning af nye dagblade.
3. 2 mio. kr. til bistand til etablering af nye dagblade.
4. 2 mio. kr. til finansieringen af foranstaltninger i forbindelse med gennemførelse af en økonomisk sanering af et dagblad.

Samtidig udvides garantien til at omfatte kaution i forbindelse med gennemførelse af økonomisk sanering af en avis og kaution ved etablering af en ny avis.

Statsgarantien til investeringsformål og til økonomisk sanering foreslås forbeholdt instituttets medlemskreds, idet statsgarantien her er subsidiær. Statsgarantien til etableringsstøtte kan derimod søges af alle dagblade, idet staten hæfter primært inden for en ramme på 10 mio. kr.

Endvidere udvides tilskuddet og kaution til etablering ifølge § 4 fra at omfatte egentlige dagblade til at omfatte ”aviser, der udkommer med mindst ét nummer månedligt og som sælges”.

Endelig udvides Tilsynsrådet ifølge § 5 stk. 3 til at fungere som ankeinstans.

”Den, hvis ansøgning om støtte.....ikke er imødekommet fuldt ud, kan klage til tilsynsrådet, der har den endelige administrative afgørelse.”

1997-loven

Lovforslaget bygger på Medieudvalgets betænkning nr. 1320 fra 1996 *Betænkning om medierne i demokratiet*.

Den hidtidige bestemmelse om, at tilskudsbeløb, der ikke anvendes i et regnskabsår, skal overføres til instituttets ansvarlige kapital, ophæves. Den ny bestemmelse er ifølge § 3 stk. 3:

”Uforbrugte tilskudsbeløb efter denne lov, der ikke anvendes i et regnskabsår, overføres til det følgende finansår”.

Tilsynsrådet udvides fra 3 til 5 medlemmer. Heraf beskikkes 1 medlem efter indstilling fra Dansk journalistforbund og 1 medlem efter indstilling fra Danske Dagblades Forening.

Støttemulighederne udvides til også at omfatte udviklingsstøtte. Den tidligere bestemmelse om saneringsstøtte ændres til:

”7 mio. kr. kan anvendes til bistand til finansiering af foranstaltninger i forbindelse med gennemførelse af en økonomisk sanering af et dagblad, herunder i særlige tilfælde som udviklingsstøtte i op til 4 år. Tilskuddet kan dog kun anvendes som udviklingsstøtte, hvis finansieringsinstituttet samtidig af egne midler yder udviklingsstøtte med mindst et tilsvarende beløb til det pågældende dagblad” (§ 3 stk.1. pkt. 2).

De resterende 7 mio. kr. kan anvendes til investeringsstøtte og bistand til planlægning og etablering af nye dagblade.

I bemærkningerne til ændringsloven henvises der til Medieudvalgets anbefaling og anføres videre om formålet med - og forudsætningerne for - udviklingsstøtte:

”Nyordningen skulle etableres for at støtte økonomisk svage dagblades omstillingsmuligheder og med det hovedsigte at opretholde pluralismen i den danske dagbladsstruktur.

På denne baggrund foreslås fremover mulighed for udviklingsstøtte i særlige tilfælde.

Den foreslåede nyordning bygger på følgende forudsætninger:

1. Til dagblade, der allerede har haft en årelang driftsperiode, og hvor virksomhedens samlede økonomiske situation ikke inden for overskuelig fremtid skaber mulighed for nødvendig reinvestering, konsolidering, produktudvikling og/eller markedsudvikling, kan efter ansøgning gives tilsagn om udviklingsstøtte i op til fire år. Ansøgningen skal beskrive dagbladets økonomiske behov og perspektivere virkningen af en eventuel støttebevilling. Der skal således være tale om et samlet projekt, der efter bestyrelsens opfattelse giver dagbladet mulighed for at komme ind i en positiv udvikling, hvor støtte ikke længere er nødvendig.

2. Når tilsagn om udviklingsstøtten er givet, kan udbetaling ske straks, normalt i årlige rater og afhængigt af, om statsbevillingsdelen af støttebeløbet er til rådighed. Tilsagn om udviklingsstøtte er - bortset fra en konkurssituation - uigenkaldeligt og gælder uanset den omhandlede driftsperiodes faktiske resultater.

3. Den udbetalte midlertidige udviklingsstøtte skal anvendes til dagbladsdriften i overensstemmelse med ansøgningen og de vilkår, som bestyrelsen for Dagspressens Finansieringsinstitut måtte stille.

Medieudvalget har vurderet, at det ud fra den nuværende markeds-situation må forudses, at relativt få aviser vil være kandidater til at modtage den midlertidige udviklingsstøtte. Et beløb på 14 mio. kr. vil derfor efter Medieudvalgets opfattelse række ganske langt.

Det må formodes, at et beløb inden for den angivne ramme normalt vil give så omfattende »luft«, at der skabes mulighed for at gennemføre såvel produkt- og markedsføringstiltag overfor de centrale målgrupper som reinvestering i et rimeligt omfang.

Til en vis grad vil sådanne aktiviteter også kunne bakkes op med yderligere midler fra finansieringsinstituttets øvrige støttekategorier.”

Der har ved administrationen af ordningen med udviklingsstøtte knyttet sig særlig interesse til spørgsmålet om, hvor mange gange et dagblad vil kunne modtage udviklingsstøtte og i givet fald om der må stilles krav om en hvis mellemliggende periode imellem flere tildelinger af udviklingsstøtte.

Spørgsmålet har konkret været rejst i forbindelse med, at Dagbladet Information og Kristeligt Dagblad i 2000 ansøgte om at få forlænget den udviklingsstøtte, de havde fået tildelt i 1997 for perioden 1998-2002.

I forbindelse med disse sager tilkendegav instituttet, at man vurderede, at de fremlagte projekter var af en art, som ville have gjort de to dagblade berettigede til støtte, hvis de ikke tidligere var blevet tildelt udviklingsstøtte. Instituttet anmodede imidlertid tilsynsrådet om en udtalelse i anledning af spørgsmålet om adgangen til inden for det eksisterende lovgrundlag at tildele dagbladene fornyet udviklingsstøtte. I dets svar til finansieringsinstituttet skrev tilsynsrådet blandt andet:

”Tilsynsrådet kan i den anledning tilslutte sig bemærkningerne fra Dagspressens Finansieringsinstitut om, at et 4-årigt udviklingsforløb i forvejen er ganske betydeligt, og at udviklingsstøtten bør være ”selvlikviderende”, så modtageren ikke bliver afhængig af permanent støtte, men tværtimod opnår forbedret økonomi.”

Tilsynsrådet fandt imidlertid, at der efter en konkret vurdering ville kunne ydes udviklingsstøtte i endnu en periode. På denne baggrund tildelte instituttet de to dagblade fornyet udviklingsstøtte, men tilkendegav i forbindelse hermed, at de ikke kunne ”påregne yderligere forlængelse af støtteperioden.”

Mere generelt om dette spørgsmål, har tilsynsrådet i den i *bilag 4* givne notits tilkendegivet, at instituttet efter tilsynsrådets opfattelse

”ikke generelt er afskåret fra at tildele fornyet udviklingsstøtte til det samme dagblad umiddelbart efter udløbet af én støtteperiode. Tilsynsrådet har i den forbindelse fundet, at der som udgangspunkt bør foretages en fornyet objektiv vurdering af, om betingelserne for at tildele udviklingsstøtte er tilstede, herunder om det må forventes, at dagbladet efter udløbet af en fornyet støtteperiode vil være selv-bærende.

Ved denne vurdering vil instituttet blandt andet skulle forholde sig til det faktum, at den hidtidige udviklingsstøtte har vist sig utilstrækkelig til at gøre dagbladet selv-bærende, og der vil derfor normalt skulle foreligge konkrete grunde til at antage, at fornyet udviklingsstøtte vil have større effekt end den hidtidige.

Er det pågældende dagblad ved udløbet af én støtteperiode i en økonomisk og markedsmæssig vanskeligere situation end før udviklingsstøtten, vil tilsynsrådet kun vanskeligt kunne forestille sig, at man inden for den nugældende lovgivnings rammer vil kunne tildele fornyet udviklingsstøtte. I givet fald vil det efter tilsynsrådets opfattelse under normale omstændigheder være en forudsætning for en sådan fornyet støtte, at det planlagte saneringsforløb adskiller sig væsentligt fra det hidtil forsøgte.

Det må på denne baggrund antages, at der efter den gældende ordning er relativt snævre rammer for, under hvilke omstændigheder det samme dagblad vil kunne opnå udviklingsstøtte i to perioder i træk og at det næppe i praksis vil være sandsynligt, at der vil kunne tildeles støtte i mere end to perioder.

5. Økonomi og formue

5.1. Instituttets økonomiske grundlag

Det økonomiske grundlag for Dagspressens Finansieringsinstituts støttevirksomhed udgøres af årligt finanslovsbevilligede statstilskud, indbetalinger fra instituttets medlemmer, samt renter og kursgevinster af instituttets egenkapital.

I alt væsentligt har indtægterne siden instituttets oprettelse været anvendt dels til umiddelbar udbetaling af kapitaltilskud til dagblade, og dels til oparbejdelse af en egen ansvarlig kapital, hvis primære funktion har været at tjene til sikkerhed for de af instituttet påtagne kautionsforpligtelser.

5.1.1. Statstilskud

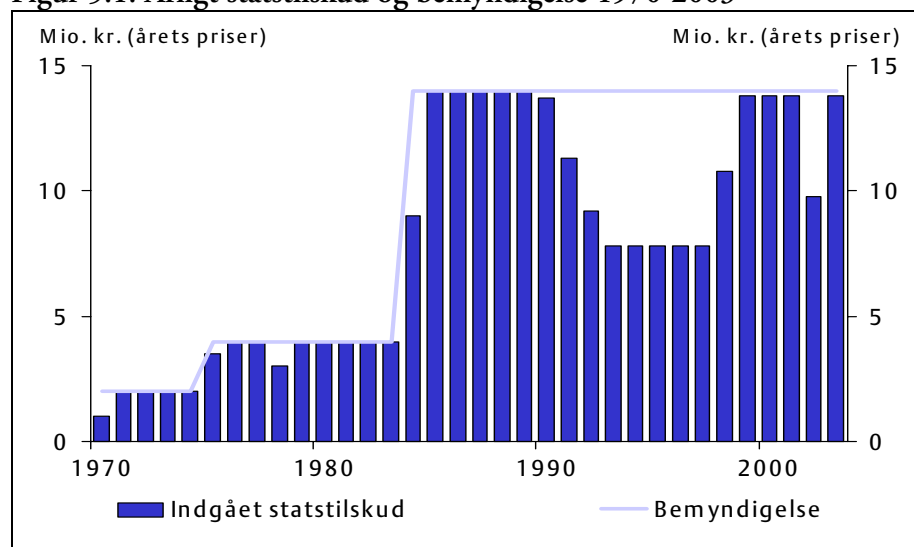
Af § 1, stk. 1, i lov om økonomisk bistand til Dagspressens Finansieringsinstitut følger, at:

”Statsministeren bemyndiges til at yde en garanti på indtil 30 mio. kr. og et årligt tilskud på 14 mio. kr. til Dagspressens Finansieringsinstitut.”

Bemyndigelsen i loven er vokset fra 2 mio. kr. årligt i perioden fra 1970 til 1974, over 4 mio. kr. årligt i perioden fra 1975 til 1983, og til 14 mio. kr. årligt i perioden fra 1984 til i dag.

De fleste år er bemyndigelsen blevet anvendt fuldt ud, idet der dog har været perioder, særligt midt i 1990'erne, hvor bemyndigelsen kun er blevet udnyttet, med ned til ca. 50 procent, *jf. figur 5.1.*

Figur 5.1. Årligt statstilskud og bemyndigelse 1970-2003



Kilde: Årsregnskaber 1970-2003 og lovgrundlag.

5.1.2. Medlemsbidrag

I lovens § 2, stk. 3, er det fastsat, at ”(stats-)garantien kan betinges af, at instituttet selv tilvejebringer en af statsministeren fastsat ansvarlig kapital.” Bestemmelsen kan i uændret form føres tilbage til den oprindelige lov fra 1970.

I bemærkningerne til bestemmelsen i 1970-lovforslaget anføres det, at ”det vil være et vilkår for ydelsen af garanti, at instituttet tilvejebringer et eget kapitalgrundlag, og at vedtægterne forpligter medlemmerne til at bidrage hertil.”

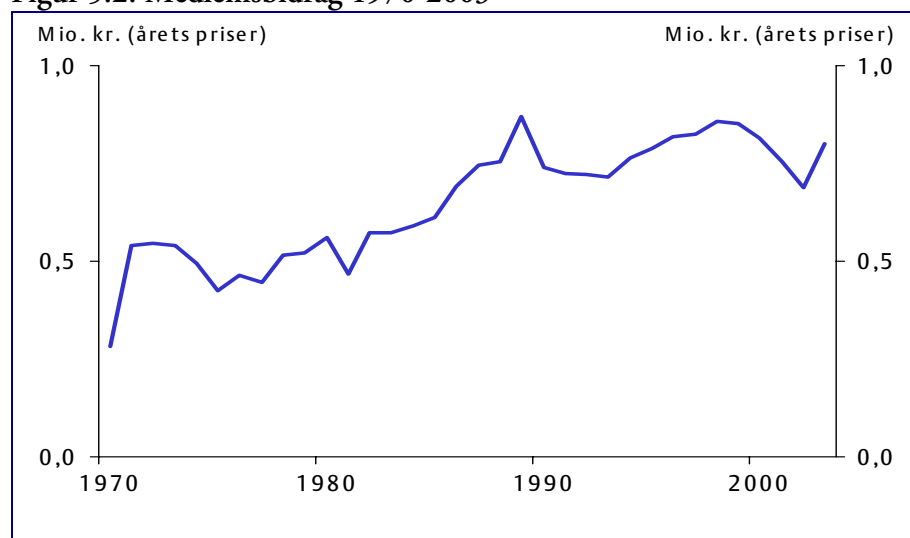
Med baggrund i denne bestemmelse har instituttets vedtægter siden oprettelsen indeholdt bestemmelser om medlemsbidrag, og instituttets medlemmer har i kraft heraf bidraget med midler til opbygning af instituttets ansvarlige kapital siden 1970.

Medlemsbidraget fastsættes af instituttets bestyrelse på baggrund af dagbladenes forbrug af avispapir.

Frem til 1980 var bidraget 5 kr. pr. ton. Siden 1980 har bidraget været 6 kr. pr. ton. Betalingsordningen indebærer, at de største bidrag betales af de store og stærkt papirforbrugende bladhuse.

Medlemsbidragene har siden stiftelsen i 1970 udgjort mellem 500.000 og 850.000 kr. årligt, *jf. figur 5.2.*

Figur 5.2. Medlemsbidrag 1970-2003



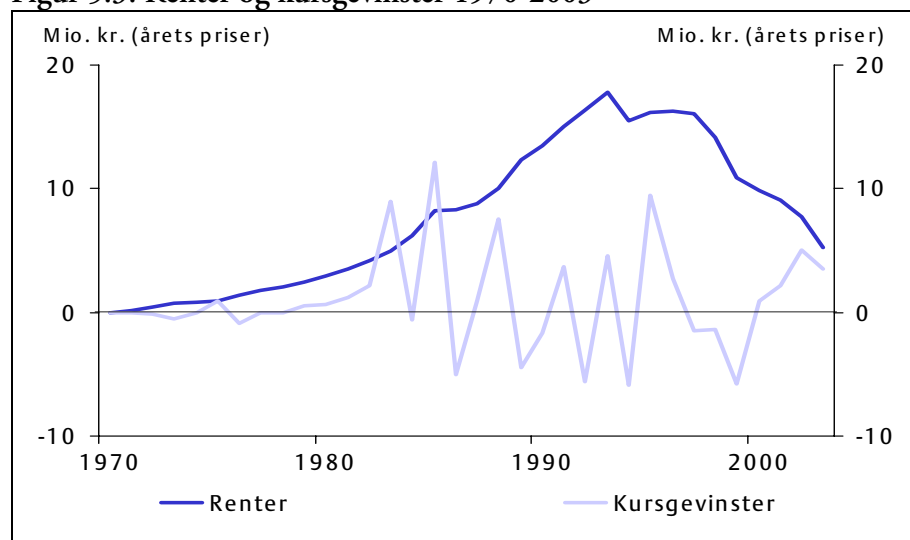
Kilde: Årsregnskaber 1970-2003.

5.1.3. Renter og kursgevinster

Blandt andet i kraft af en betydelige akkumuleret formue har renter og kursgevinster særligt frem til midten af 1990'erne udgjort en meget væsentlig indtægtskilde for instituttet.

Renteindtægterne var jævnt stigende frem til 1993, hvor de toppede med ca. 18 mio. kr., mens kursgevinsterne på instituttets obligationsbeholdning har været mere svingende med markante kursgevinster i 1983, 1985, 1988 og 1995 på omkring 10 mio. kr. årligt, *jf. figur 5.4.*

Figur 5.3. Renter og kursgevinster 1970-2003



Kilde: Årsregnskaber 1970-2003.

5.2. Den oparbejdede formue

Dagspressens Finansieringsinstitut havde ved udgangen af regnskabsåret 2003 en egenkapital på ca. 101 mio. kr., hvoraf ca. 75 mio. kr. henstod som bunden kapital i instituttets kautionsafdeling, og resten delvist i en dispositionsfond (25 mio. kr.) og delvist i en kursreguleringsfond (1 mio. kr.).

Kautionens kapital er ifølge de nuværende vedtægter bundet i den forstand, at formuen skal tjene til sikkerhed for instituttets kautionforpligtelser, og at afkast af formuen skal hensættes til afdelingens kapital, hvor der alene med tilsynsrådets godkendelse kan overføres midler til dispositionsfonden, hvorfra midlerne kan anvendes til andre formål end kaution.

Adgangen til at overføre midler fra kautionens afdeling til dispositionsfonden blev indført med ændringer af vedtægterne i 1991.

Frem til 1991 kunne der således ikke ydes tilskud af de midler, der henstod i kautionens afdeling, og som indtil da udgjorde hele instituttets egenkapital. Egenkapitalen havde således frem til dette tidspunkt alene til formål at tjene som sikkerhed for instituttets kautionforpligtelser.

Eneste udbetalinger, der således har kunnet foretages af kautionsafdelingens kapital i perioden fra 1970 til 1991, har været til indfrielse af kautionsforpligtelser. Sådanne forpligtelser har alene påført kautionsafdelingen tab på i alt 75.000 kr.

På denne baggrund voksede kautionsafdelingens kapital i perioden støt i kraft af de indbetalte medlemsbidrag, de uforbrugte statstilskud, samt rentetilskrivninger og kursgevinster.

I overensstemmelse med vedtægterne er alle medlemsbidrag siden instituttets oprettelse indgået direkte i kautionsafdelingen og har således i det hele bidraget til opbygningen af instituttets formue.

Som ovenfor nævnt har medlemsbidragene samlet udgjort mellem 500.000 kr. og 850.000 kr. årligt, og der er i perioden fra 1970 til og med 2003 indbetalt ca 22 mio. kr. (løbende priser) i medlemsbidrag.

Om statstilskuddet hed det – frem til lovændringen i 1997 – i lovens § 3, stk. 2 (senere stk. 3), at ”tilskudsbeløb, der ikke anvendes i et regnskabsår, skal overføres til instituttets ansvarlige kapital”.

I begyndelsen af 1970'erne blev en betydelig del af statstilskuddet af konsolideringsgrunde ikke udbetalt som støtte til dagbladene, men blev i stedet overført til kautionsafdelingen med henblik på at sikre, at instituttet hurtigt fik oparbejdet en kapital, som gav tilstrækkelig sikkerhed for kautionsstilsagn af et ønskeligt omfang.

I perioden 1970-1977 blev instituttet tilført ca. 19,5 mio. kr. i statslige tilskud. Heraf udbetalte instituttet ca. 15 mio. kr. i investeringsstøtte til dagspressen, mens de uforbrugte midler på ca. 4,5 mio. kr. blev overført til kautionsafdelingen.

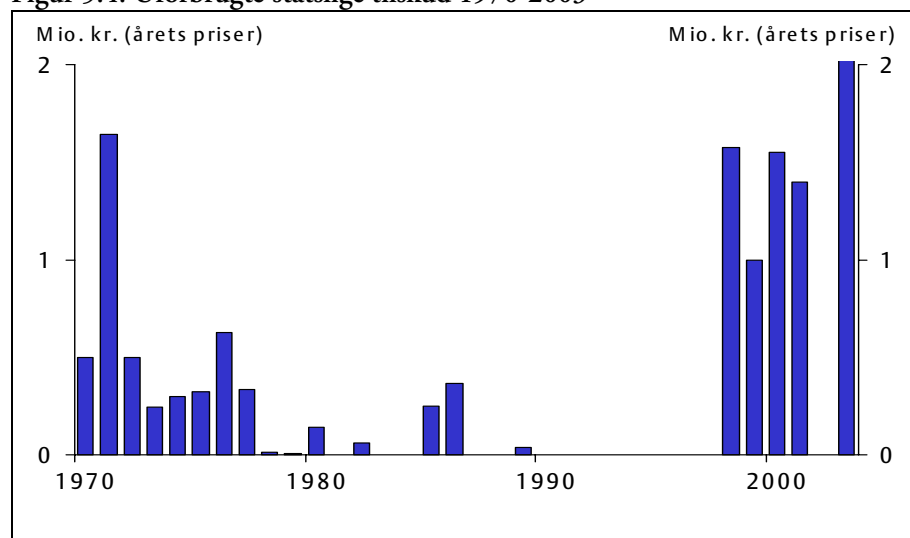
Fra 1978 og frem er stort set hele statstilskuddet løbende blevet anvendt til økonomisk bistand til dagbladene, og kun ganske små beløb er overført til kautionsafdelingen.

Den således begrænsede overførsel af statslige midler til kautionsafdelingen stoppede helt med ændringen af lov om økonomisk bistand til Dagspressens Finansieringsinstitut i 1997, idet uforbrugte statstilskud

efter denne lovlændring ikke længere henlægges i kautionsafdelingen, men overføres til udbetaling i efterfølgende regnskabsår.

Der er på denne baggrund siden 1970 samlet overført ca. 5,3 mio. kr. (løbende priser) af statstilskuddet til kautionsafdelingen, *jf. figur 5.4.*

Figur 5.4. Uforbrugte statslige tilskud 1970-2003



Anm.: Opgørelsen er frem til 1978 korrigeret for kvartalsvis forskydning mellem finans- og regnskabsår. Bortfaldne tilskudstilsagn fra tidligere regnskabsår er i perioden frem til 1990 medtaget som uforbrugte statstilskud i det regnskabsår, hvor bortfaldet er bogført. I perioden 1990-2002 er det antaget, at bortfaldne tilskudstilsagn vedrører dispositionsfonden ("egne midler").

Kilde: Årsregnskaber 1970-2003.

Sammen med et højt renteniveau og en forsvarlig kautionspraksis betød det forhold, at en betydelig del af det statslige tilskud i første halvdel af 1970'erne ikke blev udbetalt som bistand til dagbladene, at instituttet allerede ved udgangen af regnskabsåret 1977 havde oparbejdet en egenkapital på ca. 13,3 mio. kr.

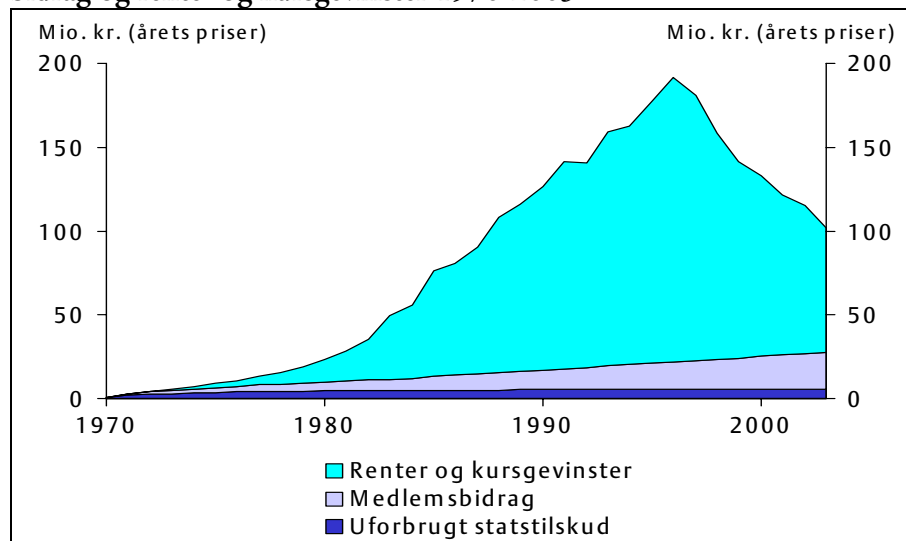
Ud af denne egenkapital kunne ca. 4,5 mio. kr. henføres til uforbrugte statslige midler, 3,7 mio. kr. til indbetalinger fra medlemmerne, og 5,1 mio. kr. til renter og kursgevinster.

I kraft af de fortsatte medlemsbidrag og stadigt stigende afkast af den opsparede formue fortsatte kautionsafdelingens formue med at vokse efter

1977, selvom de statslige tilskud efter dette tidspunkt i alt væsentligt blev udbetalt til dagbladene, og kun en meget begrænset del blev overført til kautionsafdelingen.

Ved udgangen af regnskabsåret 1990 havde instituttet på denne baggrund akkumuleret en formue på over 126,2 mio. kr. Heraf kunne ca. 5,3 mio. kr. henføres til uforbrugte statsmidler, ca. 11,9 mio. kr. kunne henføres til indbetalinger fra medlemmerne, og ca. 109,0 mio. kr. vedrørte renter og kursgevinster, *jf. figur 5.5.*

Figur 5.5. Egenkapital fordelt på uforbrugte statsmidler, medlemsbidrag og rente- og kursgevinster 1970-2003



Anm.: Anvendte finansieringstilskud fra dispositionsfonden ("egne midler"), udgifter til administration og tab på kationer er modregnet på rente- og kursgevinster.

Kilde: Årsregnskaber 1970-2003 og egne beregninger.

I lyset af den betydelige ansvarlige egenkapital, der således ved indgangen til 1990'erne var opbygget i instituttet, og de relativt begrænsede kautionsforpligtelser, som instituttet i 1990 indestod for, ændredes instituttets vedtægter i 1991 sådan, at der åbnedes op for, at der med tilsynsrådets godkendelse kunne overføres penge fra kautionsafdelingen til en dispositionsfond, hvoraf der kunne ydes investeringstilskud til dagblade, der var medlemmer af instituttet, samt støtte til projekter, der har betydning for den samlede danske presse.

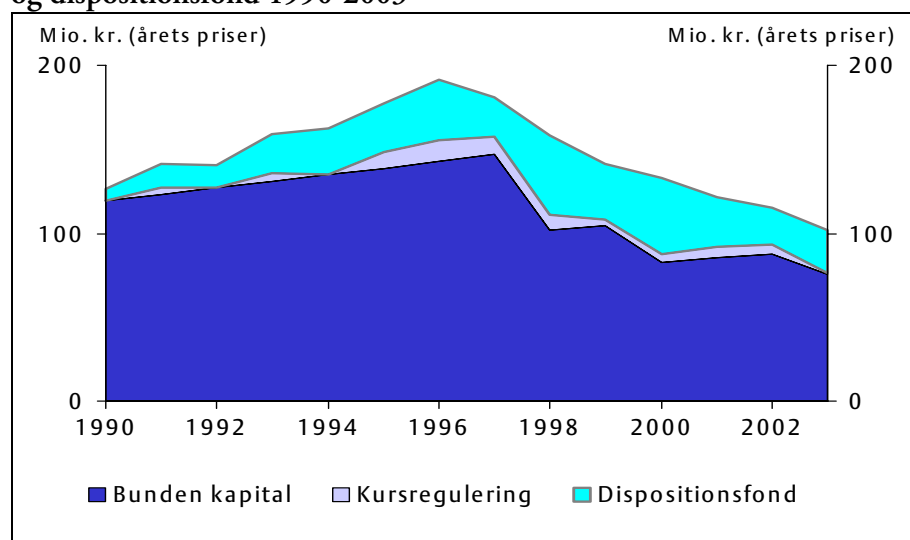
I forbindelse med vedtægtsændringerne meddelte tilsynsrådet, at så længe der af kautionsafdelingens afkast hensattes tilstrækkelige midler til, at realværdien af afdelingens kapital blev opretholdt, kunne instituttet uden særlig godkendelse fra tilsynsrådet overføre den resterende del af afkastet til dispositionsfonden, hvorfra der frit kunne ydes kapitaltilskud til instituttets medlemmer. Andre overførsler fra kautionsafdelingen ville konkret skulle forelægges for tilsynsrådet til godkendelse.

Med dette forhåndstilsagn havde man i praksis sat en stopper for væksten i kautionsafdelingens realværdi, og – i kraft af instituttets udtrykte ønske om at kunne tildele større beløb til medlemmerne som kapitaltilskud – også på lidt længere sigt for væksten i instituttets samlede egenkapital (som med indførelsen af dispositionsfonden og en kurreguleringsfond ikke længere var identisk med kautionsafdelingen).

Siden 1991 har tilsynsrådet ved flere lejligheder godkendt, at der blev overført yderligere beløb fra kautionsafdelingen til dispositionsfonden, hvorfra midlerne er blevet anvendt til ydelse af kapitaltilskud.

I 1998, 2000 og 2003 er der overført henholdsvis 50, 25 og 15 mio. kr. fra kautionsafdelingen til dispositionsfonden, *jf. figur 5.6.*

Figur 5.6. Egenkapital opdelt på kautionsafdeling, kursreguleringsfond og dispositionsfond 1990-2003



Kilde: Årsregnskaber 1990-2003.

På den baggrund toppede instituttets formuebeholdning i 1996, da instituttets egenkapital nåede op på i alt ca. 192 mio. kr.

Den samlede egenkapital var ved udgangen af regnskabsåret 2003 nedbragt til ca. 101 mio. kr. Heraf kan ca. 5 mio. kr. henføres til uforbrugte statsmidler, ca. 22 mio. kr. kan henføres til indbetalinger fra medlemmerne, og ca. 74 mio. kr. vedrører renter og kursgevinster fratrukket anvendte finansieringstilskud fra dispositionsfonden ("egne midler"), udgifter til administration og tab på kautioner.

I bilag 7 er gengivet arbejdsgruppens bud på en mulig metode til fordeling af de nævnte 74 mio. kr. på henholdsvis statslige midler og midler hidrørende fra instituttets medlemmer.

5.3. Anvendelsen af midlerne

Som det vil være fremgået af de foregående afsnit, administrerer Dagspressens Finansieringsinstitut dels årligt tildelte statstilskud, dels instituttets egenkapital, som er opbygget ikraft af såvel medlemsbidrag, som statslige tilskud.

Den oprindelige lov om økonomisk bistand til et finansieringsinstitut for dagspressen var forudsætningsvis baseret på en relativt klar differentiering mellem statslige midler og instituttets egne midler.

Mens loven indeholdt en udtømmende regulering af, til hvilke formål statsmidlerne kunne anvendes, opstillede den ikke nævneværdige begrænsninger på anvendelsen af instituttets egne midler.

Det forudsattes i lovgrundlaget, at støtte af statstilskuddet kunne ydes til alle dagblade, uanset medlemskab af instituttet, mens støtte af instituttets egne midler kunne forbeholdes instituttets medlemmer.

Efter den oprindelige lov fra 1970 havde tilsynsrådet alene til formål at føre regnskabsmæssigt tilsyn med instituttet og rådgive statsministeren i spørgsmål om instituttets virksomhed. Tilsynsrådet havde således ikke adgang til at udstikke retningslinier for anvendelsen af midlerne, endsige engagere sig i behandlingen af konkrete sager.

Billedet er i løbet af de følgende godt 30 år kompliceret betydeligt. Dette er først og fremmest sket i kraft af indførelsen af betydeligt flere støtteformer, herunder støtte som alene kan hidrøre fra statsmidler, støtte som alene kan hidrøre fra instituttets egenkapital, og endelig støtte som kan hidrøre fra blandede midler.

Yderligere har tilsynsrådet fået tillagt en række kompetencer, det ikke havde tilbage i 1970, både som rekursinstans og i forbindelse med de overordnede rammer for administrationen af instituttets egne midler.

Mens instituttets indtægter i dag reguleres af de samme principper som tilbage i 1970, er fundamentet for anvendelsen af midlerne ændret og udbygget betydeligt i de mellemliggende år. Dette gælder både for anvendelsen af statsmidlerne og for anvendelsen af egenkapitalen.

5.3.1. Statstilskuddet

Den nugældende lov om økonomisk bistand til Dagspressens Finansieringsinstitut fastsætter de generelle rammer for anvendelsen af statstilskuddet. Disse rammer gentages i instituttets vedtægter.

Af loven fremgår, at af de 14 millioner kr., der kan ydes i statstilskud, kan op til 7 millioner anvendes til bistand til opførelse, ombygning, udvidelse og modernisering af anlæg til avisfremstilling og distribution, bistand til finansiering af planlægning af nye dagblade og bistand til finansiering af etablering af nye dagblade.

Op til 7 millioner kan anvendes til bistand til finansiering af foranstaltninger i forbindelse med gennemførelse af en økonomisk sanering af et dagblad, herunder i særlige tilfælde som udviklingsstøtte i op til 4 år (under forudsætning af at instituttet af egne midler yder udviklingsstøtte med mindst det samme beløb).

Tilsynsrådet er siden begyndelsen af 1970'erne kommet med indstillinger i form af retningslinier for instituttets anvendelse af statstilskuddet. Instituttet har løbende fulgt tilsynsrådets retningslinier, og i senere revisioner af lovgrundlaget er der henvist til tilsynsrådets retningslinier som udtryk for gældende ret.

Tilsynsrådets retningslinier fastlægger en række begrænsninger for, hvor stor en del af udgifterne til en konkret investering eller et konkret projekt tilskuddet kan dække. Ved investeringstilskud kan der således alene ydes tilskud svarende til 15 procent af projektudgifterne (er der tale om immaterielle investeringer dog op til 75 procent), ved planlægningstilskud op til 2/3 af de samlede omkostninger, og ved etableringstilskud op til 30 procent af de materielle omkostninger. Kun i forbindelse med økonomisk sanering er der ikke fastsat tilsvarende begrænsninger.

Tilskud af rene statsmidler kan ydes til alle dagblade uanset medlemskab af instituttet, og det vil i det hele taget være usagligt for instituttet at lægge vægt på en ansøgers manglende medlemskab ved behandlingen af en ansøgning om støtte af statstilskuddet.

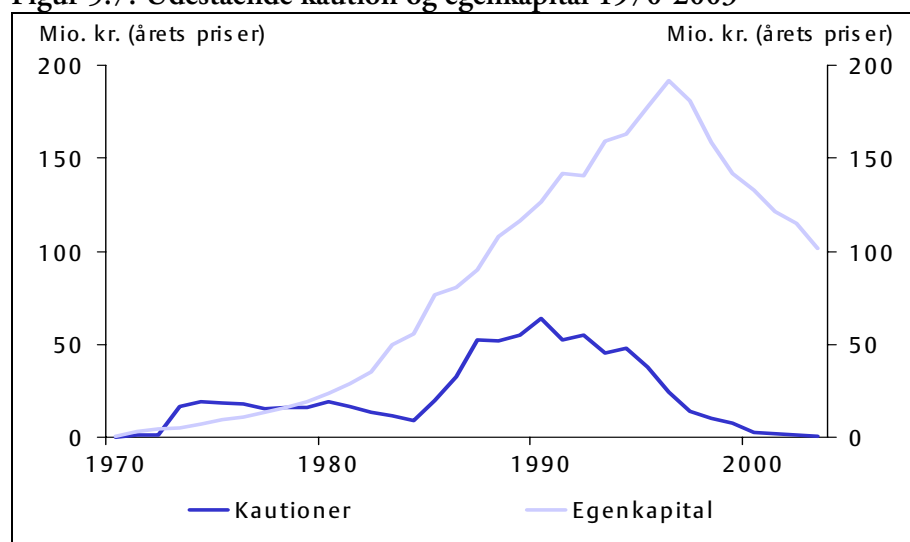
Ved administrationen af statstilskuddet er instituttet som udgangspunkt underlagt forvaltningsrettens regler (*jf. kapitel 6 nedenfor*).

5.3.2. Instituttets egenkapital

Ud over hvad der følger af de to bestemmelser i §§ 2 og 4 om meddelelse af kautionstilsagn, indeholder loven ingen angivelse af, hvordan instituttet skal forvalte sin egenkapital, herunder til hvilke formål tilskud af disse midler kan eller skal ydes.

Som tidligere beskrevet, synes lovgrundlaget dog at være baseret på en forudsætning om, at instituttet ved administrationen af egenkapitalen skal sikre tilstedeværelsen af en tilstrækkelig stor stående kapital til at minimere, og i videst muligt omfang eliminere, risikoen for realisering af den bagvedliggende statsgaranti. En sådan kapital var i realiteten tilvejebragt på et meget tidligt tidspunkt, og allerede i slutningen af 1970'erne oversteg egenkapitalen størrelsen af alle udestående kautionsforpligtelser tilsammen, *jf. figur 5.7.*

Figur 5.7. Udestående kaution og egenkapital 1970-2003



Kilde: Årsregnskaber 1970-2003.

Fra slutningen af 1970'erne har loven således ikke i realiteten indeholdt begrænsninger for anvendelsen af den fortsat voksende egenkapital.

Mens lovgrundlaget således i længere tid ikke har indeholdt reelle begrænsninger på instituttets adgang til at disponere over egenkapitalen,

følger der en række begrænsninger af de af instituttet selv vedtagne og af statsministeren godkendte vedtægter.

Frem til 1991 fremgik det således, som tidligere nævnt, af vedtægterne, at instituttets egenkapital (kautionsafdelingens formue) alene havde til formål at yde sikkerhed for kaution til medlemmerne.

Med ændringen af vedtægterne i 1991 indførtes der en adgang for instituttet til, efter tilsynsrådets godkendelse, at overføre midler fra egenkapitalen til en dispositionsfond, hvorfra der kunne ydes støtte i form af kapitaltilskud.

Om den støtte, der kunne ydes af egne midler, fremgik det af vedtægterne fra 1991, at de kunne anvendes som investeringstilskud til produktivitetsfremmende projekter for medlemmerne, samt til projekter af betydning for den samlede danske presse. I forbindelse med lovændringen i 1997 ændredes vedtægterne således, at der også af egne midler kunne ydes udviklingsstøtte i tilknytning til udviklingsstøtte af statsmidler.

Vedtægterne fastslår således, at støtte i form af investeringstilskud af egne midler alene kan ydes til instituttets medlemmer. En tilsvarende begrænsning blev ikke indsat ved ændringerne af vedtægterne i 1997 i forbindelse med udbetaling af udviklingsstøtte, og udviklingsstøtte vil således tillige kunne tildeles dagblade, der ikke er medlemmer af instituttet, uanset at udviklingsstøtten delvist vil hidrøre fra instituttets egne midler.

Tilsynsrådet blev som tidligere nævnt i 1984 tillagt en funktion som rekursinstans i relation til afgørelser om anvendelse af statstilskuddet. Selvom tilsynsrådet som udgangspunkt ikke er rekursinstans for afgørelser vedrørende anvendelsen af egenkapitalen, vil tilsynsrådet være kompetent i sager, som vedrører både statstilskuddet og egenkapitalen (blandede midler).

Herved tillægger loven i praksis tilsynsrådet adgang til at omgøre instituttets afgørelser, ikke kun hvor instituttet administrerer statsmidler, men også i en række situationer, hvor instituttet træffer afgørelse om tildeling af støtte af egne midler (i tilknytning til statstilskuddet). Væsentligste eksempel herpå vil være sager om udviklingsstøtte, som i praksis vil blive ydet halvt af statstilskud og halvt af midler, som hidrører fra instituttets egenkapital.

Tilsynsrådet vil således både kunne og skulle omgøre instituttets afgørelser i tilfælde, hvor disse er i strid med almindelige forvaltningsretlige principper, hvor sådanne finder anvendelse (altså hvor afgørelserne også berører statslige midler), også selvom dette betyder, at instituttet vil skulle udbetale yderlige støtte af egne midler som resultat af tilsynsrådets afgørelse. Da tilsynsrådets ikke er begrænset til prøvelse af retlige spørgsmål, vil dette også gælde i relation til afgørelser, hvor tilsynsrådet blot er uenig i instituttets skønsudøvelse.

Tilsynsrådet har ved en enkelt lejlighed omgjort instituttets afgørelse i en sag om udviklingsstøtte. Dette skete i 2003 i en sag om støtte til Dagbladet Arbejderen. Foruden at omgøre afgørelsen for så vidt angår det materielle indhold, påtalte tilsynsrådet også enkelte formelle mangler ved instituttets afgørelse.

Da det eneste eksempel der ses at foreligge på omgørelse af instituttets afgørelser i en sag om udviklingsstøtte, således også berørte spørgsmål om formelle fejl, kan der være grund til at antage, at tilsynsrådet – i kraft af den betydning en omgørelse af instituttets afgørelse har for instituttets egne midler – generelt vil udvise en vis tilbageholdenhed ved prøvelsen af instituttets skønsudøvelse i disse sager.

I relation til instituttets adgang til at afslå at anvende egne midler til udviklingsstøtte har tilsynsrådet i en skrivelse til instituttet fra december 2003 givet udtryk for, at man ikke fandt det foreneligt med lovgrundlaget, hvis instituttet traf beslutning om generelt ikke at ville anvende midler til udviklingsstøtte. Tilsynsrådet fandt således ikke, at instituttet kunne ”administrere ordningen på en måde, som udelukker, at der vil kunne ydes støtte til ét af de formål, som er anført i loven, og som indgår som et led i forudsætningerne for tildelingen af statstilskuddet.”

Selvom tilsynsrådet ikke efter loven har beføjelser i relation til beslutninger, som alene vedrører anvendelsen af egenkapitalen, anså man i forbindelse med ændringerne af vedtægterne i 1991, da man som tidligere nævnt indførte en adgang til at yde støtte af egenkapitalen, tilsynsrådet som garant for, at statsgarantien ikke unødigt blev udsat for risiko. I de ændrede vedtægter indsatte man derfor den tidligere beskrevne bestemmelse om, at anvendelse af den kapital, som henstår i kautionsafdelingen til andet formål end sikkerhed for kaution, alene kan ske efter tilsynsrådets samtykke.

Da tilsynsrådets adgang til at administrere instituttets egenkapital som udgangspunkt er udtømt ved beslutningen om overførelse af midler fra kautionsafdelingen til dispositionsfonden, er instituttet overvejende frit stillet ved tildelingen af de overførte midler med de ovenfor nævnte forbehold i relation til særligt udviklingsstøtten.

Alt i alt gælder der således i dag en række begrænsninger på instituttets adgang til at disponere over egenkapitalen. Begrænsninger som instituttet for størstedelens vedkommende selv kan tage initiativ til ophævelse af, men hvis faktiske ophævelse vil være betinget af statsministerens godkendelse.

5.4. Arbejdsgruppens vurdering

I kraft af den blandingsøkonomi, der ligger til grund for instituttets støttevirkingsomhed, vil der være en række forskelligartede hensyn, som vil skulle holdes for øje ved vurderingen af ordningens hensigtsmæssighed.

Overfor hensynet til en ligelig og bred anvendelse af de statslige midler, der administreres af instituttet, står således hensynet til instituttets naturlige interesse i selv at råde over de midler, der reelt er instituttets og som blandt andet hidrører fra dets medlemmers indbetalinger.

Set med instituttets øjne, vil det således ofte være uhensigtsmæssigt, at tilsynsrådet kan træffe afgørelser, som påfører instituttet udgifter, som vil skulle udredes af penge, som er instituttets, og som blandt andet hidrører fra instituttets medlemmer, som det eksempelvis kan være tilfældet i sager om udviklingsstøtte.

Endvidere kan det forekomme unødvendigt, at tilsynsrådet skal have adgang til at spærre for overførelse af midler fra kautionsafdelingen til dispositionsfonden, når de midler der henstår i kautionsafdelingen i vidt omfang er opbygget i kraft af medlemsindbetalinger og afkast heraf, og der i mange år ikke har været nogen reel risiko forbundet med den stillede statsgaranti.

Da instituttets egenkapital, som nævnt, ikke kun er oparbejdet af medlemsindbetalinger, men i vid udstrækning også af statslige midler, er det imidlertid ikke alene instituttets interesse i frit at kunne disponere, der bør varetages ved fastsættelse af rammerne for anvendelsen af egenkapitalen. I

lyset af det statslige ophav til en del af formuen, bør der således sikres brede offentlige interesser varetaget ved administrationen af midlerne.

I det lys kan der eksempelvis stilles spørgsmålstegn ved hensigtsmæssigheden af, at langt størstedelen af de midler, der årligt udbetales af instituttets egenkapital, anvendes på støtteformer, som er forbeholdt instituttets medlemmer.

Efter det oprindelige lovgrundlag var det forudsat, at alle dagblade havde krav på medlemskab af instituttet, i den udstrækning de påtog sig de dermed forbundne pligter. I denne situation var betænkelighederne ved at forbeholde egenkapitalen til medlemmerne ikke væsentlige, men efter indførelsen af en bestemmelse i vedtægterne, hvorefter medlemskab betinges af generalforsamlingens godkendelse, forekommer rimeligheden af en sådan begrænsning i, hvem der vil kunne nyde godt af disse delvist statslige midler, mindre oplagt.

Selvom der ikke i praksis ses at have været eksempler på, at generalforsamlingen har afvist optagelse af et dagblad, som ønskede medlemskab af instituttet, kunne man hævde, at en væsentlig principiel forudsætning for lovgivers oprindelige accept af, at statslige midler kunne overføres til egenkapitalen, er bristet, når ikke alle dagblade længere har ret til medlemskab af instituttet, og dermed heller ikke er garanteret muligheden for på lige vilkår at få del i midlerne. Den pågældende vedtægtsændring ses da heller ikke at være reflekteret i senere lovændringer.

Også i relation til udviklingsstøtten, som ydes af blandede midler, går betænkelighederne begge veje.

På den ene side er det ikke oplagt rimeligt, at tilsynsrådet skal kunne pålægge instituttet mod dets vilje at yde støtte af penge, som er dets egne, og endvidere generelt at lade sagsbehandlingen vedrørende sådanne midler underkaste forvaltningsrettens regler og ikke de regler, som instituttets egen generalforsamling har fastsat.

På den anden side er det, som tidligere anført, nærliggende at antage, at tilsynsrådet netop i kraft af disse betænkeligheder vil udvise en vis tilbageholdenhed med at underkende instituttets afgørelser i sager om udviklingsstøtte.

En sådan tilbageholdenhed kan dog i ansøgernes øjne forekomme problematisk, da det drejer sig om administration af delvist statslige midler til formål, som kan have væsentlig indflydelse på mediebranchen.

De skitserede problemstillinger illustrerer, at det i praksis er vanskeligt at indrette en ordning baseret på blandingsøkonomi på en måde, som både tilfredsstiller privates interesse i selv at kunne disponere over deres egne midler og det offentliges interesse i at sikre ligebehandling og nødvendig kontrol ved anvendelsen af statslige midler.

Arbejdsgruppen finder – på baggrund af det betydelige antal (ofte modstridende) hensyn, som vil skulle varetages ved administrationen af en ordning baseret på blandingsøkonomi – at der generelt bør tilstræbes en adskillelse af pengestrømmene, således at den statslige styring af anvendelsen af midler, som hidrører fra dagbladene selv, afskæres, mens der for så vidt angår midler, som hidrører fra staten, foretages en sædvanlig forvaltningsmæssig behandling.

6. Instituttets sagsbehandling

I forlængelse af Dagspressens Finansieringsinstituts og tilsynsrådets behandling af sagen om Dagbladet Dagen, blev der fra flere sider rejst en række principielle spørgsmål om sagsbehandlingen i forbindelse med tildelelse af støtte, herunder:

- de betænkeligheder der i ansøgeres øjne vil kunne være i forbindelse med bestyrelsens habilitet og diskretion,
- instituttets betænkeligheder ved at tilsynsrådet efter omstændighederne kan behandle visse sager i første instans, herunder også sager der til dels vedrører instituttets ”egne midler”, uden at instituttet selv har haft lejlighed til at vurdere sagerne, samt
- almindelige betænkeligheder ved at sagsbehandlingen efter omstændighederne kan foretages udenom den sagkundskab der ligger i instituttet.

Sagen gav anledning til nedenstående spørgsmål fra Folketinget:

Folketingsspørgsmål S 1262 af 6. januar 2003 til Statsministeren

Spørgsmål:

Overvejer regeringen at ændre konstruktionen for Dagspressens Finansieringsinstitut, herunder bestyrelsessammensætningen og/eller bestyrelsens kompetence, så bestyrelsen for Dagspressens Finansieringsinstitut ikke kommer i en slags inhabilitetssituation, hvor bestyrelsen ikke kan få alle relevante oplysninger, og derfor ikke mener at kunne sige ja til støtte, og hvor tilsynsrådet til gengæld godkender støtten, uanset at det må være bestyrelsen for Dagspressens Finansieringsinstitut, der må forventes at besidde den fornødne kompetence til at træffe den slags afgørelser.

Svar:

Jeg kan oplyse, at Statsministeriet for tiden overvejer, om der eventuelt kan være behov for justeringer eller ændringer af den ordning for Dagspressens Finansieringsinstitut, som er nærmere reguleret i lov om økonomisk tilskud til Dagspressens Finansieringsinstitut. I forbindelse med disse generelle overvejelser vil Statsministeriet naturligvis inddrage de hidtidige erfaringer med ordningen – herunder den konkrete sag, spørgeren henviser til.

Nedenfor beskrives først lovgrundlaget for instituttets sagsbehandling, herunder regler om habilitet og tavshedspligt, og der kortlægges en række problemer i relation til de gældende regler.

6.1. Instituttets bestyrelse

Af lov om økonomisk bistand til Dagspressens Finansieringsinstitut følger, at instituttet efter ansøgning kan påtage sig kautionsforpligtelser og yde støtte i form af kapitaltilskud.

Udover bestemmelsen om rekursadgang i § 5, stk. 3, indeholder loven ikke bestemmelser vedrørende behandlingen af støtteansøgninger.

Efter instituttets gældende vedtægter, som i overensstemmelse med lovgrundlaget er godkendt af statsministeren, er det instituttets bestyrelse, som træffer beslutning om ydelse af økonomisk bistand i henhold til vedtægterne.

Bestyrelsen vælges af instituttets medlemmer på en årlig generalforsamling. Det er i vedtægterne forudsat, at de personer, der vælges til bestyrelsen, så vidt muligt skal have kendskab til enten kreditværdighedsbedømmelse eller dagblades produktionsteknik.

I praksis har disse forudsætninger medført, at medlemmerne af instituttets bestyrelse har omfattende erfaring fra dagbladsbranchen og typisk parallelt med deres bestyrelsespost i instituttet har beklædt ledende stillinger i et eller flere dagblade.

6.2. Reglerne for bestyrelsens sagsbehandling

Finansieringsinstituttets – og dermed bestyrelsens – sagsbehandling støttes delvist på forvaltningsretlige regler og delvist på privatretlige regler.

Om en given ansøgning skal behandles efter forvaltningsretlige eller privatretlige regler, vil som udgangspunkt afhænge af, om den vedrører støtte af statsmidler, støtte af instituttets egne midler, eller støtte af blandede midler.

Selvom denne sondring kan forekomme enkel, vil det kun i de færreste sager være klart, hvilke midler en konkret ansøgning vedrører. Det

skyldes, at ansøgerne ofte ikke vil have nogen selvstændig interesse i, om den støtte, de modtager, hidrører fra statslige eller instituttets egne midler. På trods heraf er det ikke uvæsentligt, hvilket regelsæt den enkelte sag henføres under, idet de relevante forvaltningsretlige og privatretlige sagsbehandlingsregler adskiller sig væsentligt på mange punkter.

Eksempelvis vil et bestyrelsesmedlem kunne være inhabil efter forvaltningsrettens regler under omstændigheder, som ikke vil gøre den pågældende inhabil efter de regler, der gælder på privatretligt grundlag.

Dette vil eksempelvis kunne være tilfældet ved behandling af visse ansøgninger fra konkurrenter i forhold til hvem, der eksisterer et særligt konkret konkurrenceforhold, samt ved behandlingen af andre dagblades ansøgninger om støtte af midler, som det dagblad, bestyrelsesmedlemmet selv indgår i ledelsen af, tillige søger om at få del i.

Selv hvor der er tale om støtte af statslige midler – og hvor forvaltningsretten dermed finder anvendelse – vil et almindeligt konkurrentforhold imidlertid ikke i almindelighed medføre inhabilitet for medlemmerne af bestyrelsen.

For så vidt angår reglerne om bestyrelsesmedlemmers diskretion og tavshedspligt er forskellene på forvaltningsrettens regler og de regler, der gælder på privatretligt grundlag, endnu større, og situationen kompliceres yderligere af, at der i relation til instituttets bestyrelse må siges at være en vis uklarhed med hensyn til, om de forvaltningsretlige regler om tavshedspligt overhovedet finder anvendelse på medlemmerne, *jf. bilag 6*.

I lyset af de betydelige strafferetlige konsekvenser, der kan være forbundet med at bryde forvaltningsretlige regler om tavshedspligt, forekommer det således rigtigst at antage, at disse regler ikke finder anvendelse på bestyrelsen for Dagspressens Finanisieringsinstitut, når hjemlen er så tvivlsom, som tilfældet er.

At de forvaltningsretlige regler om tavshedspligt således ikke kan antages at finde anvendelse, er ensbetydende med, at bestyrelsesmedlemmers brud på deres tavshedspligt – uanset om sagen vedrører støtte af statsmidler eller støtte af egne midler – ikke vil kunne straffes, men alene vil kunne resultere i erstatningskrav, i den udstrækning nogen har lidt et tab som følge af bruddet.

6.3. Problemer i relation til de gældende sagsbehandlingsregler

Som indledningsvis nævnt, har der været særligt ét tydeligt eksempel på, at ansøgere ikke har haft den ønskelige tillid til bestyrelsens sagsbehandling i lyset af, at bestyrelsens medlemmer alle er ledende medlemmer af eksisterende dagblade.

Det forhold, at støtteansøgninger som nævnt behandles af personer, som typisk vil stå i en eller anden form for konkurrenceforhold til ansøgerne, uden at dette efter den gældende ordning generelt kan antages at føre til inhabilitet, samt det forhold at der ikke kan antages at være en strafretlig beskyttelse mod brud på bestyrelsesmedlemmernes tavshedspligt gør, at man ikke uden videre vil kunne affærdige denne form for betænkeligheder fra ansøgerside som ubegrundede, uanset at der ikke ses at være eksempler på, at de nævnte forhold har resulteret i, at ansøgers interesser faktisk er blevet krænket.

Som resultat af de betænkeligheder der således har været udtrykt fra ansøgerside i relation til bestyrelsens habilitet og diskretion, behandlede tilsynsrådet i sagen om Dagbladet Dagen ansøgningen som første (og eneste) instans. Ansøgerne undgik herved, at fremlægge følsomt materiale for instituttets bestyrelse.

Tilsynsrådets adgang til således at behandle sager i første instans, kan alene udstrækkes til afgørelser, som vedrører anvendelsen af statsmidler, idet det alene er instituttet, som er kompetent i sager, som udelukkende vedrører anvendelse af egne midler, og sådanne sager derfor ikke vil kunne indbringes for tilsynsrådet.

Som ovenfor nævnt, er denne sondring mellem statsmidler og egne midler i praksis ikke klar, idet det sjældent vil være givet, hvilke midler en given ansøgning vedrører. Således vil eksempelvis investeringsstøtte kunne gives af såvel rent statslige midler, som af midler der hidrører fra instituttets egenkapital. Det vil derfor normalt heller ikke være muligt på forhånd at afvise behandling i tilsynsrådet med henvisning til, at sagen vedrører instituttets egne midler.

Da tilsynsrådet endvidere er kompetent som klageinstans i sager, der vedrører statslige og egne midler i kombination (blandede midler), vil

sager af denne type være omfattet af tilsynsrådets adgang til at behandle sager i første instans, uanset sagerne til dels vedrører instituttets egne midler.

Mens tilsynsrådets behandling af ansøgninger i første instans fjerner en række af de betænkeligheder i relation til habilitet og diskretion, som har været fremsat i relation til instituttets bestyrelse, har denne behandling derfor givet anledning til andre betænkeligheder, *jf. nærmere arbejdsgruppens vurderinger i kapitel 5.*

For det *første* forekommer det mindre hensigtsmæssigt, hvis tilsynsrådet i større omfang kommer til at træffe afgørelse i sager, som ikke først har været behandlet af det institut, som må anses at have den primære sagkundskab på området.

For det *andet* har instituttet overfor tilsynsrådet udtrykt utilfredshed med, at tilsynsrådet med denne praksis efter omstændighederne kan disponere over midler, som er instituttets, uden at instituttets bestyrelse har haft lejlighed til at foretage deres egen vurdering af sagen.

For det *tredje* kan en administration, som indebærer, at sagerne alene behandles af tilsynsrådet svække princippet om armlængde og uafhængighed i forhold til det politiske system, da flertallet af tilsynsrådets medlemmer udpeges af statsministeren uden forudgående ekstern indstilling.

6.4. Arbejdsgruppens vurdering

De eksisterende regler for sagsbehandlingen af støtteansøgninger giver efter arbejdsgruppens opfattelse anledning til en række overvejelser i relation til en eventuel ændring af ordningen.

For det første finder arbejdsgruppen, at der er både principielle og praktiske problemer forbundet med at administrere en ordning efter to så forskellige regelsæt som de privatretlige og de forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler.

Foruden de praktiske problemer, der for instituttets bestyrelse og daglige ledelse er forbundet med at administrere efter så forskellige regelsæt, er der også retssikkerhedsmæssige betænkeligheder forbundet med det forhold, at der i relation til en meget stor del af støtteansøgningerne ikke er objektive kriterier, som afgør, hvilke regelsæt ansøgningerne skal behandles efter, og dermed hvilke rettigheder ansøgerne har i forbindelse med sagsbehandlingen.

Endvidere må man konstatere, at uanset der ikke ses at være eksempler på brud på tavshedspligt eller usagligt begrundede afgørelser, har de regler, der gælder for sagsbehandlingen, ikke i alle tilfælde været hensigtsmæssige i ansøgernes øjne.

Selv om beskyttelsen er forskellig alt efter, om der er tale om administration af statslige midler eller egne midler vil det forhold, at forvaltningsretten kun i begrænset omfang finder anvendelse – også på sager om tildeling af statslige støttemidler – betyde, at ansøgerne ikke ydes den beskyttelse, man normalt vil forvente i sager om tildeling af støtte af statsmidler.

Det er på denne baggrund arbejdsgruppens vurdering, at det vil være hensigtsmæssigt i det hele at lade sagsbehandlingen i sager om bevilling af statslige midler følge forvaltningsrettens regler, herunder for så vidt angår diskretion og tavshedspligt.

Endvidere finder arbejdsgruppen, at afgørelse i sager om støtte af statsmidler bør træffes af et organ, som ikke i det hele eller for flertallets vedkommende udgøres af potentielle konkurrenter. Dette vil i særlig grad

være tilfældet i sager om etableringsstøtte og udviklingsstøtte, som kan have betydning for det fremtidige antal aktører i branchen.

Arbejdsgruppen finder det samtidigt uhensigtsmæssigt, hvis sager, der vedrører instituttets egne midler, afgøres uden reel inddragelse af instituttet, ligesom der i lyset af dagspressens rolle i et demokratisk samfund fortsat bør stræbes efter, at beslutninger vedrørende støtte til konkrete dagblade uanset om støtten hidrører fra staten eller branchen bør ske efter et armslængde princip, der sikrer beslutningernes uafhængighed af det politiske system, og under omstændigheder som i øvrigt sikrer tilstedeværelsen af den fornøden indsigt og ekspertise.

Ved investeringsstøtte er betænelighederne ved den eksisterende ordning mindre end i sager om etablerings- og udviklingsstøtte, både i kraft af den mindre betydning investeringsstøtten må antages at have på markedet, og i kraft af det forhold, at alle modtagere af investeringsstøtte – i modsætning til ansøgere om etableringsstøtte – er dagblade, som i praksis vil have haft mulighed for at blive medlemmer af instituttet, og dermed få medindflydelse på sammensætningen af bestyrelsen.

Hertil kommer at sager om investeringsstøtte sjældent vil have en sådan størrelse, at det i praksis vil have betydning i forhold til konkurrencesituationen i branchen.

7. Støttevirksomhed

Instituttets støttevirksomhed består af en finansieringsafdeling og en kautionsafdeling. I det følgende beskrives først i afsnit 7.1. instituttets kautionsvirksomhed og dernæst i afsnit 7.2 finansieringsvirksomheden for perioden 1970-2003.

I afsnit 7.3 følger en overordnet vurdering af, i hvilket omfang støtten har bidraget til formålet ”et større og mere varieret udbud af aviser end markedsvilkårene i sig selv ville føre til”.

7.1. Kautionsafdelingen

Siden etableringen i 1970 har Dagspressens Finansieringsinstitut kunnet kautionere for lån. Den statslige (ikke indbetalte) garanti på 30 mio. kr. var fra starten grundlaget for kautionsvirksomheden.

Hertil kommer instituttets egenkapital tilvejebragt ved medlemsindbetalinger og overførsel af den del af statstilskuddet, som ikke blev anvendt til kapitaltilskud, *jf. kapitel 5*.

Statens garanti på 30 mio. kr. har siden 1970 kun kunnet gøres gældende i det omfang, instituttets egenkapital ikke kan dække dets forpligtigelser.

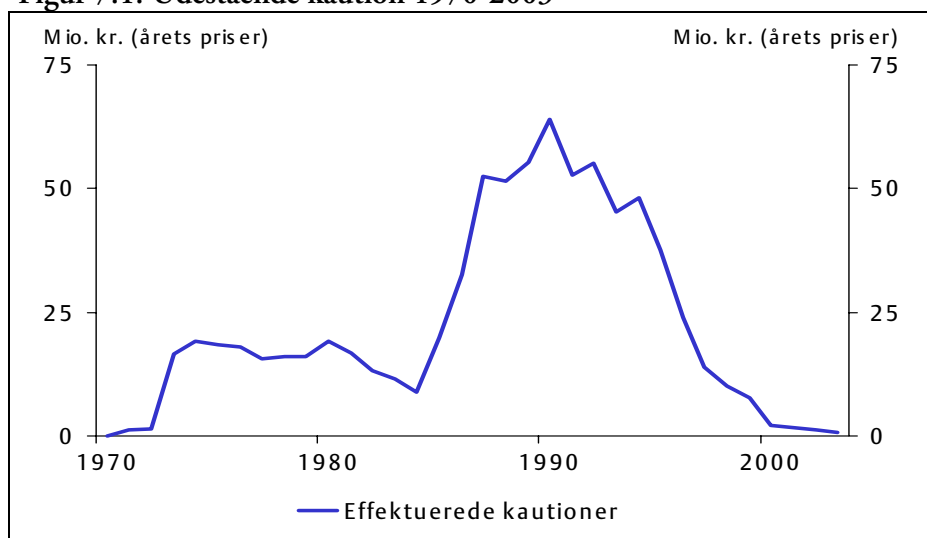
Det gælder dog ikke – inden for et samlet beløb på 10 mio. kr. – kautionsforpligtigelser vedrørende etablering af nye dagblade. For nye dagblade hæfter staten principalt uden mulighed for at gøre krav gældende mod instituttet.

I begyndelsen af instituttets levetid var kautioner hovedaktiviteten. Der blev kun i begrænset omfang ydet støtte i form af kapitaltilskud.

De udestående kautioner udgjorde efter fire år, ved udgangen af 1974, knap 20 mio. kr. Kautionerne faldt gradvist frem mod midten af

1980'erne, hvorefter de steg markant frem mod 1990, hvor udestående kationer toppede med 75 mio. kr., jf. figur 7.1.

Figur 7.1. Udestående kation 1970-2003



Kilde: Årsregnskaber 1970-2003.

I de senere år har der været et markant fald i kationsaktiviteterne. De udestående kationer udgør i dag under 2 mio. kr. Statens subsidiære kation er således ikke aktuel på nuværende tidspunkt.

Faldet i kationsaktiviteterne skyldes, at dagbladene ikke længere efterspørger kationer; formentlig fordi bankerne i dag sikrer sig på anden vis.

Siden 1970 har kationsaktiviteterne kun ført til tab to gange. I 1975 måtte der konstateres et tab på 75.000 kr. vedrørende et kationsengagement. Beløbet blev afholdt af instituttets egenkapital og påvirkede ikke tilskudsmulighederne.

I 2002 måtte der konstateres et tab på 4 mio. kr., som kom til udbetaling i forbindelse med Dagbladet Dagens konkurs. Da der var tale om kation i tilknytning til etablering af et nyt dagblad, hæftede staten imidlertid principalt, således at kationen ikke har belastet Dagspressens Finansieringsinstitut.

7.2. Finansieringsafdelingen

7.2.1. Støtteformål

Finansieringsafdelingen består af støtte fra statsmidlerne og fra dispositionsfonden, de såkaldte ”egne midler”.

Det årlige *statstilskud* kan ifølge loven, *jf. kapitel 4* anvendes til følgende formål:

- *Investeringsstøtte* til ombygning, udvidelse og modernisering af anlæg til avisfremstilling og distribution (1970-loven)
- *Planlægnings- og etableringsstøtte* til nye dagblade (1984-loven)
- *Saneringsstøtte* til dagblade, der er lukningstruede som følge af akutte likviditetsvanskeligheder (1984-loven)
- *Udviklingsstøtte* til projekter, der over en årrække kan forbedre dagbladets økonomiske situation (1997-loven)

Vedtægterne indeholder ikke bestemmelser, som yderligere supplerer angivelserne i loven vedrørende anvendelsen af statstilskuddet.

Tilsynsrådet er siden begyndelsen af 1970'erne kommet med indstillinger i form af retningslinier for instituttets anvendelse af statstilskuddet.

Instituttet har løbende fulgt tilsynsrådets retningslinier, og i senere revisioner af lovgrundlaget er der henvist til tilsynsrådets retningslinier som udtryk for gældende ret. Således eksempelvis i forarbejderne til forslag til lov om økonomisk bistand til Dagspressens Finansieringsinstitut fra 1984, hvor det anføres, at ”Dagspressens Finansieringsinstitut kan yde tilskud med indtil 15 procent af investeringsomkostningerne, men den faktiske procent har i lange perioder ligget væsentligt under dette maksimum.”

På baggrund af de senere lovændringer, hvor efterlevelsen af tilsynsrådets retningslinier fremstår som en del af forudsætningerne for de øgede statstilskud, og i kraft af den praksis, der er udviklet siden midten af 1970'erne, må instituttet i dag antages at være bundet af retningslinierne fra tilsynsrådet for så vidt angår anvendelsen af statstilskuddet.

Tilsynsrådet har fastsat følgende retningslinier for tilskudsudmålingen af statsmidlerne:

- Tilskud af statsmidler kan maksimalt udgøre 15 procent af projektudgifterne, dog indtil 75 procent for immaterielle investeringer, eventuelt mere efter Tilsynsrådets godkendelse.
- Tilskud til planlægning kan udgøre maksimalt 2/3 af omkostningerne, mens tilskud til etablering kan udgøre maksimalt 30 procent af de materielle omkostninger.
- Der er intet maksimum for tilskud til økonomisk sanering, men tilskud baseres på en grundig forretningsmæssig vurdering samt på, at ansøgeren selv bidrager til løsningen.
- Der er intet maksimum for tilskud til udviklingsstøtte. Støtten baseres på vurderingen af et af ansøgeren udarbejdet udviklingsprojekt, der kan forbedre ansøgerens økonomiske situation. Ansøgeren skal samtidig redegøre for mulighederne for, at den økonomiske bedring kan fortsætte efter støtteperiodens udløb.

Ud over støtte baseret på statstilskud har Dagspressens Finansieringsinstitut siden 1991 haft mulighed for at overføre penge fra den bundne egenkapital til en dispositionsfond, hvorfra der kan ydes støtte i form af investeringstilskud, *jf. kapitel 5*.

Tilskudsmulighederne fra dispositionsfoden (de såkaldte "egne midler") er fastsat i instuttets vedtægter. Om den støtte, der kan ydes fra dispositionsfonden, fremgår det af vedtægterne fra 1991, at de kan anvendes som tilskud til finansiering af:

- *Investeringsstøtte* til produktivitetsfremmende projekter, og
- projekter af betydning for den samlede danske presse.

I forbindelse med lovændringen i 1997 ændredes vedtægterne således, at der af egne midler også kunne ydes tilskud til:

- *Udviklingsstøtte* i tilknytning til statsmidler

I vedtægterne er det endvidere fastsat, at ”tilsynsrådet godkender rammerne for bistanden”.

7.2.2. Udbetalt støtte 1970-2003

Siden 1970 har Dagspressens Finansieringsinstitut samlet set udbetalt i alt 474 mio. kr. i tilskud til dagbladene. Heraf vedrører 262 mio. kr. tilskud udbetalt af statsmidlerne og 212 mio. kr. tilskud udbetalt fra dispositionsfonden (”egne midler”), *jf. tabel 7.1.*

Tabel 7.1. Udbetalt tilskud 1970-2003 (årets priser)

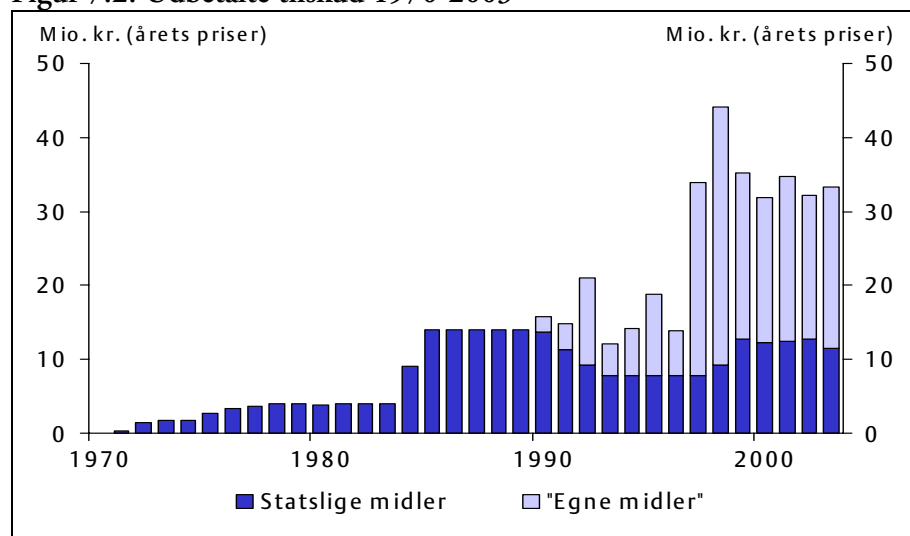
| | 1970-79 | 1980-89 | 1990-99 | 2000-03 | I alt |
|--------------------------------------|-------------------------------------|-----------|------------|------------|------------|
| | ----- mio. kr. (årets priser) ----- | | | | |
| Udbetalt af årlige statstilskud..... | 23 | 95 | 95 | 49 | 262 |
| Udbetalt fra ”egne midler” | 0 | 0 | 129 | 83 | 212 |
| I alt..... | 23 | 95 | 224 | 132 | 474 |

Kilde: Egne beregninger på baggrund af årsregnskaber 1970-2003.

De samlede tilskudsudbetalinger har været jævnt stigende siden 1970. Især i perioden efter den seneste lovrevision i 1997 har der været en markant stigning i den samlede udbetalte støtte som følge af forholdsvist store udbetalinger fra dispositionsfonden (”egne midler”).

Mens der i 1996 blev udbetalt 14 mio. kr. i støtte, heraf knap 8 mio. kr. fra statsmidlerne, er der i perioden 1997-2002 hvert år udbetalt over 30 mio. kr. i støtte. I 1998 blev der endda udbetalt 45 mio. kr. i støtte, *jf. figur 7.2.*

Figur 7.2. Udbetalte tilskud 1970-2003



Kilde: Årsregnskaber 1970-2003.

7.2.3. Fordeling af tilskud på støtteformål 1970-2003

Det samlede udbetalte tilskud siden 1970 på 474 mio. kr. er fordelt med 379 mio. kr. til investeringsstøtte, 17 mio. kr. til planlægning og etablering, 16 mio. kr. til sanering og 62 mio. kr. til udviklingsstøtte, *jf. tabel 7.2.*

Tabel 7.2. Udbetalt tilskud fordelt på støtteformål 1970-2003

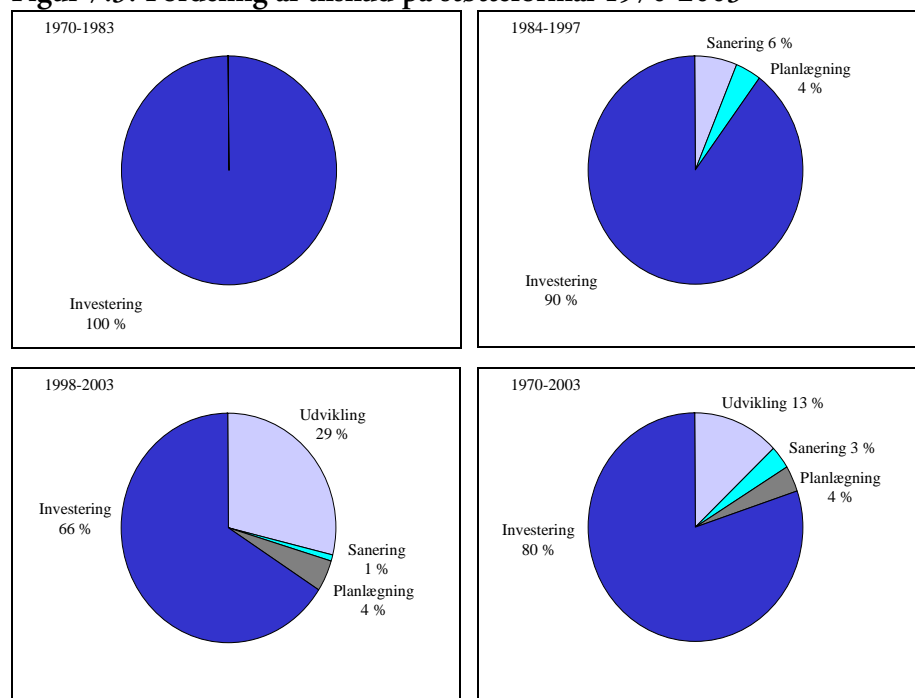
| | 1970-1983 | 1984-1997 | 1998-2003 | I alt |
|---------------------------------|-------------------------------------|------------|------------|------------|
| | ----- mio. kr. (årets priser) ----- | | | |
| Investeringsstøtte | 39 | 201 | 139 | 379 |
| Planlægning og etablering | 0 | 9 | 8 | 17 |
| Sanering | 0 | 14 | 2 | 16 |
| Udvikling | 0 | 0 | 62 | 62 |
| I alt | 39 | 224 | 211 | 474 |

Kilde: Egne beregninger på baggrund af sags- og engagementsoversigter og interne specifikationer til årsregnskaber.

I perioden 1970-2003 har investeringsstøtten udgjort 80 procent af den samlede udbetalte støtte, udviklingsstøtten har udgjort 13 procent,

saneringsstøtte 3 procent og støtte til planlægning og etablering 4 procent af den samlede udbetalte støtte, *jf. figur 7.3.*

Figur 7.3. Fordeling af tilskud på støtteformål 1970-2003



Kilde: Egne beregninger på baggrund af sags- og engagementsoversigter og interne specifikationer til årsregnskaber.

I den seneste periode 1998-2003 er 29 procent af det samlede tilskud anvendt til udviklingsstøtte. I forhold til perioden 1984-1997 er tilskud til investeringsstøtte faldet fra 90 til 66 procent af det samlede tilskud, og tilskud til sanering er faldet fra 6 til 1 procent. Tilskud til planlægning og etablering udgør i begge perioder (1984-1997 og 1998-2003) 4 procent af den udbetalte støtte.

Fordelingen af tilskud af de samlede midler dækker over mindre relative forskydninger mellem tilskud fra henholdsvis det årlige statstilskud og dispositionsfonden ("egne midler"), *jf. nedenfor.*

Tilskud fra statslige midler fordelt på støtteformål

Det samlede udbetalte tilskud fra statslige midler siden 1970 på 262 mio. kr. er fordelt med 198 mio. kr. til investeringsstøtte, 17 mio. kr. til planlægning og etablering, 16 mio. kr. til sanering og 31 mio. kr. til udviklingsstøtte, *jf. tabel 7.3.*

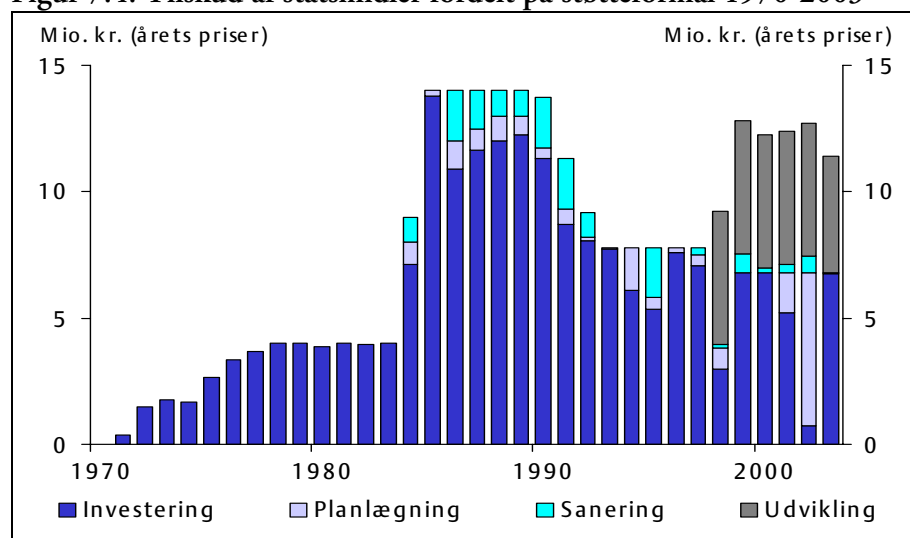
Tabel 7.3. Udbetalte tilskud af statslige midler fordelt på støtteformål 1970-2003 (årets priser)

| | 1970-1983 | 1984-1997 | 1998-2003 | I alt |
|--------------------------------|-------------------------------------|------------|-----------|------------|
| | ----- mio. kr. (årets priser) ----- | | | |
| Investeringsstøtte..... | 39 | 130 | 29 | 198 |
| Planlægning og etablering..... | 0 | 8 | 9 | 17 |
| Sanering..... | 0 | 14 | 2 | 16 |
| Udvikling..... | 0 | 0 | 31 | 31 |
| I alt..... | 39 | 152 | 71 | 262 |

Kilde: Egne beregninger på baggrund af sags- og engagementsoversigter og interne specifikationer til årsregnskaber.

Siden 1970 har investeringsstøtten udgjort den største, men en vigende andel af de samlede udbetalte tilskud fra statsmidlerne, *jf. figur 7.4.*

Figur 7.4. Tilskud af statsmidler fordelt på støtteformål 1970-2003

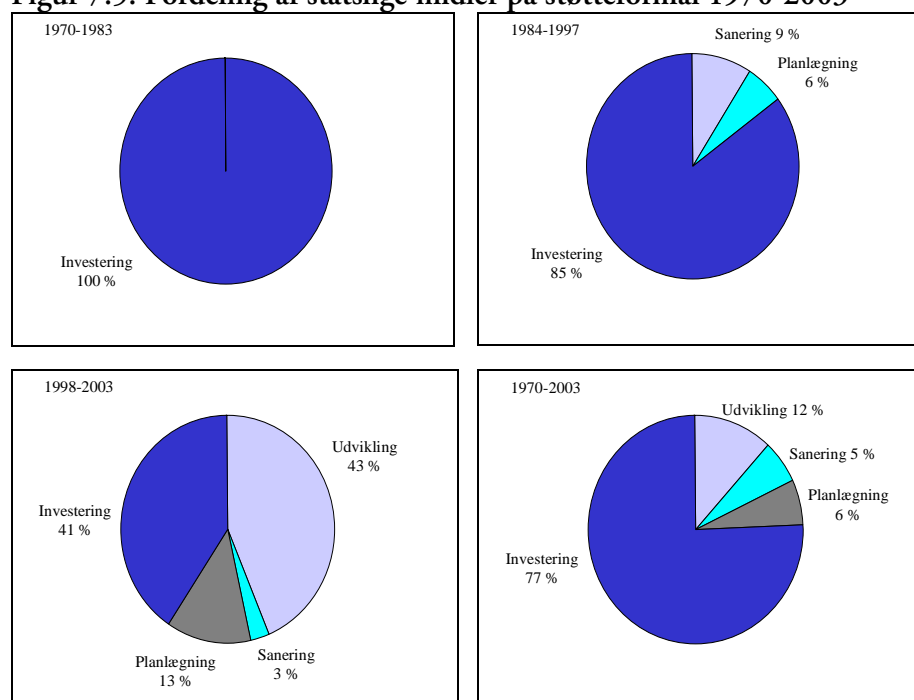


Kilde: Årsregnskaber 1970-1982. Sags- og engagementsoversigter og interne specifikationer til årsregnskaber 1983-2003.

Frem til 1983 gik alle de udbetalte statslige midler til investeringstilskud. Da det i 1984 blev muligt også at udbetalte tilskud til planlægning, etablering og sanering, udgjorde investeringsstøtten fortsat den væsentligste andel af den udbetalte støtte.

I perioden 1984-1997 udgjorde investeringsstøtten 85 procent af de udbetalte tilskud. 9 procent blev anvendt til saneringsstøtte, og 6 procent til planlægning- og etableringsstøtte, *jf. figur 7.5.*

Figur 7.5. Fordeling af statslige midler på støtteformål 1970-2003



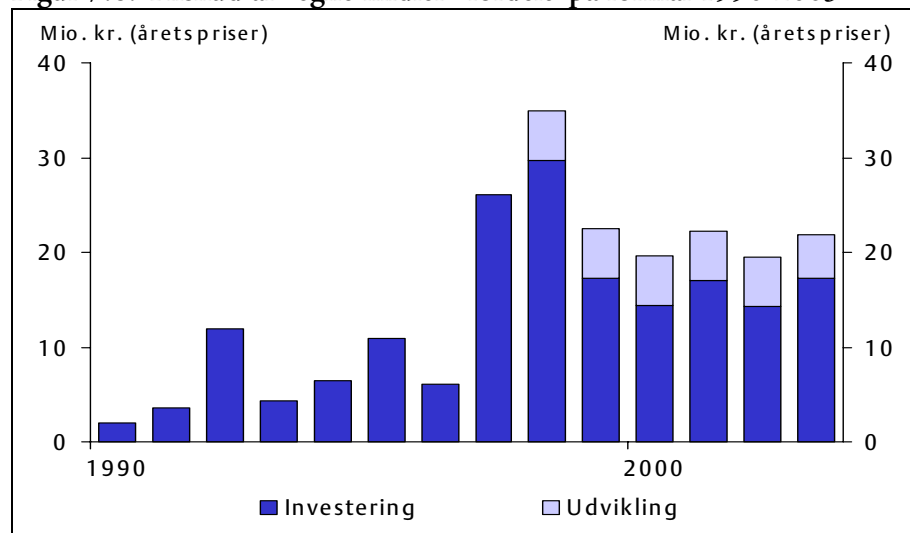
Kilde: Egne beregninger på baggrund af sags- og engagementsoversigter og interne specifikationer til årsregnskaber.

Efter 1997 er størstedelen af statsstøtten blevet anvendt til udviklingsstøtte. I perioden 1998-2003 er 43 procent af statsmidlerne blevet anvendt til udviklingsstøtte, 41 procent er anvendt til investering, 13 procent til planlægning- og etableringsstøtte og 3 procent til saneringsstøtte.

Tilskud fra dispositionsfonden fordelt på støtteformål

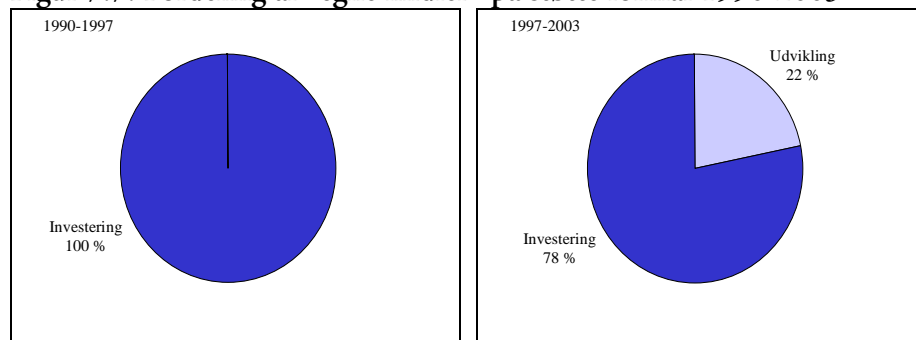
Alle tilskud fra dispositionsfonden ("egne midler") blev frem til 1997 udbetalt som investeringsstøtte. Siden 1998 er der endvidere udbetalt tilskud til udviklingsstøtte, jf. figur 7.6.

Figur 7.6. Tilskud af "egne midler" fordelt på formål 1990-2003



Kilde: Sags- og engagementsoversigter og interne specifikationer til årsregnskaber.

Tilskud til investeringsstøtte har i hele perioden udgjort den største andel af støtten udbetalt fra dispositionsfonden ("egne midler"). I perioden 1990-1997 udgjorde investeringsstøtten 100 procent, mens den i perioden 1998-2003 udgjorde 78 procent af den samlede udbetalte støtte fra dispositionsfonden ("egne midler"). De restende 22 procent af støtten i perioden 1998-2003 er anvendt til udviklingsstøtte, jf. figur 7.7.

Figur 7.7. Fordeling af ”egne midler” på støtte formål 1990-2003

Kilde: Egne beregninger på baggrund af sags- og engagementsoversigter og interne specifikationer til årsregnskaber.

7.2.4. Fordeling af tilskud på støttemodtagere 1984-2003

Bevillingerne fra Dagspressens Finansieringsinstitut er fordelt til et bredt udsnit af samtlige danske bladhuse.

Siden 1984 er der udbetalt 435 mio. kr. i støtte. Heraf er 66 mio. kr. udbetalt til de store bladhuse (Jyllands-Posten, Politiken og Det Berlingske Officin). 77 mio. kr. er udbetalt til regionalaviserne (Aarhus Stiftstidende, Aalborg Stiftstidende, Fyens Stiftstidende og JydskeVestkysten). 75 mio. kr. er udbetalt til nicheaviserne Kristeligt Dagblad og Information, 35 mio. kr. er udbetalt til Ritzaus Bureau og 182 mio. kr. er udbetalt til 65 forskellige aviser og projekter, *jf. tabel 7.4.*

Tabel 7.4. Udbetalte tilskud fordelt på bladhuse 1984-2003

| | 1984-1990 | 1991-1997 | 1998-2003 | I alt |
|----------------------|-------------------------------------|-----------|-----------|-------|
| | ----- mio. kr. (årets priser) ----- | | | |
| Store bladhuse..... | 13 | 21 | 32 | 66 |
| Regionalaviser | 19 | 20 | 38 | 77 |
| Nicheaviser..... | 6 | 7 | 62 | 75 |
| Ritzau..... | 3 | 19 | 13 | 35 |
| Øvrige aviser | 54 | 62 | 66 | 182 |
| I alt | 95 | 129 | 211 | 435 |

Anm.: For en beskrivelse af den anvendte opdeling af støttemodtagere henvises til boks 7.1.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af sags- og engagementsoversigter og interne specifikationer til årsregnskaber.

Boks 7.1. Opdeling af støttemodtagere i figur 7.8-7.10

I figur 7.8-7.10 er anvendt følgende opdeling af støttemodtagere:

”Store bladhuse” omfatter Det Berlingske Officin, Politiken og Jyllands-Posten.

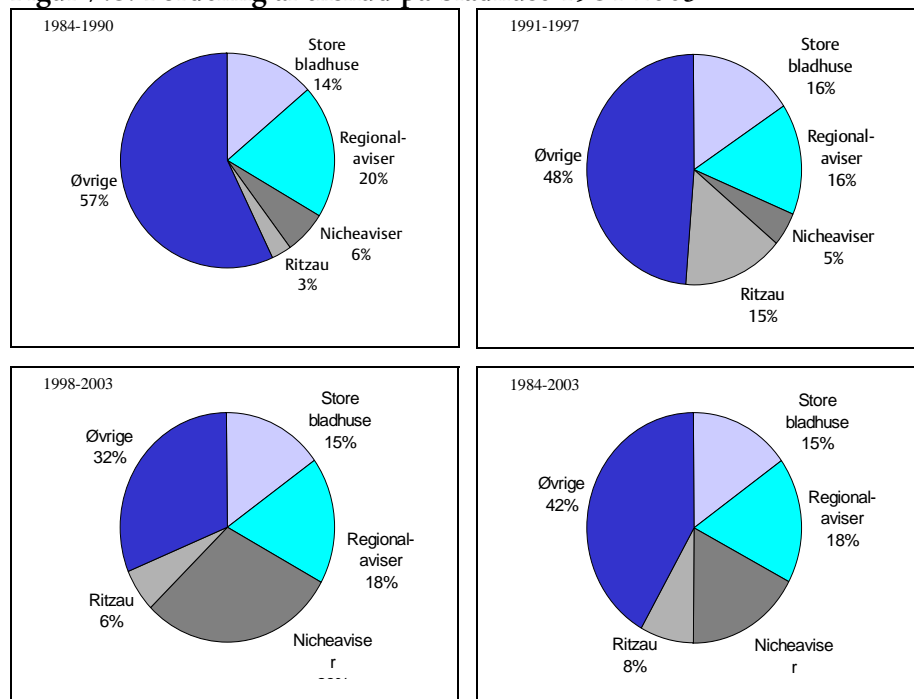
”Regionalaviser” omfatter Aarhus Stiftstidende, Aalborg Stiftstidende, Fyens Stiftstidende, JydskeVestkysten og Jyske Avistryk.

”Nicheaviser” omfatter Kristeligt Dagblad og Information.

”Øvrige aviser” omfatter følgende 65 støttemodtagere – heraf 25, der har modtaget støtte til planlægning og etablering: Amtsavisen Randers, A-Pressen, Børsen, Bornholms Tidende, Dagbladet Arbejderen, Dagbladet Ringsted, Dagspressens Fond, Danske Dagblades Forening, De Bergske Blade, Der Nordschleswiger, Det Ny Notat, Fjerritslev Avis, Fredericia Dagblad, Frederikshavns Avis, Helsingør Dagblad, Herning Folkeblad, Holbæk Amts Venstreblad, Horsens Folkeblad, InfoMedia, Kalundborg Folkeblad, Kjertemind Avis, Land og Folk, Lolland-Falsters Folketidende, Medieselskabet Nordvestsjælland, Midtjyllands Avis, Morsø Folkeblad, Nordvestjysk-mediecenter, Næstved Tidende, Pressens Uddannelsescenter, Roskilde Tidende, Sjællandske Dagblade, Sjællands Tidende, Skagens Avis, Skive Folkeblad, Svendborg Avis, Tryk-kompagniet, Vejle Amts Folkeblad, Vendsyssel Avisselskab, Vendsyssel Tidende og Venstre Pressens Bureau, Bladgruppen "PRESS", Børneavisen, Copenhagen Post, Dagbladet i Fredericia, Dagen Atlas Publishing, Dansk Tyrkisk Avisprojekt, DN Media, Euro-Posten, Føringsurin, Kaj Dige Bach, Krepcø Holding, Københavnen, Media Plus Holding ApS, Månedssbladet Ultimo, Medieselskabet af 1985, Projekt Klokkeren 12, Lokalbladet i Roskilde, Projekt Søndagsavisen, Socialistisk Presse, Socialistisk Weekend, Telematikkens Medier, The Indian Mirror, Ugeavisen den Røde Tråd, Ungdomsavisen Weekend NU, SATZ.

I begyndelsen af instituttets levetid afstod de store bladhuse Politiken og Det Berlingske Officin fra at søge støtte. Siden 1985 har de store bladhuse imidlertid også i betydeligt omfang modtaget støtte, *jf. figur 7.8.*

Figur 7.8. Fordeling af tilskud på bladhuse 1984-2003



Kilde: Egne beregninger på baggrund af sags- og engagementsoversigter og interne specifikationer til årsregnskaber.

Anm.: For en beskrivelse af den anvendte opdeling af støttemodtagere henvises til boks 7.1.

Nicheavisernes andel af den samlede udbetalte støtte er steget fra 6 procent i perioden 1984-1990 til 29 procent i 1998-2003. I samme periode er "øvrige avisers" andel af støtten faldet 57 procent til 32 procent.

Der har ikke været de store forskydninger for de store bladhuse, der i hele perioden har modtaget omkring 15 procent af den udbetalte støtte, mens regionalavisernes andel har svinget mellem 16 og 20 procent.

Fordelingen af tilskud af de samlede midler dækker over store forskydninger mellem tilskud fra henholdsvis det årlige statstilskud og dispositionsfonden ("egne midler"), *jf. nedenfor*.

Tilskud fra statslige midler fordelt på bladhuse

Der er i perioden 1984-2003 udbetalt ca. 224 mio. kr. i støtte fra statsmidlerne. Heraf er 29 mio. kr. ydet til de store bladhuse, 31 mio. kr. til regionalaviserne og 44 mio. kr. til nicheaviserne, *jf. tabel 7.5.*

Tabel 7.5. Udbetalte tilskud fra statslige midler fordelt på bladhuse 1984-2003

| | 1984-1990 | 1991-1997 | 1998-2003 | I alt |
|----------------------|-------------------------------------|-----------|-----------|------------|
| | ----- mio. kr. (årets priser) ----- | | | |
| Store bladhuse..... | 13 | 9 | 7 | 29 |
| Regionalaviser | 19 | 10 | 2 | 31 |
| Nicheaviser | 6 | 7 | 31 | 44 |
| Ritzau | 3 | 2 | 4 | 9 |
| Øvrige aviser..... | 52 | 32 | 27 | 111 |
| I alt | 93 | 60 | 71 | 224 |

Anm.: For en beskrivelse af den anvendte opdeling af støttemodtagere henvises til boks 7.1.

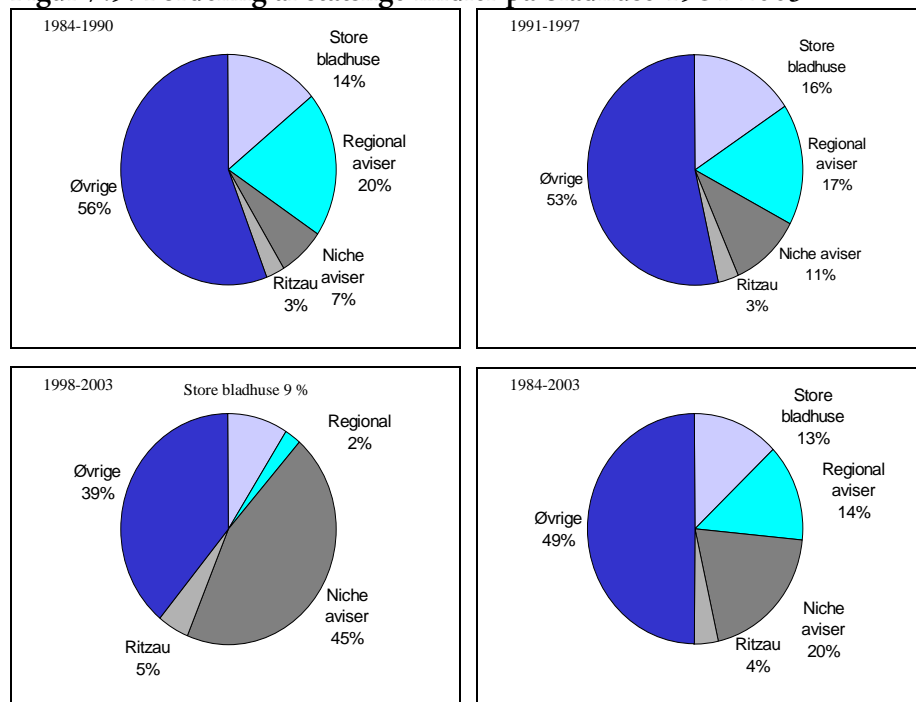
Kilde: Egne beregninger på baggrund af sags- og engagementsoversigter og interne specifikationer til årsregnskaber.

I perioden 1984-1990 gik 14 procent af den udbetalte støtte fra statsmidlerne til de store bladhuse. I samme periode modtog de to nicheaviser, Kristeligt Dagblad og Information, 7 procent af den udbetalte støtte af statsmidlerne. Regionalaviserne modtog 17 procent af støtten og de øvrige aviser modtog 52 procent.

I perioden 1991-1997 skete der ikke store forskydninger i forhold til perioden 1991-1997.

Introduktionen af udviklingsstøtte i 1998 var medvirkende til, at nicheavisernes andel af den udbetalte støtte fra statsmidlerne i perioden 1998-2003 steg til 45 procent. I samme periode faldt regionalavisernes andel markant fra 17 procent i 1991-97 til 2 procent i 1998-2003, mens de store bladhuses andel faldt mindre drastisk fra 16 procent til 9 procent. De ”øvrige avisers” andel faldt fra 53 procent til 39 procent, *jf. figur 7.9.*

Figur 7.9. Fordeling af statslige midler på bladhuse 1984-2003



Anm.: For en beskrivelse af den anvendte opdeling af støttemodtagere henvises til boks 7.1.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af sags- og engagementsoversigter og interne specifikationer til årsregnskaber.

Tilskud fra dispositionsfonden fordelt på bladhuse

Der er i perioden 1984-2003 udbetalt 212 mio. kr. i støtte fra dispositionsfonden ("egne midler"). Heraf er 37 mio. kr. ydet til de store bladhuse, 46 mio. kr. til regionalaviserne, 31 mio. kr. til nicheaviserne og 27 mio. kr. til Ritzaus Bureau, jf. tabel 7.6.

Tabel 7.6 Udbetalte tilskud fra "egne midler" fordelt på bladhuse 1984-2003

| | 1984-1990 | 1991-1997 | 1998-2003 | I alt |
|----------------------|-------------------------------------|-----------|-----------|-------|
| | ----- mio. kr. (årets priser) ----- | | | |
| Store bladhuse..... | 0 | 11 | 26 | 37 |
| Regionalaviser | 0 | 10 | 36 | 46 |
| Nicheaviser..... | 0 | 0 | 31 | 31 |
| Ritzau | 0 | 18 | 9 | 27 |
| Øvrige aviser | 2 | 30 | 39 | 71 |
| I alt | 2 | 69 | 141 | 212 |

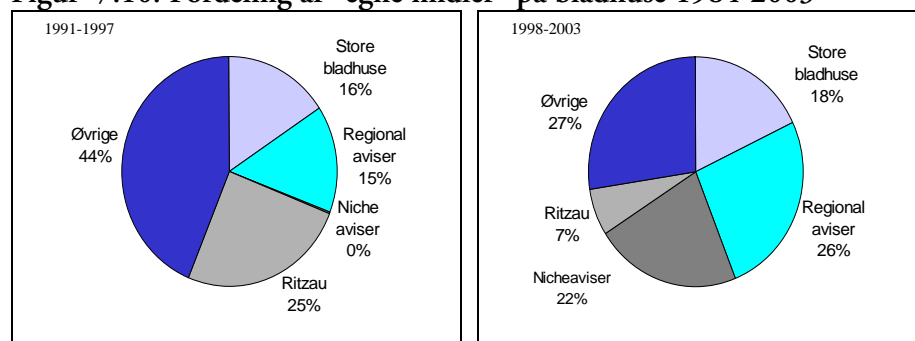
Anm.: For en beskrivelse af den anvendte opdeling af støttemodtagere henvises til boks 7.1.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af sags- og engagementsoversigter og interne specifikationer til årsregnskaber.

I modsætning til tilskud fra statslige midler er nicheavisernes relative fremgang i den modtagne støtte fra dispositionsfonden ("egne midler") ikke sket på bekostning af regionalaviserne og de store bladhuse.

Fra perioden 1991-97 til perioden 1998-2003 voksede nicheavisernes andel af tilskud fra dispositionsfonden ("egne midler") fra ingenting til 26 procent. I samme periode steg regionalavisernes andel markant fra 15 procent til 26 procent, mens de store bladhuses andel steg fra 16 til 18 procent. Samtidig faldt Ritzaus andel fra 25 procent til 7 procent, mens de øvrige avisers andel faldt markant fra 44 til 27 procent, *jf. figur 7.10*.

Figur 7.10. Fordeling af "egne midler" på bladhuse 1984-2003



Anm.: For en beskrivelse af den anvendte opdeling af støttemodtagere henvises til boks 7.1.

En forholdsvis stor andel af tilskud fra dispositionsfonden ("egne midler") er i hele perioden gået til Ritzaus Bureau, der i perioderne 1991-1997 og 1998-2003 modtog henholdsvis 25 procent og 7 procent af den udbetalte støtte. Den modtagne støtte er bl.a. anvendt til opbygning af et højhastighedsnet, som indgik som anbefaling fra Mediekommissionen i 1996. Alene i 1997 fik Ritzau tildelt ca 13 mio. kr. i tilskud hertil.

Investeringsstøtte

Det er især investeringsstøtten, som er fordelt til stort set alle dagblade. En oversigt over fordelingen af støtten på de enkelte dagblade i perioden 1983-2003 fremgår af *tabel 7.9*. Typiske eksempler på støttede projekter fremgår af *boks 7.2*.

De fem største modtagere af investeringsstøtte fra *statslige midler* i perioden 1983-2003 har været Politiken (12,4 mio. kr.), Jyllands-Posten (11,1 mio. kr.), Fyens Stiftstidende (9,4 mio. kr.), Ritzaus Bureau (8,4 mio. kr.) og Aalborg Stiftstidende (8,3 mio. kr.).

De fem største modtagere af investeringsstøtte fra *dispositionsfonden* ("egne midler") har været Ritzaus Bureau (26,7 mio. kr.), Politiken (23,6 mio. kr.), Aalborg Stiftstidende (15,9 mio. kr.), Fyens Stiftstidende (15,6 mio. kr.), og Det Berlingske Officin (11,5 mio. kr.).

Boks 7.2. Investeringsstilskud i 2002

De Bergske Blade 650.000 kr. til delvis finansiering af EDB-investeringer for 4.475.000.

Morsø Folkeblad 130.000 kr. til delvis finansiering af driftsinvesteringer på 770.000.

Sjællandske Dagblade 1.450.000 kr. til delvis finansiering af investeringer på 12,1 mio. kr.

JydskeVestekysten 795.000 kr. til delvis finansiering af investeringer i redaktionelt arkivsystem på 5,5 mio. kr.

Ritzau 1,8 mio. kr. til delvis finansiering af EDB-investeringer i Ritzaus Medieservice samt Ritzau Medienet på i alt 5,2 mio. kr.

Ritzau 1.955.000 kr. til delvis finansiering af IT-investeringer på 5.590.000.

Medieselskabet Nordvestsjælland 810.000 kr. til delvis finansiering af investeringer på 5,6 mio. kr.

Skive Folkeblad 205.000 kr. til delvis finansiering af driftsmiddelinvesteringer på 1,2 mio. kr.

Lolland-Falster Folketidende 355.000 kr. til delvis finansiering af driftsmiddelinvesteringer på 2,1 mio. kr.

InfoMedia Huset 1.090.000 kr. til delvis finansiering af IT-driftsmiddelinvesteringer på 7,8 mio. kr.

Dagbladet Arbejderen 146.000 kr. til delvis finansiering af driftsmiddelinvesteringer på 860.000 kr.

Nordjyske Medier 3 mio. kr. til delvis finansiering af ny Wifag rotationspresse for 150 mio. kr.

Politiken 3 mio. kr. til investeringer i udvidelse af trykkeri for 122 mio. kr.

Dagbladet Ringsted 1.080.000 kr. til delvis finansiering af IT-investeringer på 8,4 mio. kr. og telefonanlæg for 600.000 kr.

Det Berlingske Officin 3 mio. kr. til delvis finansiering af IT-investeringer på 36 mio. kr.

Kristeligt Dagblad 455.000 kr. til delvis finansiering af IT-investeringer på 2,1 mio. kr., udvikling af internet for 300.000 kr., indretning af lokaler for 935.000 samt driftsmiddelinvesteringer for 465.000.

Planlægning- og etableringsstøtte

Der er i perioden 1984-2003 givet tilskud til *planlægning og etablering* på i alt 17 mio. kr. til 25 forskellige støttemodtagere, *jf. tabel 7.7.*

Tabel 7.7. Projekter, der modtaget støtte til planlægning og etablering, og har ført til udgivelser 1984-2003

| | |
|-------------------------------------|------------------------------------|
| Bladgruppen PRESS, 1984-87 & 91, 97 | Media Plus, 1988-89 |
| Børneavisen, 1994 | Medieselskabet af 1986, 1986 |
| Copenhagen Post, 1998 | Månedssbladet Ultimo, 1992 |
| Dagbladet DAGEN 2001-02 | Projekt kl. 12, 1988-89 & 1995 |
| Dagbladet i Fredericia, 1990 | Socialistisk Presse, 1996 |
| Dansk Tyrkisk Avisprojekt, 2002-03 | Socialistisk Weekend, 1985-87 |
| DN Media, 1989-90 & 1995 | Søndagsavisen, 1984 |
| Euro-Posten, 1990-91 | Telematikkens Medier, 1992 |
| Føringurin, 1996-97 | The Indian Minor, 1995 |
| Kaj Dige Bach, 1984 | Ugeavisen den Røde Tråd, 1991 & 93 |
| København, 1997 | Ungdomsmagasinet SATZ, 1988-89 |
| Krepco Holding, 1987 | Weekend NU, 2001 |
| Lokalbladet i Roskilde, 1986 | |

Mange projekter har modtaget støtte til forundersøgelser, der har vist, at projektet ikke var bæredygtigt, hvorfor de er opgivet i etableringsfasen. Andre projekter har udmøntet sig i udgivelser af dagblade eller dagbladslignende publikationer, men de fleste har måtte lukke efter kortere eller længere udgivelse.

16 projekter har ført til udgivelser. Heraf udkommer 4 aviser fortsat, nemlig Børneavisen, Copenhagen Post, den dansk tyrkiske avis "Haber" og Månedssbladet Ultimo – dit nye ældreblad, *jf. tabel 7.8.*

Ud af de 12 projekter, som har ført til udgivelser – men ikke udkommer længere – udkom syv projekter i en længere periode (over ét år), nemlig PRESS, Euro-Posten, Føringurin, Socialistisk Weekend, Socialisten, The Indian Mirror og Den Røde Tråd, mens fem projekter udkom i en kortere periode, nemlig Dagen, Den Grimme Ælling, Louis, ungdomsmagasinet SATZ og Weekend NU.

Tabel 7.8. Støttede projekter, der har ført til udgivelser

| |
|--|
| <p>Udkommer fortsat Børneavisen, 1/10 1994- Copenhagen Post, 1998- Dansk-Tyrkisk Avisprojekt – Politiken's "Haber", 21/11 2002- Månedssbladet Ultimo – 'dit nye ældreblad' 1/12 1992-</p> <p>Er lukket Press, udkom fra 1985 til dec 2000 med afbrydelser fra efteråret 1997 til marts 1999. Dagen, udkom 22/10 2002 til 6/12 2002 med 6 numre pr. uge. Euro-Posten, udkom under denne titel med 5 numre fra 3/4 1991. En fortsættelse af Erhvervsposten (3 udgaver for hhv. Fyn, Jylland og Sjælland) fra 1991. Blev fortsat til 1998 som 'EP Erhvervsposten'. I alt 506 numre fra 1.1.1991 til marts 1998. Føringurin, udkom 1996-1998 med i alt 37 numre. Kaj Dige Bach – "Den Grimme Ælling" udkom med 8 numre marts/april 1995. Medieselskabet af 1986 - udgav 'Louis. Avismagasinet: nyheder, politik, kultur, debat m/k' (1 enkelt nummer af 1. maj 1988). Socialistisk Weekend, udkom ugentlig 1.5.1985-15.6.1990. Socialistisk Presse – udgav Socialisten 1.5.1996-6.4.2001 (fortsættelse af Den Røde Tråd). The Indian Mirror, udkom månedligt juni 1995-1997. Ungdomsmagasinet SATZ, udkom 1986-oktober 1987 og igen i nov/dec 1989. Ugeavisen den Røde Tråd, udkom 11.-17.10.1991-29.3.1996, udgivet for Enhedslisten. Bladet opstod som sammenlægning af 'Klassekampen', 'Solidaritet' og 'Arbejderavisen'. Bladet blev fortsat som "Socialisten". Weekend NU, udkom ugentlig 31/8 2001-16/11 2001.</p> |
|--|

Anm.: Dagspressens Finansieringsinstitut ligger ikke inde med oplysninger om, hvorledes det går med de støttede projekter. Nærværende opgørelse er udarbejdet af presseforsker Jette Drachmann Søllinge på baggrund af distriktsbladsundersøgelser, egne noter, biblioteksundersøgelser og diverse databaser mv.

Det største enkeltprojekt var støtten til Dagbladet Dagen i 2002 på 7,1 mio. kr. og kautioner for 4 mio. kr. Dagen udkom i 40 dage i oktober-november 2002.

Dagbladet Arbejderen er det eneste levedygtige nye betalte dagblad, der er startet siden 1945. Arbejderen blev etableret i 1982 som ugeblad og overgik til dagblad i 1988 uden støtte fra Dagspressens Finansieringsinstitut. Bladet holder sig på markedet ved bl.a. en stor indsats af ulønnet personale. Bladet har modtaget 400.000 kr. i saneringsstøtte i 1999, og 350.000 kr. i 2002.

Saneringsstøtte

Der er i perioden 1984-2003 givet saneringsstøtte på i alt ca. 16 mio. kr. til 10 forskellige dagblade, *jf. tabel 7.9.*

Tabel 7.9. Støttede projekter og støtteperiode 1984-2003

| | |
|---|---|
| Udkommer fortsat Børneavisen, 2001 Copenhagen Post, 1999 Dagbladet Arbejderen, 1999/2002 Det ny notat, 1999/2002 Information, 1988-1991 Kristeligt Dagblad, 1991-92 & 1995 | Fusioneret Sjællands Tidende, 1986-87 (fusioneret med Næstved Tidende i 1990) Udkommer ikke længere Land og Folk, 1990, udkom sidste gang dec 90 Press, 2000, udkom sidste gang dec 2000 Socialisten, 1998, udkom sidste gang 6/4 2001 |
|---|---|

Af de 10 støttede projekter er der syv blade, der fortsat udkommer, nemlig Børneavisen, Copenhagen Post, Dagbladet Arbejderen, Det ny Notat, Information, Kristeligt Dagblad og Sjællands Tidende. Tre modtagere af saneringsstøtte er lukket, nemlig Land og Folk, PRESS og Socialisten. PRESS og Land og Folk er lukket i umiddelbar forlængelse af støtten, mens Socialisten er lukket tre år efter støtten.

Blandt de 10 modtagere er der tre, som også har modtaget støtte til planlægning og etablering, nemlig Børneavisen, Copenhagen Post og PRESS, og tre har efterfølgende modtaget udviklingsstøtte, nemlig Kristeligt Dagblad, Information og Dagbladet Arbejderen.

Udviklingsstøtte

Der er i perioden 1998-2004 ydet i alt 68,5 mio. kr. i *udviklingsstøtte* til Information og Kristeligt Dagblad. Første gang i 1998 for perioden 1998-2001, og derefter påny i 2002 for perioden 2002-2004.

Der er i perioden 1998-2002 ydet 5 mio. kr. årligt til Kristeligt Dagblad og 5,5 mio. kr. årligt til Information. For 2003 og 2004 er der til begge blade bevilget 4,5 mio. kr. og 3,5 mio. kr. Endvidere er Dagbladet Arbejderen i 2003 bevilget udviklingsstøtte på 125.000 kr. årligt i 2003-2004.

Kristeligt Dagblads og Informations økonomiske udvikling og egne erfaringer med støtten er nærmere beskrevet i *boks 7.3 og 7.4.*

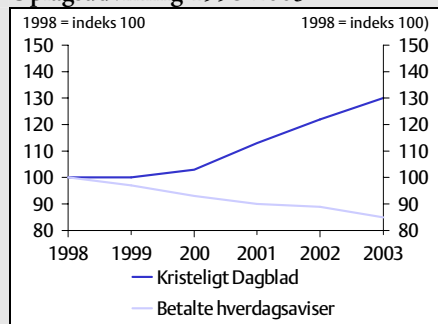
Boks 7.3. Kristeligt Dagblads erfaringer med udviklingsstøtte

Kristeligt Dagblad har fået bevilget udviklingsstøtte to gange. Første gang blev der i perioden 1998-2002 ydet 5 mio. kr. årligt. Anden gang i 2000 blev der bevilget 4,5 mio. kr. i 2003 og 3,5 mio. kr. i 2004.

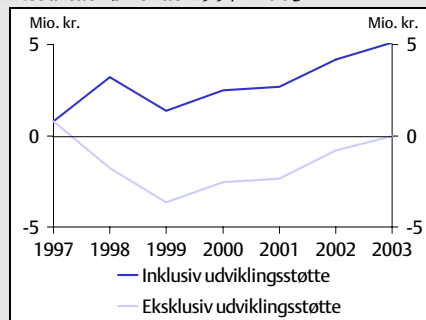
Kristeligt Dagblads oplag er siden 1998 steget med 30 procent. I samme periode er oplag for betalte hverdagsaviser faldet med 15 procent. Især i den anden periode med udviklingsstøtte har Kristeligt Dagblad oplevet en markant stigning i oplaget. Oplagstallet er steget fra ca. 17.000 i 2000 til ca. 21.500 i 2003. Kristeligt Dagblads læsertal har i 2003 ligget på ca. 100.000.

Udviklingen har betydeligt oversteget de mål, Kristeligt Dagblad satte sig i forbindelse med de to ansøgninger om udviklingsstøtte. I forbindelse med ansøgningen i 2000 var der angivet en målsætning om et oplag på lidt over 18.000 i 2003.

Oplagsudvikling 1998-2003



Resultat før skat 1997-2003

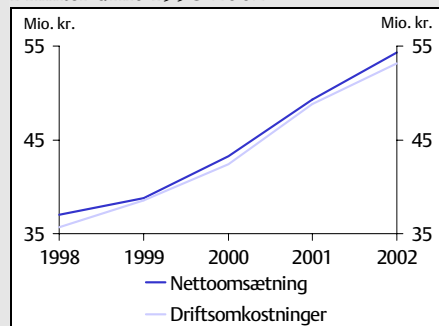


Også det samlede økonomiske resultat har udviklet sig positivt og bedre end forventet. Kristeligt Dagblads resultat før skat i 2003 var inklusiv udviklingsstøtten ca. 5,1 mio. kr. I forbindelse med ansøgningen i 2000 angav man en målsætning om lidt over 3 mio. kr. i resultat før skat for 2003.

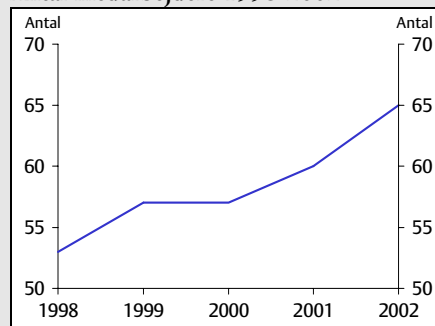
Den økonomiske fremgang skyldes først og fremmest væksten i oplaget, som også har kunnet omsættes til øget indtjening. Dertil kommer en vækst i annoncesalget. I 2003 var indtægterne ca. 8,5 mio. kr. I forbindelse med ansøgningen i 2000 havde man angivet en målsætning om annonceindtægter på lidt under 7 mio. kr. i 2003.

Ud over en række hensigtsmæssige forretningsmæssige og redaktionelle justeringer tilskriver Kristeligt Dagblad i vidt omfang den betydelige fremgang en generel samfundsmæssig udvikling, som har medført en større interesse og et øget marked for dagblade, som særligt beskæftiger sig med spørgsmål som tro, etik og eksistens.

Primær drift 1998-2002



Antal medarbejdere 1998-2002



Kilde: Kristeligt Dagblad.

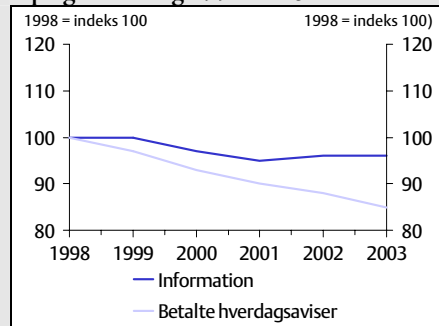
Boks 7.4. Dagbladet Informations erfaringer med udviklingsstøtte

Information har fået bevilget udviklingsstøtte to gange. Første gang blev der i perioden 1998-2002 ydet 5,5 mio. kr. årligt. Anden gang i 2000 blev der bevilget 4,5 mio. kr. i 2003 og 3,5 mio. kr. i 2004.

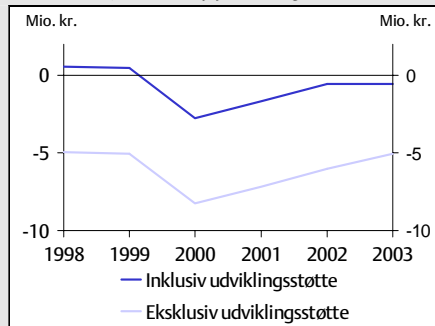
I perioden med udviklingsstøtte er Informations oplag faldet med knap 4 procent fra ca. 22.400 i 1998 til 21.300 i 2003. I samme periode er det samlede oplag for betalte hverdagsaviser faldet med 15 procent.

Dagbladets regnskaber viste for regnskabsåret 2002-03 et underskud på den primære drift på ca. 500.000 inklusiv støtte, hvilket gav et samlet overskud for koncernen på ca. 1 mio. kr. På tidspunktet for bevilling af udviklingsstøtte havde det seneste årsregnskab udvist et underskud på den primære drift på lidt over 2,5 mio. kr., og et samlet underskud for koncernen på lidt over 2 mio. kr.

Oplagsudvikling 1998-2003



Resultat før skat 1998-2003



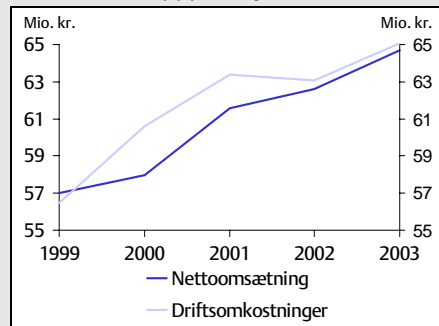
I forbindelse med ansøgningen om udviklingsstøtte i 2000 angav Information en målsætning om et lille overskud på den primære drift i 2003 og et samlet resultat for koncernen på ca. 1,3 mio. kr.

Om baggrunden for den manglende målopfyldelse på den primære drift anfører Information foruden den generelle udvikling på markedet blandt andet, at man har fokuseret for snævert på unge, og at man ikke har haft den fornødne strukturelle fleksibilitet i virksomheden.

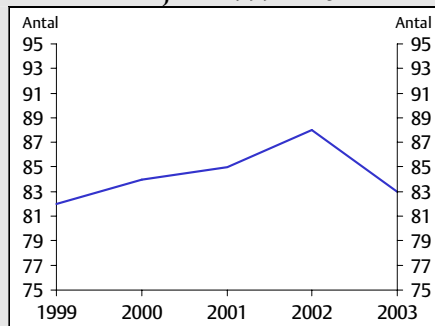
Om erfaringerne med udviklingsstøtten anfører Information blandt andet, at man ville have haft gavn af at opsætte flere delmål og flere definerede succeskriterier, samt at en projektstyring med tættere kontakter mellem Information som støttemodtager og Dagspressens Finansieringsinstitut ville have fremmet den løbende fokus på projektets udvikling og tilpasning.

Endvidere ville obligatorisk konsulentbistand i forbindelse med tildeling af udviklingsstøtte efter Informations opfattelse kunne medføre en bedre udnyttelse af de tildelte støttemidler.

Primær drift 1999-2003



Antal medarbejdere 1999-2003



Kilde: Information.

7.3. Ramme for vurdering af støtten

Det overordnede formål med Dagspressens Finansieringsinstitut er at bidrage til at sikre et større og mere varieret udbud af aviser, end markedsvilkårene i sig selv ville føre til, fordi det anerkendes, at aviserne har en særlig betydning for samfundet.

I det følgende søges givet en overordnet vurdering af, i hvilket omfang støtten har bidraget til formålet ”et større og mere varieret udbud af aviser, end markedsvilkårene i sig selv ville føre til”.

Sådanne vurderinger indeholder en betydelig grad af usikkerhed, fordi det i sagens natur er uvist, hvad der ville være sket i fraværet af støtten, dvs. ”hvad markedsvilkårene i sig selv ville føre til”. Statslige indgreb i en sektor, som i øvrigt i al væsentlighed fungerer på markedsøkonomiske præmisser, fremmer, hindrer eller udskyder således de tilpasningsmekanismer, som løbende finder sted på baggrund af ændringer i efterspørgsels- og udbudsforholdene på det pågældende marked.

Det gælder for det første direkte i forhold til det enkelte dagblad, der modtager støtte til et givet projekt:

- Ville alternativet til støtte til en konkret nyetablering have været, at det pågældende projekt var igangsat under alle omstændigheder, eller at et andet projekt, der ikke var støttet, ville være igangsat ?
- Ville alternativet til støtte til et økonomisk trængt blad have været bladets lukning, omstilling til anden form, omkostningstilpasning og/eller overtagelse af en anden ejer ?
- Og i tilfældet med overtagelse ved en anden ejer, ville det i den forbindelse være fusioneret ind i en anden aktivitet eller være fortsat i den hidtidige form, eventuelt med en eller flere af de ovenfor nævnte tilpasninger ?

For det andet gælder det mere indirekte, hvor en støtte har haft den konsekvens, at et blad har undgået en lukning eller har kunnet opretholde oplaget på et højere niveau, end det ellers ville have været tilfældet:

- Ville alternativet have været, at den hidtidige efterspørgsel var blevet imødekommet af eksisterende dagblade med det hidtidige udbud, et nyt udbud eller måske et helt nyt blad eller anden aktivitet ?

I forhold til formålet med støtten via Dagspressens Finansieringsinstitut skal det således understreges, at fraværet af kendskabet til udviklingen i det tilfælde, hvor støtten ikke var blevet ydet, umuliggør håndfaste konklusioner i forhold til den virkning, den faktisk ydede støtte har haft.

I forhold til disse mere overordnede markedsmæssige betragtninger er det dog samtidig vurderingen, at den samlede støtte har haft et så relativt begrænset omfang, at den som udgangspunkt næppe har afstedkommet så væsentlige markedsmæssige forandringer eller mangel på markedsmæssige tilpasninger, at støtten til enkeltblade har hæmmet konkurrencen på det samlede dagbladsmarked.

Med andre ord må udgangspunktet være, at de generelle konkurrencemæssige ulemper, som man ved vurderingen af støtte til en konkret sektor også nødvendigvis må have for øje, i dette tilfælde er relativt begrænsede. Derfor fokuseres der i det følgende primært på de potentielt positive effekter i forhold til støttens formål, som den faktiske ydede støtte må have haft.

7.3.1. Hvilke formål skal der vurderes i forhold til ?

Hvis det mere konkret lægges til grund, at ”et større og mere varieret udbud” kan dække tre overordnede hensyn i forhold til dagblade –

1. det samlede oplag,
2. det samlede antal titler og
3. forskellighed mellem de enkelte titler

– kan der inden for rammerne af ovenstående helt overordnede betragtninger gøres nedstående generelle bemærkninger i forhold til de enkelte delformål.

Det bemærkes, at arbejdsgruppen generelt er afstået fra i forhold til støtte til de enkelte blade at vurdere, ”hvad markedet i sig selv ville føre til”.

Det samlede oplag

Målt i forhold til den samlede omsætning i dagbladssektoren har støtten haft et så begrænset omfang, at den ikke har kunnet påvirke prisen eller kvaliteten af produktet i sektoren i et omfang, så det har haft en nævneværdig indflydelse på den samlede efterspørgsel.

Støttens bidrag til det samlede oplag skal således potentielt findes i den situation, hvor støtten måtte have bidraget til at hindre fx en lukning af et konkret dagblad, og hvor efterspørgslen i fravær af dette konkrete dagblad ville have været mindre.

En forudsætning for tilstedeværelsen af en sådan effekt kan være, at efterspørgslen i forhold til det konkrete dagblad har været specifikt rettet mod dette blads indhold og form snarere end mod et generelt oplysningsbehov, som ellers må formodes at kunne være dækket af andre dagblade.

Dette er med andre ord formentlig primært en effekt, der kan finde sted i forhold til mere nicheprægede dagblade, fx hvor disse har suppleret andre, herunder større landsdækkende blade, nicheprægede magasiner, som har været efterspurgt i forhold til den konkrete form, og eventuelt geografisk afgrænsede dagblade, hvor der ikke er udbudt et alternativ.

Det samlede antal titler

Forudsætningen for, at støtten har bidraget positivt til antallet af dagblade, er formentlig svagere end de ovenfor nævnte forudsætninger vedrørende det samlede oplag, jf. at det her var forudsætningen, at den efterspørgsel, det støttede projekt genererede/opretholdt, ikke blot ville være et substitut i forhold til en efterspørgsel efter et andet produkt.

Med andre ord kan støtten have bidraget positivt til antallet af titler uden at have øget det samlede oplag. Denne konstatering fører direkte over i det tredje hensyn, nemlig mangfoldigheden, idet antallet af titler især forekommer interessant som formål, hvis dette samtidig indebærer større mangfoldighed eller forskellighed mellem de enkelte titler.

Mere generelt kan anføres, at et stort antal titler, der ikke dækker over en (tilsvarende) større forskellighed, kan indebære forringet økonomisk

bæredygtighed i branchen som sådan. Et forhold, der kan virke som en barriere for udvikling og mangfoldighed.

Forskellighed mellem de enkelte titler (mangfoldighed)

Støttens potentielle effekt i forhold til forskellighed i udbuddet på dagbladsmarkedet synes primært at skulle måles på to parametre:

For det *første* i det omfang støtten har bidraget til flere titler, end der ville have været alternativt, og hvis disse titler bidrager til forskellighed på dagbladsmarkedet, dvs. at de i form og indhold rent faktisk repræsenterer en forskel og bidrager til mangfoldighed, *jf. ovenfor*.

For det *andet* i det omfang støtten har gjort det muligt for et konkret dagblad at opretholde en eksisterende forskellighed eller udvikle en sådan, hvor denne ikke var til stede i udgangssituationen.

7.4. Vurdering af de enkelte støtteformer

I det følgende gennemgås erfaringerne med de enkelte støtteformer med henblik på en vurdering af den varige virkning heraf.

7.4.1. Investeringsstøtte

Stort set alle dagblade har modtaget investeringsstøtte. Støtten var oprindeligt tiltænkt vanskeligt stillede blade, men har siden 1985 også i vid udstrækning været ydet de store landsdækkende dagblade.

Især fordi støtten maksimalt har kunnet udgøre 15 procent af en konkret investering er det vurderingen, at støtten næppe har været udslagsgivende for den enkelte investeringsbeslutning, ud over eventuelt at have muliggjort denne på et tidligere tidspunkt end ellers muligt.

Set mere overordnet for sektoren er det vurderingen, at støtten har medvirket til at fremme opmærksomheden på behovet for teknologisk fornyelse og formentlig også har fremskyndet denne, men at støtten næppe i sig selv har været udslagsgivende for det teknologiske niveau, sektoren befinder sig på i dag.

Omvendt er det dermed heller ikke vurderingen, at ordningen har fremmet investeringer, som ikke i sig selv har været levedygtige, eller udskudt en markedsmæssig tilpasning, som alternativt havde fundet sted.

I forlængelse af disse betragtninger er det den samlede vurdering, at investeringsstøtten næppe har haft nogen større varig effekt set i forhold til kriterierne om det samlede oplag, antallet af titler og forskelligheden imellem disse.

Det er samtidig vurderingen, at investeringsstøtten i sin nuværende form og det hidtil kendte omfang næppe heller fremover vil have potentiale for at bidrage nævneværdigt til henholdsvis antal titler eller forskelligheden imellem disse.

7.4.2. Planlægnings- og etableringsstøtte

Som det fremgår af beskrivelsen ovenfor har planlægnings- og etableringsstøtten kun i meget begrænset omfang, herunder set i relation til antallet af støttede projekter, varigt bidraget til kriteriet om antallet af titler. Således må det konstateres, at:

1. Ud af 25 støttede projekter har 16 projekter ført til udgivelser. Heraf udkommer 4 aviser fortsat, mens 12 er lukket.
2. To af de tre aviser, der fortsat udkommer, har efterfølgende modtaget saneringsstøtte.
3. Af de 12 lukkede aviser udkom syv aviser i en længere periode (over ét år), mens 5 projekter udkom i en kortere periode.

Erfaringerne tyder på, at planlægnings- og etableringsstøtten i sin nuværende form og omfang har vanskeligt ved at yde et afgørende bidrag til antallet af titler eller forskelligheden mellem disse, i det omfang, der er tale om projekter der så at sige starter fra bunden af.

Spørgsmålet er imidlertid, om succesraten ville være højere, hvis nye dagblade eller andre former for aviser ville kunne blive etableret som en form for knopskydning fra fx fagblade eller elektroniske medier, og om støtten ved at understøtte en sådan knopskydning kunne bidrage til de generelle formål nævnt ovenfor.

Erfaringerne tyder dog også på, at der i støttetildelingen under alle omstændigheder skal tillægges en betydelig risikovillighed, idet succesraten – målt i forhold til antal levedygtige projekter – ikke har været stor.

7.4.3. Saneringsstøtte

Hvis det lægges til grund, at saneringsstøtte alene er ydet til dagblade i en akut økonomisk krise, og at de pågældende blade ikke har haft alternative finansieringskilder/-muligheder (bortset fra eventuel overtagelse ved anden ejer), må det konstateres (*jf. ovenfor*), at:

1. Tre af de 10 modtagere er lukket til trods for saneringsstøtten, to er lukket i umiddelbar forlængelse af støtten, og ét er lukket tre år efter støtten.
2. Syv modtagere udkommer fortsat (idet de to efterfølgende har modtaget relativt omfattende udviklingsstøtte over en længere periode, og ét er tildelt udviklingsstøtte i 2003-2004).
3. For disse syvs vedkommende har støtten i et eller andet omfang bidraget til at undgå lukning, større rekonstruktion, overtagelse eller lignende.

Hvis alternativet havde været lukning, har saneringsstøtten samlet set i disse tilfælde bidraget til at opretholde antallet af titler samt indholdsmæssig-, formsmæssig-, – og for enkeltes vedkommende – geografisk mangfoldighed.

Hertil kommer, at for nogle af disse blade ville en lukning formentlig have bidraget til et fald i det samlede dagbladsoplag, idet efterspørgslen efter de pågældende blade næppe fuldt ud ville være blevet erstattet af efterspørgsel efter andre blade, *jf. efterspørgslens nicheprægede karakter*.

Hvis alternativet havde været overtagelse ved en anden ejer ville resultatet i forhold til de opstillede kriterier afhænge af, hvad den nye ejer i givet fald ville have gjort.

Hertil kommer som nævnt, at flere modtagere siden har modtaget andre former for støtte fra Dagspressens Finansieringsinstitut. Også her må det konstateres, at støtte forudsætter en betydelig risikovillighed.

7.4.4. Udviklingsstøtte

I forhold til vurderingen af effekten af støtten fra Dagspressens Finansieringsinstitut er det formentlig udviklingsstøtten, der frembyder størst usikkerhed. Det gælder især i forhold til, hvad udviklingen i fravær af støtten havde været.

Mens de andre støtteordninger i kraft af deres beløb mv. næppe i længere tid har kunnet opretholde en forretning uden markedsmæssig dækning, gælder dette ikke for udviklingsstøtten. Det skyldes, at der også i længere tid kan ydes støtte til dækning af løbende driftsudgifter/underskud.

Dermed er det i forhold til vurderingen af denne støttes effekt i forhold til de opstillede kriterier i højere grad nødvendigt også at vurdere, om et sådant markedsmæssigt grundlag er tilvejebragt.

Både Information og Kristeligt Dagblad er nicheprægede dagblade, der markedsfører sig som holdningsmæssigt eksklusive og dermed formentlig også til en begrænset målgruppe. Begge har lagt vægt på fortsat selvstændighed.

Umiddelbart kan det konstateres, at Kristeligt Dagblad i støtteperioden har været inde i en meget positiv udvikling oplagsmæssigt og med betydelig nyskabelse af form og indhold¹. Samtidig er der opnået et resultat i balance eksklusiv støtte og dermed også sket en konsolidering på et højere omsætnings- og oplagsniveau.

Dagbladet Information har i modsætning til tidligere perioder klaret sig bedre end markedet, men har fortsat et vigende oplag. Den form- og indholdsmæssige udvikling har ikke været så fremtrædende, og selv efter en længere periode med støtte er det ikke lykket at skabe overskud på den primære drift. Tværtimod er der fortsat et betydeligt underskud eksklusiv udviklingsstøtte.

¹ Ved vurdering af udviklingsstøtten er der set bort fra støtten til Dagbladet Arbejderen, hvor det endnu er for tidligt at sige noget om erfaringerne.

Dermed må det også vurderes, at det ene projekt har et markedsmæssigt bæredygtigt forretningsgrundlag, mens det ikke i denne sammenhæng er lykket at tilvejebringe et sådant for det andet.

For så vidt angår *Kristeligt Dagblad* er det således vurderingen, at støtten på samlet ca. 30 mio. kr. i perioden 1998-2004 har bidraget til at opretholde alle de opsatte mål for støtten (oplag, titler og forskellighed), og at der i dag er opstået et bæredygtigt forretningsmæssigt grundlag.

Det er samtidig arbejdsgruppens vurdering, at støtten ydet i den første periode har været afgørende herfor, og at støtten i anden periode har været væsentlig i forhold til den konsolidering, som præger bladets økonomi ved udløb af støtteperioden.

For såvidt angår *Information*, der har modtaget 32 mio. kr. i støtte i perioden 1998-2004, er det ligeledes vurderingen, at støtten har bidraget til de tre nævnte formål i støtteperioden, men at det – i og med, at det ikke er opnået et bæredygtigt forretningsmæssigt grundlag – ikke lever op til formålet med støtten.

Således er det ikke lykkedes *Information* at rette op på den strukturelle ubalance mellem udgifter og indtægter, som har præget avisens økonomi gennem en årrække. Støtten til *Information* kan derimod have medvirket til, at nødvendige omstillinger er blevet udskudt, idet driftsomkostningerne i lange perioder har oversteget nettoomsætningen *jf. boks 7.3. på side 110.*

Som nævnt ovenfor har det været et mål for begge dagblade at forblive selvstændige forretninger, hvilket støtten således har medvirket til. Det skal i den forbindelse understreges, at lovgivningen for Dagspressens Finansieringsinstitut, herunder udviklingsstøtte, ikke har dette som et explicit formål. Det vil sige at selvstændighed i forhold til formålet med Dagspressens Finansieringsinstitut alene er en relevant parameter i det omfang, selvstændigheden er en forudsætning for opnåelse af de fastsatte mål, herunder mangfoldighed.

Arbejdsgruppen har ikke grundlag for at vurdere om den fortsatte selvstændighed har været afgørende i forhold til, i hvilket omfang den ydede udviklingsstøtte, har bidraget til målene for støtten som diskuteret ovenfor. Det er med andre ord ikke muligt at vurdere, om en overtagelse

ved en anden ejer eller anden form for ansvarlig kapitaltilførsel – som alternativ eller supplement til støtten – ville have betydet mere mangfoldighed mv., end det faktisk har været tilfældet.

Men det skal understreges, at udviklingsstøtte i lovgivningen er forudsat ydet på en midlertidig basis med henblik på opnåelse af forretningsmæssig bæredygtighed. Dette kombineret med, at loven ikke indeholder et mål om selvstændighed, gør det samtidig klart, at udviklingsstøtte ikke langsigtet kan udgøre et alternativ til nødvendige omstillinger, herunder eventuelt overtagelse ved anden ejer.

8. Overvejelser om en ny model

8.1. Indledning

Ved at formidle nyheder, meninger, viden og beslutninger spiller pressen en afgørende rolle for opretholdelsen og udviklingen af demokratiet. Samtidig udfylder pressen en særligt vigtig funktion som kritisk iagttager af magtudøvelsen i samfundet.

En mangestemmet og alsidig presse yder den bedste garanti for, at pressen vil være i stand til at varetage disse funktioner.

Inden for pressen har dagbladene en særlig betydning for den demokratiske debat. Dagbladene har således en særlig evne til i overskuelig form at give megen og dybdegående information, og samtidig kunne nuancere og formidle debatten mellem mange aktører, ikke mindst politikerne og vælgerbefolkningen i bred forstand.

Denne rolle for dagbladene er også fremhævet i regeringsgrundlaget Vækst Velfærd og Fornyelse II, hvor det bl.a. anføres:

”Dagbladene har en særlig betydning for den demokratiske debat. Forudsætningen er en flerhed af dagblade, som kan udvikles i takt med de teknologiske muligheder. Regeringen vil for at fremme flerheden samt udbredelsen af dagblade [...]videreføre tilskud til dagbladsprojekter.[...]”

Ordnningen med Dagspressens Finansieringsinstitut blev i 1970 etableret med det formål at bidrage til et ”større og mere varieret udbud af aviser, end markedsvilkårene i sig selv ville føre til”. Instituttet kunne fra starten yde støtte i form af kautioner og tilskud til investeringer i ny teknologi. I 1984 og 1997 blev ordningen udvidet med henholdsvis støtte til sanering og etablering samt udviklingsstøtte.

Det er svært at konkludere entydigt om ordningens samlede effekt, ikke mindst fordi det som hovedregel ikke er muligt at vurdere, hvad ”markedet i sig selv ville føre til”. Det er imidlertid den helt overordnede

vurdering, at *hovedparten* af støtten næppe har haft nogen større varig effekt for mangfoldighed og flerhed for sektoren under et, jf. kapitel 7.

Det gælder i særlig grad for investeringsstøtten, der er kommet stort set alle dagblade til gode og næppe har været udslagsgivende for den enkelte investeringsbeslutning, ud over eventuelt at have muliggjort denne på et tidligere tidspunkt end ellers muligt.

Erfaringerne med planlægnings- og etableringsstøtte er mere blandede. Set i forhold til antal støttede projekter har støtten kun i begrænset omfang varigt bidraget til flere dagbladstitler.

Succesraten for saneringsstøtten er umiddelbart højere, men flertallet af modtagere har igen senere oplevet alvorlige økonomiske problemer, og flere modtagere af saneringsstøtte har siden modtaget anden form for støtte fra Dagspressens Finansieringsinstitut.

Udviklingsstøtte har især været ydet til Information (32 mio. kr.) og Kristeligt Dagblad (30 mio. kr.) i perioden 1998 til 2004. Støtten har medvirket til, at Kristeligt Dagblad i dag er økonomisk bæredygtigt, mens dette mål ikke er nået for Information. Støtten til Information kan derimod have medvirket til, at nødvendige omstillinger er blevet udskudt.

Ordningen bygger på en blanding af offentlige og private midler, hvilket blandt andet har skabt uklarhed om, hvornår sagsbehandlingen reguleres af henholdsvis privatretlige eller 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, jf. kapitel 6.

Hertil kommer, at tilsynsrådets mulighed for i visse sager at behandle ansøgninger som første instans betyder, at der træffes afgørelser i sager, som ikke først har været behandlet af det institut, som efter loven må anses at have den primære sagkundskab på området. Endvidere kan tilsynsrådet træffe afgørelser, der påfører instituttet udgifter, som vil skulle udredes af penge hidrørende fra instituttets medlemmer, jf. kapitel 5.

Arbejdsgruppen vurderer på den baggrund, at det vil være vanskeligt at indrette en ordning baseret på blandingsøkonomi på en måde, som både tilfredsstiller instituttets interesse i selv at kunne disponere over egne

midler og det offentliges interesse i at sikre ligebehandling og nødvendig kontrol ved anvendelsen af statslige midler.

Endelig bemærkes, at den nuværende ordning er bygget op omkring en kautions- og sikkerhedsfunktion, som der ikke længere synes at være behov for.

På baggrund af ovenstående er det arbejdsgruppens vurdering, at den nuværende ordning for Dagspressens Finansieringsinstitut ikke længere er tidssvarende og ikke i tilstrækkelig omfang tilgodeser de oprindelige mediepolitiske og offentlige hensyn, der lå bag ordningen.

Det er dog samtidig vurderingen, at der fortsat bør være en risikovillig støtteordning, som – med udgangspunkt i en vurdering af forretningsmæssig bæredygtighed – søger at tilgodeser de mediepolitiske hensyn om flerhed og mangfoldighed, dels i forhold til nye avisprojekter, dels i forhold til eksisterende aviser, der er kommet i økonomiske vanskeligheder. Denne vurdering bygger bl.a. på

- de erfaringer, der er for, at lukningen af en eksisterende avis ikke følges af etableringen af en ny, jf. kapitel 2.
- formodningen om, at lukningen af en avis reducerer den samlede efterspørgsel efter aviser, idet den faktiske reduktion vil afhænge af, i hvilket omfang efterspørgslen efter den lukkede avis kan substitueres af andre avisers udbud. Dette kan bl.a. afhænge af, om der er tale om mere nicheprægede aviser i fx indholdsmæssig eller geografisk forstand, jf. kapitel 7.
- formodningen om, at etablering af en ny avis vil kunne udvide eller opretholde den samlede efterspørgsel efter aviser og dermed bidrage til mangfoldighed. Det forudsætter en grundig planlægning og markedsundersøgelse at udvikle en bæredygtig forretningsmodel, jf. kapitel 7.

Det anbefales derfor, at der etableres en ny ordning til erstatning for, den eksisterende, jf. det følgende.

8.2. Skitse til en ny statslig ordning

Nedenfor skitseres, hvordan ordningen efter arbejdsgruppens opfattelse kan indrettes i relation til følgende elementer:

1. Formål med ordningen
2. Støtteberettigede publikationer
3. Støtteformål
4. Økonomi
5. Ledelse

Afslutningsvis skitseres kort arbejdsgruppens overvejelser om den faktiske gennemførelse af en ændring af ordningen, og hvordan en nyordning vil forholde sig til den eksisterende ordning.

8.2.1. Formål med støttevirksomhed

Ordningen foreslås fortsat at have til overordnet formål at bidrage til et større og mere varieret udbud af aviser, end markedet i sig selv ville føre til. Dette mål kan søges tilgodeset ved at medfinansiere avisprojekter, hvorom ansøger kan sandsynliggøre

- at projektet har potentiale til på et forretningsmæssigt grundlag at opretholde eller bidrage til et varieret udbud af aviser, der opretholder og øger mangfoldigheden i medierne.
- at der kan tilvejebringes en betydelig andel af finansieringen fra andre relevante kilder.
- at den medfinansiering, der søges om, ikke kan tilvejebringes gennem andre relevante finansieringskilder på almindelige markedsmæssige vilkår.

Med henblik på at fremme formålet forudsættes der således i støttetildelingen anlagt en større risikovillighed, end en snæver forretningsmæssig tilgang i sig selv tilsiger.

8.2.2. Støtteberettigede publikationer

Støtten kan ydes til aviser, også benævnt dagblade og dagbladslignende publikationer.

Den konkrete afgørelse af, hvilke publikationer der medregnes som aviser, overlades til bestyrelsen for den nye ordning. Som det også har været påpeget af bl.a. den norske presseforsker Sigurd Høst ”bør det således i praksis være op til en konkret vurdering af indhold og udvalg af nyheder om en given publikation er at anse som en avis”, *jf. boks 8.2.*

I de fleste tilfælde vil det næppe volde store problemer at afgøre om en publikation er en avis eller ikke. I den hidtidige ordning har der heller ikke i praksis været problemer med at afgøre, om en støtteansøger var en avis.

I den nye ordning vil der ved vurderingen af, om en publikation er en avis fx kunne tages udgangspunkt i momsvejledningen, der i dansk lovgivningsmæssig sammenhæng omfatter den mest detaljerede beskrivelse af avisbegrebet, *jf. boks 8.1.*

Boks 8.1. Momsvejledningen

Ved vurdering af om en publikation er en avis, lægges der i momsvejledningen bl.a. vægt på:

- om publikationen primært læses på grund af sit indhold af aktuelt nyhedsstof. For publikationer, som på grund af udgivelseshyppigheden ikke kan bringe dagsaktuelt nyhedsstof, er det en betingelse, at indholdet kommenterer eller uddyber emner, der har været aktuelle siden sidste udgivelse.
- om den henvender sig til en videre (almen) kreds af læsere.
- om den behandler et bredt emneområde.

Der kan herudover i forbindelse med en helhedsvurdering af publikationen tages hensyn til:

- om den må anses for at fremtræde som avislignende i teknisk og typografisk henseende (papirkvalitet, tryk, layout m.v.).
- om den sælges i løssalg eller kun til abonnenter (foreningsmedlemmer).
- oplagets størrelse.
- om redaktionen er godkendt til at uddanne journalister.

Kriterierne giver en nogenlunde sikker afgrænsning i forhold til publikationer, som må antages primært at blive erhvervet på grund af deres specifikke indhold i forhold til eksempelvis læsernes fritidsinteresser og privatliv (det være sig fx biler, rejser, naturvidenskab, mode mv.).

Udover aviser i snæver forstand foreslås, at en ny ordning også i begrænset omfang skal kunne støtte sideaktiviteter inden for medier, fx internet, radio eller tv, såfremt disse aktiviteter igangsættes som en integreret del af selve avisprojektet og vil medvirke til at styrke avisens økonomiske bæredygtighed.

Derimod vil der ikke kunne gives tilskud til sideaktiviteter inden for andre ydelser, fx varer, kunst, sport og rejser.

Støtten vil kunne gives til alle uanset medlemskab af brancheforeninger eller lignende.

Støttemodtagere fra den nuværende ordning vil ikke være afskåret fra at søge om støtte i den nye ordning. Tildeling af støtte vil afhænge af en konkret vurdering af det enkelte projekt.

Arbejdsgruppen har drøftet, om støtten – som i den nuværende ordning – skal afgrænses til aviser, der sælges.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at det afgørende for om et givent projekt vil kunne modtage støtte skal være evnen til at bidrage til alsidighed og mangfoldighed på dagbladsmarkedet.

Som branchen ser ud i dag, vurderes betalte aviser generelt i højere grad at bidrage til alsidighed og mangfoldighed end gratisaviser, i kraft af typisk større redaktionelle og journalistiske ressourcer. Det er imidlertid ikke givet, at dette også vil være tilfældet fremover, hvorfor et betalingskriterium ikke i sig selv bør afskære et projekt fra at kunne opnå støtte.

Det vurderes, at en betalende forbruger ofte vil stille højere krav til avisens redaktionelle og journalistiske indhold. Som udgangspunkt må det derfor antages, at betalte aviser ofte vil kunne bidrage til alsidighed og mangfoldighed i højere grad end gratisaviser.

Ved vurdering af om en given gratisavis vil kunne tildeles støtte, bør der derfor foretages en konkret vurdering af, om avisen – på trods af den manglende betaling fra en forbruger – har et redaktionelt og journalistisk indhold, svarende til det, som generelt kendetegner betalte aviser.

Boks 8.2. Avisbegrebet

På baggrund af det norske Se og Hørs ansøgning om at blive momsfrataget har seniorforsker Sigurd Høst, Institutt for Journalistikk, Frederikstad Norge i november 2003 foretaget en kortlægning af avisbegrebet for de norske skattemyndigheder. I det følgende beskrives de væsentligste resultater:

Alle norske avisdefinitioner omfatter en vurdering af indhold, udgivelsesfrekvens, krav om ansvarlig redaktør og krav om reel betaling fra kunden. Enkelte definitioner stiller også krav til avisernes papirkvalitet og format. Kravet om ansvarlig redaktør og betaling har næsten identisk ordlyd i alle norske definitioner og skaber i praksis ikke de store problemer. Det, som skaber problemer, er først og fremmest krav til indhold og udgivelsesfrekvens. Over tid er der fx været følgende udvikling i krav til avisers *indhold* i de norske forskrifter for pressestøtte:

- 1976 "Gjennom nyheter og kommentarer å orientere allmenheten om begivenheter og aktuelle anliggende"
- 1994 "Indeholder overveiende allment nyhets- og aktualitetsstoff som gjør at avisen skiller seg klart fra andre publikasjoner"
- 1996 "Indeholde nyhets- og aktualitetsstoff av dagspressekarakter som gjør at avisen klart skiller seg fra andre typer publikasjoner"

I formuleringerne fra 1994 og 1996 er, det søgt at gøre det lettere at skelne mellem de alsidige nyhedsaviser og andre publikationer med de tre udtryk "*overveiende*", "*dagspressekarakter*" og "*skiller seg klart fra andre publikasjoner*".

Fsva. *udgivelsesfrekvens* blev der i mange år sondret mellem aviser og andre publikationer ved to udgaver pr. uge. Den nedre grænse blev i 1989 sænket til en udgave pr. uge. Efter denne nedsættelse var der en stærk stigning i antal ugeaviser. UNESCO definerer dagsaviser som aviser med fire eller flere udgaver pr. uge.

På baggrund af kortlægningen konkluderer Sigurd Høst, at man i stedet for at fokusere på udgivelsesfrekvens, bør skelne mellem aviser og andre publikationer ved at vurdere indhold og udvalg af nyheder. En alsidig *nyhedsavis* dækker alle typer hændelser indenfor politik, offentligt, administration, næringsliv, ulykker, kriminalitet, sport, kultur, foreningsliv, personalia etc. En *special- eller nicheavis* dækker en bestemt del af nyhedsbilledet. Givet denne forskel opstiller Sigurd Høst tre mulige strategier til at skelne mellem aviser og andre publikationer:

1. Det er kun brede, alsidige nyhedsaviser, som skal medregnes som aviser.
2. Der laves en præcis beskrivelse af krav til indhold, der vil inkludere alle nyhedsaviser og den del af specialaviserne, som man ønsker at støtte og samtidig udelukker de øvrige publikationer.
3. Det defineres, hvad der hører med til alsidige nyhedsaviser, og det præciseres, hvilke grupper af specialaviser der skal kunne medregnes som avis. Afgørelser om hvilke specialaviser, der skal medregnes som avis, træffes af et sagkyndigt udvalg.

Sigurd Høst foretrækker sidstnævnte, idet listen over undtagelser løbende skal udvides

og præciseres, så den afspejler den aktuelle opfattelse af, hvad der skal medregnes som avis.

Sigurd Høst mener, at det vil være naturligt at medtage publikationer, som er specialiseret inden for politik og opinionsdannelse, mens det må bero, på et konkret skøn, om eksempelvis publikationer som primært beskæftiger sig med religion og livssyn eller økonomi og næringsliv vil skulle medtages. Til gengæld vil der ikke i Norge være tradition for at medtage fx rene sportsaviser (som har en stærk stilling i lande som Spanien og Italien), aviser om tipning og andre typer spil, musikaviser og modeaviser. Fælles for denne type af publikationer er, at specialiseringen ikke er knyttet til politik, livssyn eller næringsliv, men til læsernes fritidsinteresser og privatliv.

8.2.3. Støtteformål

Det foreslås, at mulighederne for at yde tilskud til planlægning, etablering og sanering videreføres i den nuværende form i den nye ordning, mens den nuværende udviklingsstøtte afløses af omstillingsstøtte. Efter den nye ordning vil der kunne gives støtte til:

- *Planlægning og etablering*
Støtte til projekter der sigter på etablering af nye aviser. Der kan være tale om projekter, der udvikles med udgangspunkt i en eksisterende medievirksomhed (knopskydning) eller projekter, der ikke tager udgangspunkt i en eksisterende medievirksomhed (barmarksprojekter). De støttede projekter skal være økonomisk uafhængige af de i forvejen eksisterende bladhuse (delvist ejerskab accepteres).
- *Sanering*
Nødhjælpsordning der i særlige tilfælde skal medvirke til at hindre lukninger som følge af akutte likviditetsvanskeligheder. Støtten gives for en kort periode, så virksomheden får tid til at færdiggøre en reorganiseringsplan, foretage andre nødvendige justeringer eller undersøge mulighederne for indgåelse af en frivillig akkord.
- *Omstilling*
Støtte til aviser der er kommet i mere strukturelle vanskeligheder med henblik på at bidrage til en bæredygtig tilpasning til de (nye) vilkår, der har forårsaget omstillingsbehovet.

Det foreslås, at de nuværende retningslinier for tilskudsudmåling videreføres:

- Tilskud til planlægning kan udgøre maksimalt 2/3 af omkostningerne, mens tilskud til etablering kan udgøre maksimalt 30 procent af de materielle omkostninger.
- Der fastsættes intet maksimum for tilskud til økonomisk sanering, men tilskud baseres på en grundig forretningsmæssig vurdering samt på, at ansøgeren selv bidrager til løsningen.
- Der fastsættes intet maksimum for tilskud i form af omstillingsstøtte. Støtten baseres på vurderingen af det projekt, ansøgeren fremlægger.

Støtten til *omstilling* skal afløse den nuværende udviklingsstøtte. *Omstillingsstøtten* er tiltænkt eksisterende dagblade, der er kommet i mere strukturelle vanskeligheder med henblik på at bidrage til en bæredygtig tilpasning til de (nye) vilkår, der har forårsaget omstillingsbehovet.

Den nuværende udviklingsstøtte sigter på omstilling gennem investering og markedsføring. Formålet med udviklingsstøtte er (jf. kapitel 4), at:

”skabe mulighed for nødvendig reinvestering, konsolidering, produktudvikling og/eller markedsudvikling.... Der skal være tale om et samlet projekt, der efter bestyrelsens opfattelse giver dagbladet mulighed for at komme ind i en positiv udvikling, hvor støtte ikke længere er nødvendig.”

Det vil ikke nødvendigvis i alle tilfælde være en bæredygtig løsning, idet støtten i nogle tilfælde kan bidrage til at udskyde en nødvendig omstilling i forhold til omkostningsniveauet.

I den nye ordning forudsættes det derfor, at der i højere grad vil blive fokuseret på både udgifter og indtægter.

På baggrund af en konkret vurdering af det enkelte projekt vil der i omstillingstøtten kunne indgå elementer fra den eksisterende investeringsstøtte og udviklingsstøtte. Det vil sige, at det fortsat vil være muligt at give støtte til fx produktudvikling og/eller markedsudvikling, samt til opførelse, ombygning, udvidelse og modernisering af anlæg til avisfremstilling og distribution.

Støtten skal kunne gives over en længere afgrænset periode til blade, der er økonomisk pressede, men som med sandsynlighed vil kunne drives videre på et økonomisk bæredygtigt grundlag efter en støtteperiode.

Der skal være tale om et samlet projekt, der giver mulighed for at komme ind i en positiv udvikling, hvor støtte ikke længere er nødvendig. Der må ikke ydes støtte, som får karakter af permanent direkte statsstøtte og blot betyder udsættelse af nødvendige markedsmæssige tilpasninger.

Det vil enten generelt eller på baggrund af en konkret vurdering af det enkelte projekt kunne besluttes

- at der skal tilknyttes en form for konsulentbistand til projektet og opstilles målbare succeskriterier for hvert regnskabsår.
- at den tildelte støtte for at fremme fokus på den løbende tilpasning skal nedtrappes i støtteperioden.
- at der skal stilles krav om justeringer og/eller tilbagekaldelse af fremtidige støttetilsagn, hvis projektet ikke udviser den i projektbeskrivelsen forudsatte fremgang.

8.2.4. Økonomi

En mulig finansiering af ordningen vil være at videreføre det nuværende statslige tilskud og overføre en andel af Dagspressens Finansieringsinstituts nuværende formue med opgaverne til den nye ordning.

Den nye ordning vil kunne oprettes som en statslig støtteordning med en selvstændig finanslovskonto, hvor uforbrugte midler kan overføres til efterfølgende finansår. Det vil indebære, at uforbrugte midler står på en regnskabskonto, indtil de bruges. Det vil sige, at i modsætning til den nuværende ordning vil formueforvaltningen indgå i den generelle statlige formueforvaltning. Eventuelle rentegevinster vil tilfalde staten, og dermed ikke nødvendigvis blive anvendt til medierelaterede formål.

Alternativt kan en ny ordning oprettes som en fond eller selvejende institution med egen formueforvaltning. I givet fald vil ansvaret for formueforvaltningen påhvile bestyrelsen (og den daglige ledelse), og der vil skulle fastsættes selvstændige regler for forvaltning af formuen.

Da det er usikkert, hvor stort træk der vil være på ordningen, og da det vil kunne være u hensigtsmæssigt med en flerårig akkumulering af midler, der ikke løbende finder anvendelse, kan det fastsættes, at det årlige tilskud stilles i bero, når og hvis formuen i ordningen når en vis størrelse.

8.2.5. Ledelse

Pressens funktion i demokratiet tilsiger, at afgørelser om støtte træffes af et organ, som er uafhængigt af en minister, idet afgørelser om støtte vil kunne få indflydelse på dagbladsstrukturen.

Et organ, som alene får til opgave at forvalte statsmidler og tildele disse til private, bør endvidere have en struktur, som tilgodeser almindelige hensyn til ligebehandling, objektivitet og faglighed. Organet vil endvidere have karakter af en forvaltningsmyndighed og vil som sådan i det hele være omfattet af almindelige forvaltningsretlige regler, herunder forvaltningslovens regler om habilitet og tavshedspligt.

Som erfaringerne med den hidtidige ordning har illustreret, er der tale om et område, hvor sædvanlige forvaltningsretlige regler om habilitet ikke i alle tilfælde forekommer tilstrækkelige i ansøgers øjne. Der kan derfor være anledning til at knytte særlige negative habilitetskrav til medlemmerne af organet, eksempelvis ved at kræve, at medlemmerne af organet ikke aktuelt er ansat i et bladhus eller i øvrigt har meget nære bånd til et eller flere dagblade. Det vil samtidig understøtte almindelige konkurrencehensyn.

Da den nye ordning har som formål at støtte projekter, hvor ansøger kan sandsynliggøre, at der vil være et forretningsmæssigt bæredygtigt grundlag, bør der også lægges betydelig vægt på en fornøden sagkundskab på dette område.

Endvidere bør et nyt organ omfatte personer med indgående kendskab til dagbladsdrift og arbejdsvilkårene i dagbladsbranchen generelt.

De projekter, som en ny statslig ordning skal støtte, vil være af en art, som på den ene side vil afhænge af den generelle udvikling i mediebilledet og befolkningens efterspørgsel efter nyheder og på den anden side selv vil kunne have en ikke ubetydelig indvirkning på udviklingen på nyhedsmarkedet. I det lys forekommer det nærliggende også at prioritere repræ-

sensation af en videnskabelig tilgang til medierne, deres funktion og deres udvikling.

Endelig bør det overvejes, om princippet om uafhængighed af statsmagten bør håndhæves så konsekvent, at organets afgørelser generelt ikke bør kunne indbringes for andre administrative instanser – herunder en minister. Dette er det sædvanlige udgangspunkt for organer, som træffer afgørelse i sager med tæt tilknytning til pressen.

Vælger man at afskære rekursadgangen ikke kun vedrørende skønsspørgsmål, men også for retlige spørgsmål, tilsiger retssikkerhedsmæssige hensyn, at organets formand bør være en dommer.

På baggrund af disse hensyn kan en mulig løsning være at lade ordningen administrere af et uafhængigt nævn beskikket efter de principper, som er beskrevet i boks 8.3.

Boks 8.3. Forslag til beskikkelse af uafhængigt nævn

En fremtidig ordning kunne fx administreres af et nævn udpeget af vedkommende minister på følgende grundlag:

- Formanden udpeges efter indstilling af præsidenten for Sø- og Handelsretten. Formanden skal være dommer.
- Et medlem udpeges efter indstilling fra Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd. Medlemmet skal have bredt anerkendt ekspertise i finansieringsforhold gerne i tilknytning til medievirksomhed.
- Et medlem udpeges efter indstilling af Statens Humanistiske Forskningsråd. Medlemmet skal have bedrevet anerkendt forskning vedrørende presseforhold, fortrinsvis aviser og dagblade, i Danmark.
- Et medlem udpeges efter indstilling af Dansk Journalistforbund.
- Et medlem udpeges efter indstilling af Danske Dagblades Forening.

Ingen af nævnets medlemmer må være repræsentanter for eller ansatte i eller have væsentlige personlige økonomiske interesser i enkelte bladhuse.

Det foreslås, at nævnets afgørelser ikke skal kunne indbringes for anden administrativ myndighed.

I tidligere betænkninger om Dagspressens Finansieringsinstitut har der været lagt afgørende vægt på, at der finder en forretningsmæssig bedømmelse af projektansøgninger sted. I det lys har den daglige ledelse af insti-

tuttet været henlagt til Finansieringsinstituttet for Industri og Håndværk (FIH), der har betydelig kompetence på dette område.

En fremtidig ordning bør fortsat tage udgangspunkt i en forretningsmæssig vurdering af de ansøgende projekter, men mediepolitiske hensyn vil, i lyset af de tilskudsformer der vil skulle administreres, spille en større rolle end efter den hidtidige ordning. På den baggrund samt i lyset af, at en ny ordning, som alene baseres på statslige midler, vil skulle administreres efter forvaltningsrettens regler, forekommer det hensigtsmæssigt, at sekretariatsbetjeningen henlægges til en institution, som foruden ekspertise i finansierings- og investeringsforhold også har betydelig erfaring i opgavevaretagelse på forvaltningsretligt grundlag og eventuelt i administration af statslige støtteordninger. Om muligt vil et vist kendskab til mediebranchen selvsagt også være en fordel.

8.2.6. Forholdet til den eksisterende ordning

Indførelsen af en ordning efter de skitserede retningslinier forudsætter en grundlæggende ændring af den eksisterende ordning med Dagspressens Finansieringsinstitut.

En nyordning vil således indebære, at det årlige statstilskud til Dagspressens Finansieringsinstitut ophører, idet midlerne i stedet henføres til den nye ordning.

Det er endvidere arbejdsgruppens anbefaling, at en del af instituttets formue bør følge opgaverne over i den nye ordning. En sådan overførsel vil i givet fald skulle ske ved aftale mellem staten og instituttet. I forbindelse med aftalen fastsættes ligeledes principper for anvendelsen af den del af formuen, der forbliver i instituttet.

Herefter vil staten ikke længere have en selvstændig interesse i instituttets administration og drift, som kan begrunde en særlig offentlig kontrol udover det, der i øvrigt gælder for private institutioner.

Ved en ophævelse af den eksisterende lov om Dagspressens Finansieringsinstitut bør kravet om ministeriel godkendelse af vedtægter, reglerne om tilsynsråd samt i øvrigt regler, som begrænser instituttets dispositionsret over egenkapitalen udover de aftalte principper, herefter ophæves.

Den nye ordning forudsætter, at der vedtages en ny lov, som etablerer en ny statslig ordning. Da den nye ordning indeholder statsstøtte, vil loven som udgangspunkt skulle notificeres til Europa-Kommissionen.

Bilag 1

STATSMINISTERIET

Dato: 24. september 2003

Kommissorium for arbejdsgruppe om Dagspressens Finansieringsinstitut

Det fremgår af det supplerende regeringsgrundlag fra den 27. august 2003, at regeringen for at fremme flerheden samt udbredelsen af dagblade vil søge at videreføre tilskud til dagbladsprojekter.

Den nuværende ordning for Dagspressens Finansieringsinstitut blev etableret i 1970. Ordningen var oprindeligt tiltænkt vanskeligt stillede blade. De store bladhuse var indstillet på ikke at søge støtte. I dag benyttes ordningen i vid udstrækning af de store landsdækkende dagblade.

I forlængelse af sagen om tilskud til Dagbladet Dagen er rejst en række spørgsmål om ordningens administration, sagsbehandling og kriterierne i tilskudspraksis.

Statsministeren har i besvarelsen af Folketingsspørgsmål nr. S 1262 6/1-2003 oplyst, at Statsministeriet overvejer ordningen.

Der nedsættes en arbejdsgruppe, der skal vurdere behovet for justering eller ændring af den nuværende ordning med udgangspunkt i følgende hovedpunkter:

- De *mediopolitiske formål* med ordningen – herunder om de nuværende bestemmelser fortsat gør det muligt at bidrage til flerheden og udbredelsen af dagblade.
- *Tilskudspraksis* – herunder de længere perspektiver for instituttets virke set i lyset af udviklingen i instituttets formue, støttens omfang, støtteområder, støtteudmåling og konkurrencemæssige hensyn.
- *Organisering* – herunder ordningens administration, bestyrelsessammensætning og retningslinier for tilskudsadministration.

På grundlag af evalueringen af den nuværende ordning skal arbejdsgruppen vurdere, om der er behov for at ændre ordningen og, i givet fald udarbejde forslag hertil.

I arbejdsgruppen deltager én repræsentant indstillet af Danske Dagblades Forening og Dagspressens Finansieringsinstitut i fællesskab, én repræsentant indstillet af Danmarks Journalistforbund, 2 særligt sagkyndige, Økonomi- og erhvervsministeriet, Kulturministeriet, samt Statsministeriet (formand).

Arbejdsgruppens arbejde skal være afsluttet i foråret 2004.

Bilag 2

Bekendtgørelse af lov om økonomisk bistand til dagspressens finansieringsinstitut

Herved bekendtgøres lov nr. 192 af 9. maj 1984 om økonomisk bistand til dagspressens finansieringsinstitut med de ændringer, der følger af lov nr. 1113 af 29. december 1997.

§ 1. Statsministeren bemyndiges til af statskassen at yde garanti på indtil 30 mill. kr. og et årligt tilskud på 14 mill. kr. til dagspressens finansieringsinstitut.

Stk. 2. Instituttets vedtægter skal godkendes af statsministeren, og der føres regnskabsmæssigt tilsyn med instituttet af tilsynsrådet, jfr. § 5, stk. 2.

§ 2. Garantien omfatter kautionsforpligtelser, der indgås af instituttet i forbindelse med opførelse, ombygning, udvidelse og modernisering af anlæg til avisfremstilling og distribution. Garantien omfatter endvidere kautionsforpligtelser, som instituttet påtager sig i særlige tilfælde i forbindelse med gennemførelse af en økonomisk sanering af en avis.

Stk. 2. Instituttet kan i forbindelse med et tilsagn om tilskud til etablering af et nyt dagblad, jfr. § 3, stk. 1, nr. 3, påtage sig kautionsforpligtelse.

Stk. 3. Garantien kan betinges af, at instituttet selv tilvejebringer en af statsministeren fastsat ansvarlig kapital.

Stk. 4. Statens garanti kan kun gøres gældende i det omfang, instituttets egenkapital ikke kan dække dets forpligtelser. Dette gælder dog ikke inden for en samlet beløbsramme af 10 mill. kr. den kautionsforpligtelse, der er nævnt i stk. 2. Staten har ikke regres mod instituttet for beløb, der er afholdt efter 2. pkt.

§ 3. Det årlige tilskud kan anvendes til følgende formål efter instituttets nærmere bestemmelse:

1) 7 mio. kr. kan anvendes til følgende formål:

a) Bistand til finansiering af de foranstaltninger, som er nævnt i § 2, stk. 1, 1. pkt. I særlige tilfælde kan der ydes tilskud til produktudvikling og markedsforskning samt til beslægtede formål, der er godkendt af tilsynsrådet, jf. § 5.

b) Bistand til finansiering af planlægning af nye dagblade.

c) Bistand til finansiering af etablering af nye dagblade.

2) 7 mio. kr. kan anvendes til bistand til finansiering af foranstaltninger i forbindelse med gennemførelse af en økonomisk sanering af et dagblad, herunder i særlige tilfælde som udviklingsstøtte i op til 4 år. Tilskuddet kan dog kun anvendes som udviklingsstøtte, hvis finansieringsinstituttet samtidig af egne midler yder udviklingsstøtte med mindst et tilsvarende beløb til det pågældende dagblad.

Stk. 2. Uforbrugte tilskudsbeløb efter denne lov, der ikke anvendes i et regnskabsår, overføres til det følgende finansår. Uforbrugte til-

skudsbeløb er enten tilskud, der ikke er bevilget, eller tilskud, der er bevilget, men ikke udbetalt, da de pågældende projekter ikke er gennemført.

§ 4. Kautions i henhold til § 2, stk. 1, kan ydes til medlemmer af finansieringsinstituttet. Kautions efter § 2, stk. 2, og tilskud i henhold til § 3 kan foruden til dagblade ydes til aviser, der udkommer med mindst ét nummer månedligt, og som sælges.

§ 5. Statsministeren nedsætter et tilsynsråd på fem medlemmer. Rådets formand og de 4 andre medlemmer beskikkes af statsministeren for 3 år ad gangen. Heraf beskikkes 1 medlem efter indstilling fra Dansk Journalistforbund og 1 medlem efter indstilling fra Danske Dagblades Forening. Genbeskikkelse kan finde sted. Statsministeren fastsætter rådets forretningsorden.

Stk. 2. Tilsynsrådet skal føre det regnskabsmæssige tilsyn, der er nævnt i § 1, stk. 2, samt rådgive ministeren i spørgsmål om finansieringsinstituttets virksomhed og i spørgsmål om statsgarantiens størrelse.

Stk. 3. Den, hvis ansøgning om støtte efter § 2, stk. 2, eller § 3 ikke er imødekommet fuldt ud, kan klage til tilsynsrådet, der har den endelige administrative afgørelse.

§ 6. Loven træder i kraft den 1. juli 1984.

Stk. 2. Lov nr. 214 af 27. maj 1970 ophæves.

§ 7. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Lov nr. 1113 af 29. december 1997, ved hvis § 1 der er foretaget ændringer af § 3, stk. 1, sket ophævelse af § 3, stk. 2, hvorved stk. 3 blev stk. 2, foretaget ændringer af den nye § 3, stk. 2, og af § 5, stk. 1, indeholder i § 2 følgende bestemmelse:

§ 2. Loven træder i kraft den 1. januar 1998.

Statsministeriet, den 17. november 2000

Poul Nyrup Rasmussen

Bilag 3

Vedtægter for Dagspressens Finansieringsinstitut selvejende institution

§ 1 Navn og hjemsted

Instituttets navn er Dagspressens Finansieringsinstitut.

Instituttet har en kautionsafdeling og en finansieringsafdeling.

Instituttets hjemsted er Frederiksberg.

§ 2 Formål

Kautionsafdelingen

Stk. 1. Instituttets kautionsafdeling har til formål at yde kaution til medlemmernes finansiering af projekter med produktionsfremmende formål såsom opførelse, ombygning, udvidelse og modernisering af anlæg til dagspressens avisfremstilling og distribution. Ved instituttets indrømmelse af kautionstilsagn tages rimeligt hensyn til særlige behov hos dagblade med små oplag samt til varigheden af medlemskab.

Stk. 2. I særlige tilfælde kan instituttet påtage sig tidsbegrænsede kautionsforpligtelser i forbindelse med gennemførelse af en økonomisk sanering af et medlem.

Stk. 3. uden krav om medlemskab kan instituttet i forbindelse med tilsagn om tilskud til etablering af et nyt dagblad eller en ny dagbladslignende publikation påtage sig kautionsforpligtelse.

§ 4 Finansieringsafdelingen

Stk. 1. Instituttets finansieringsafdeling har til formål at yde økonomisk bistand til danske dagblade og dagbladslignende publikationer – såvel til medlemmer som til ikke-medlemmer. Bistand ydes først og fremmest i form af kapitaltilskud til finansiering af produktivitetfremmende projekter, herunder til eventuel konsulentbistand i forbindelse med projektvurderinger.

Stk. 2. I særlige tilfælde kan ydes tilskud til projekter vedrørende produktudvikling og markedsforskning samt til beslægtede formål, der er godkendt af tilsynsrådet.

Stk. 3. Økonomisk bistand kan endvidere ydes til planlægning og etablering af nye dagblade og dagbladslignende publikationer.

Stk. 4. Endelig kan bistand ydes til finansiering af foranstaltninger i forbindelse med gennemførelse af en økonomisk sanering af et dagblad eller en dagbladslignende publikation. I særlige tilfælde kan ydes udviklingsstøtte i op til 4 år.

Stk. 5. På basis af instituttets egenkapital kan – jf. § 5, stk. 2 – ydes kapitaltilskud til DF's medlemmer til finansiering af produktivitetfremmende projekter, herunder til eventuel konsulentbistand i forbindelse med projektvurderinger. Endvidere kan ydes økonomisk bistand til formål af betydning for den samlede danske dagspresse. Endelig kan der ydes udviklingsstøtte i tilknytning til udviklingsstøtte af statsmidler, jf. § 3, stk. 4. Tilsynsrådet godkender rammerne for bistanden.

§ 4 Medlemmer

Instituttets nuværende medlemskreds udgøres af de danske dagblade, der den 1. juli 1990 har afgivet forpligtende erklæring om indbetaling af bidrag til instituttets egenkapital.

Andre dagblade og dagbladslignende publikationer kan optages som medlemmer af instituttet. Beslutning herom kræver tilslutning fra 3/4 af medlemmerne, jf. § 10.

Nyt medlemskab kan gøres betinget af, at der til garantikapitalen ydes et særligt indtrædelsesbidrag.

Et medlem kan udtræde af instituttet ved et regnskabsårs udløb den 1. januar efter udmeldelse med et halvt års forudgående varsel, dog ikke så længe instituttet har løbende kaution for medlemmet. Et udtrædende medlem har ikke krav på udbetaling af nogen andpart af instituttets formue og vil uanset udtrædelse være bidragsforpligtet inden for rammerne af tiltrædelseserklæringen.

§ 5 Kapital

Kautionsafdelingens kapital tilvejebringes ved indbetaling af bidrag fra medlemmerne.

Finansieringsafdelingens kapital tilvejebringes ved tilskud fra statskassen senest i henhold til lov nr. 192 af 9. maj 1984 om økonomisk bistand til dagspressens finansieringsinstitut, ændret ved lov nr. 1113 om ændring af lov om økonomisk bistand til dagspressens finansieringsinstitut af 29. december 1997, samt ved bidrag fra anden side, herunder – med tilsynsrådets godkendelse – fra instituttets egenkapital.

Tilskudsbeløb, der ikke anvendes i et regnskabsår, overføres til det følgende regnskabsår.

Tilskudsbeløb tilvejebragt fra instituttets egenkapital – jf. § 3, stk. 5 – overføres i det omfang de ikke er anvendt i et regnskabsår, til en dispositionsfond til senere anvendelse.

§ 6 Hæftelse

Kautionsafdelingens formue udgør sikkerheden for kautionsforpligtelserne og holdes adskilt fra instituttets øvrige formue, der ikke hæfter for kautionsforpligtelser.

Instituttets medlemmer hæfter ikke personligt for instituttets forpligtelser.

Kaution ydes alene på forretningsmæssigt grundlag og forudsætter et egenindskud af kapital på 20 %, heri dog indbefattet eventuelt kapitaltilskud. Endvidere forudsættes finansiering forlods inddækket ved størst muligt realkreditlån.

De igennem kautionen medfinansierede anlægsværdier skal tjene som sikkerhedsstillelse for kautionen næst efter andre i forbindelse med finansieringen optagne lån, ligesom kaution kan gøres betinget af supplerende sikkerhed.

Instituttet kan højst påtage sig forpligtelser svarende til 7 gange den til enhver tid værende egenkapital for kautionsafdelingen ved regnskabsårets begyndelse. i det omfang staten deltager i garantien for påtagne forpligtelser, medregnes foruden egenkapital også statsgarantibeløbet i nævnte beregning.

Satsgarantien er subsidiært hæftende i forhold til instituttets egenkapital. Dette gælder dog ikke inden for en beløbsramme af 10 mio. kr. for så vidt angår den i § 2, stk. 3, nævnte kautionsforpligtelse.

Det enkelte engagement må ikke overstige 1/4 af instituttets ansvarlige kapital (egenkapital + statsgaranti).

Såfremt instituttets formue ikke kan dække dets forpligtelser, indkaldes til en generalforsamling, der tager stilling til instituttets eventuelle fortsættelse eller likvidation.

I tilfælde af tab eller nærliggende udsigt til tab af egenkapitalen kan statsministeren pålægge instituttet at ophøre med eller begrænse sin virksomhed.

§ 7 **Generalforsamlinger**

Generalforsamlingen er den højeste myndighed i alle instituttets anliggender.

Generalforsamlinger afholdes i København eller på Frederiksberg, den ordinære generalforsamling hvert år inden udgangen af juni måned, og indkaldes af bestyrelsen med mindst 14 dages varsel

ved anbefalet brev til medlemmerne. Indkaldelsen skal indeholde dagsordenen for generalforsamlingen. Hvis der skal forhandles forslag, hvis vedtagelse kræver en særlig majoritet, skal dette fremhæves i indkaldelsen.

Forslag fra medlemmer må for at komme til behandling på den ordinære generalforsamling være indgivet til bestyrelsen senest den forudgående 1. marts.

Overordentlige generalforsamlinger afholdes efter generalforsamlingens eller bestyrelsens beslutning eller efter skriftlig anmodning til bestyrelsen fra medlemmer, der har mindst 40 stemmer, eller fra 10 medlemsvirksomheder; indkaldelse hertil skal inden 14 dage derefter udfærdiges med kortest mulige varsel.

Senest 8 dage før enhver generalforsamling fremlægges på instituttets kontor til eftersyn for medlemmerne dagsordenen og de fuldstændige forslag, der skal fremsættes for generalforsamlingen, og for den ordinære generalforsamlings vedkommende tillige årsregnskabet, forsynet med påtegning af revisionen og underskrift af bestyrelsen.

§ 8 Dagsordenen for den ordinære generalforsamling skal omfatte:

1. Valg af dirigent
2. Årsberetning
3. Regnskab
4. Valg af formand og bestyrelse
5. Valg af revisor
6. Eventuelt

§ 9 På generalforsamlingen har ethvert medlem ret til at afgive én stemme samt yderligere én stemme for hvert fuldt 5.000 kr. indbetalt bidrag til instituttet i forrige regnskabsår, dog maksimalt 15 stemmer. Stemmeret kan udøves i henhold til fuldmagt.

§ 10 På en generalforsamling kan beslutning kun tages om de forslag, der har været optaget i dagsordenen samt om ændringsforslag til disse.

De på generalforsamlingen behandlede anliggender afgøres ved simpel stemmeflerhed af de fremmødte medlemmer.

Til vedtagelse af beslutninger om optagelse af nye medlemmer og ændring af vedtægterne eller instituttets opløsning kræves, at 3/4 af samtlige medlemmer såvel efter antal som efter stemmetal er repræsenteret og stemmer for forslaget.

Er de nævnte medlemmer efter antal og stemmetal ikke repræsenteret på en generalforsamling, på hvis dagsorden et forslag om ændring af vedtægterne har været optaget, men 3/4 af de fremmødte medlemmer såvel efter antal som efter stemmetal har stemt for forslaget, kan bestyrelsen inden en måned indkalde en ny generalforsamling, på hvilken forslaget kan vedtages, såfremt 3/4 af de fremmødte medlemmer såvel efter antal som efter stemmetal stemmer for forslaget.

§ 11 Over det på generalforsamlingen passerede indføres beretning i en dertil af bestyrelsen autoriseret protokol, der underskrives af bestyrelsens tilstedeværende medlemmer samt af mødets dirigent.

§ 12 Bestyrelse

Instituttet ledes af en bestyrelse bestående af en formand og 4 andre medlemmer, der vælges af generalforsamlingen for 1 år ad gangen. Ved valg af bestyrelsen bør særligt hensyn tages til, at bestyrelsen råder over kendskab til kreditværdighedsbedømmelse og dagblades produktionsteknik.

Genvalg kan finde sted, dog ikke efter det fyldte 70. år.

Bestyrelsen fastsætter selv sin forretningsorden, hvorved bemærkes, at formandens stemme skal være afgørende i tilfælde af stemmelighed.

Ved indtræden vakance skal bestyrelsen supplere sig med et medlem i stedet for det fratrådte eller indkalde til en overordentlig generalforsamling til afholdelse af valg. Bestyrelsen kan kun supplere sig med ét nyt medlem i årets løb. Fratræder formanden, skal bestyrelsen indkalde til overordentlig general-

forsamling til afholdelse af formandsvalg, de medlemmer af bestyrelsen, der i årets løb er indtrådt i denne, fungere indtil førstkommende ordinære generalforsamling.

Bestyrelsen træffer beslutning om ydelse af økonomisk bistand i henhold til vedtægterne.

Bestyrelsen har tavshedspligt med hensyn til de oplysninger, som fremkommer i forbindelse med behandlingen af sager, der forelægges instituttet.

§ 13 **Direktionen**

Bestyrelsen har ved særlig overenskomst antaget Finansieringsinstituttet for Industri og Håndværk A/S som direktion og overdraget den daglige virksomhed til dette.

§ 14 **Tegningsret og prokura**

Instituttet tegnes af en direktør i forbindelse med enten et medlem af bestyrelsen eller en prokurist eller af 2 direktører eller af bestyrelsens formand eller næstformand sammen med et andet bestyrelsesmedlem.

Bestyrelsen kan meddele kollektivt prokura.

§ 15 **Regnskab**

Instituttets regnskab er kalenderåret.

Der aflægges særskilt regnskab for henholdsvis kautionsafdelingen og finansieringsafdelingen.

Revisionen af regnskabet foretages af en af generalforsamlingen valgt statsautoriseret revisor.

§ 16 **Tilsyn**

Det regnskabsmæssige tilsyn med instituttet føres af det af statsministeren nedsatte tilsynsråd.

De i § 3, stk. 2, nævnte beslægtede formål, samt beslutninger om overførsel af midler fra instituttets egenkapital til finansieringsafdelingen, forelægges tilsynsrådet til godkendelse.

Ansøgere om støtte efter § 2, stk. 3, eller § 3, hvis ansøgning ikke fuldt ud imødekommes af instituttet kan klage til tilsynsrådet over afgørelsen.

Instituttet kan i øvrigt anmode om tilsynsrådets udtalelse vedrørende spørgsmål af mere generel karakter.

§ 17 Instituttets opløsning

Såfremt det på generalforsamlingen måtte blive vedtaget at opløse instituttet, vælger generalforsamlingen en likvidator til at forestå likvidationen.

Instituttets eventuelle formue ved likvidationen overdrages til Danske Dagblades Forening til brug for formål, som i samråd med tilsynsrådet findes til gavn for den danske presse.

Foranstående vedtægter for Dagspressens Finansieringsinstitut er godkendt af Statsministeriet den 12. juni 1998 i henhold til bestemmelsen i § 1, stk. 2, i lov nr. 192 af 9. maj 1984.

Bilag 4

TILSYNSRÅDET FOR DAGSPRESSENS FINANSIERINGSINSTITUT

Dato: 13. december 2003

Sagsbeh.: JKL

Notits om adgangen for Dagspressens Finansieringsinstitut til at yde udviklingsstøtte til det samme dagblad i mere end 4 år.

Bestemmelsen i den nugældende lov om økonomisk bistand til Dagspressens Finansieringsinstitut § 3, stk. 1, nr. 2, 1. pkt., har følgende ordlyd:

”7 mio. kr. kan anvendes til bistand til finansiering af foranstaltninger i forbindelse med gennemførelse af en økonomisk sanering af et dagblad, herunder i særlige tilfælde som udviklingsstøtte i op til 4 år.”

Adgangen for Dagspressens Finansieringsinstitut til at yde udviklingsstøtte til et dagblad som led i en økonomisk sanering i op til 4 år blev indført ved lov nr. 1113 af 29. december 1997 om ændring af lov om økonomisk bistand til Dagspressens Finansieringsinstitut.

Efter lovforslagets bemærkninger blev adgangen til at yde udviklingsstøtte etableret for at støtte økonomisk svage dagblades omstillingsmuligheder, med det hovedsigte at opretholde pluralismen i den danske dagbladsstruktur.

Om forudsætningerne for ordningen hedder det i bemærkningerne til lovforslaget:

”Til dagblade, der allerede har haft en årelang driftsperiode, og hvor virksomhedens samlede økonomiske situation ikke inden for overskuelig fremtid skaber mulighed for nødvendig reinvestering, konsolidering, produktudvikling og/eller markedsudvikling, kan efter ansøgning gives tilsagn om udviklingsstøtte i op til 4 år. Ansøgningen skal beskrive dagbladets økonomiske behov og perspektivere virkningen af en eventuel støttebevilling. Der skal således være tale om et samlet projekt, der efter bestyrelsens opfattelse giver dagbladet mulighed for at komme ind i en positiv udvikling, hvor støtte ikke længere er nødvendig.”

Det følger således af bemærkningerne, at der kan gives bindende tilsagn om støtte i op til 4 år frem i tiden, men ikke længere. Et tilsagn vil kunne gives for en kortere periode, men vil i alle tilfælde være bindende for Dagspressens Finansieringsinstitut, som uanset øvrige aktiviteter i perioden og instituttets økonomiske situation i øvrigt vil være forpligtet til at udbetale det tildelte beløb i den fastsatte periode.

Af bemærkningerne følger endvidere, at udviklingsstøtten skal gives med henblik på et saneringsforløb (et projekt), som kan antages at ville gøre det støttede dagblad i stand til at overleve uden støtte, efter udløbet af støtteperioden. Har en sanering længere udsigter end 4 år, og må en støtte i en firårig periode derfor antages at være utilstrækkelig til at gøre dagbladet levedygtigt, vil der som udgangspunkt ikke efter tilsynsrådets opfattelse kunne gives udviklingsstøtte til det pågældende dagblad.

Der er ikke hverken i lovtæksten eller i bemærkningerne taget stilling til, om et dagblad umiddelbart efter udløbet af én firårig

støtteperiode eller efter få år uden støtte vil kunne få udviklingsstøtte på ny.

I forbindelse med behandlingen af lovforslaget anmodede Folketingets Kulturudvalg Statsministeren om at ”oplyse med hvilke intervaller et dagblad kan opnå udviklingsstøtte”.

Statsministeren oplyste i den anledning blandt andet, at

”Dagspressens Finansieringsinstitut er en selvejende institution. Retningslinierne for administrationen af bevilningen i finansieringsinstituttet fastlægges af bestyrelsen og tilsynsrådet i forening.

...

Det vil derfor også være op til bestyrelsen og tilsynsrådet at fastlægge retningslinier for, med hvilke intervaller et dagblad kan opnå udviklingsstøtte.

Som det fremgår af bemærkningerne i lovforslagets § 1, nr. 1, er det dog regeringens forudsætning for udviklingsstøtte, at der skal være tale om et samlet projekt, der efter bestyrelsens opfattelse giver dagbladet mulighed for at komme ind i en positiv udvikling, hvor støtte ikke længere er nødvendig.”

Der har således ved vedtagelsen af den nævnte lovændring været forudsat en betydelig skønsmargin for instituttet ved vurderingen af, om udviklingsstøtte vil kunne gives flere gange til det samme dagblad og i givet fald inden for hvilket tidsrum.

Så længe de ovenfor skitserede hensyn bag udviklingsstøtten iagttages, er det således tilsynsrådets opfattelse, at instituttet står relativt frit, ved vurderingen af om et dagblad skal tildeles udviklingsstøtte på ny efter udløbet af én støtteperiode.

Tilsynsrådets opfattelse er kommet til udtryk i forbindelse med 2 konkrete sager, som Dagspressens Finansieringsinstitut forelagde tilsynsrådet i 2000. Tilsynsrådet gav ved den lejlighed blandt andet udtryk for følgende:

”Tilsynsrådet (har) lagt vægt på, at DFs bestyrelse er af den opfattelse, at udviklingsprojekterne ville være tilskudsberettigede, såfremt de blev forelagt af dagblade, som ikke var midt i et igangværende projekt.

På den baggrund finder Tilsynsrådet, at der vil være mulighed for forlængelse af udviklingsstøtten i en vis kortere periode.

Tilsynsrådet kan i den anledning tilslutte sig bemærkningerne fra Dagspressens Finansieringsinstitut om, at et 4-årigt udviklingsforløb i forvejen er ganske betydeligt, og at udviklingsstøtten bør være ”selvikviderende”, så modtageren ikke bliver afhængig af permanent støtte, men tværtimod opnår forbedret økonomi.”

Tilsynsrådet har således ved vurderingen af disse konkrete sager lagt til grund, at instituttet ikke generelt er afskåret fra at tildele fornyet udviklingsstøtte til det samme dagblad umiddelbart efter udløbet af én støtteperiode. Tilsynsrådet har i den forbindelse fundet, at der som udgangspunkt bør foretages en fornyet objektiv vurdering af, om betingelserne for at tildele udviklingsstøtte er tilstede, herunder om det må forventes, at dagbladet efter udløbet af en fornyet støtteperiode vil være selv bærende.

Ved denne vurderingen vil instituttet blandt andet skulle forholde sig til det faktum, at den hidtidige udviklingsstøtte har vist sig utilstrækkelig til at gøre dagbladet selv bærende, og der vil derfor

normalt skulle foreligge konkrete grunde til at antage at fornyet udviklingsstøtte vil have større effekt end den hidtidige.

Er det pågældende dagblad ved udløbet af én støtteperiode i en økonomisk og markeds-mæssig vanskeligere situation end før udviklingsstøtten, vil tilsynsrådet kun vanskeligt kunne forestille sig, at man inden for den nugældende lovgivnings rammer vil kunne tildele fornyet udviklingsstøtte. I givet fald vil det efter tilsynsrådets opfattelse under normale omstændigheder være en forudsætning for en sådan fornyet støtte, at det planlagte saneringsforløb adskiller sig væsentligt fra det hidtil forsøgte.

Som nævnt er forudsætningen for tildeling af udviklingsstøtte såvel første som efterfølgende gange, at udviklingsstøtten må antages at ville gøre dagbladet i stand til at overleve uden støtte ved udløbet af støtteperioden.

Bilag 5

Arbejdsgruppen om Dagspressens Finansieringsinstitut

Dato: 28. maj 2004

Arbejdsrapport om formuebeholdningen i Dagspressens Finansieringsinstitut

1. Resume

Dagspressens Finansieringsinstitut yder støtte til danske dagblade af årligt bevilgede statstilskud, af afkastet af instituttets egenkapital, samt efter omstændigheder af midler overført fra instituttets kautionsafdelings opsparede kapital.

Lov om økonomisk støtte til Dagspressens Finansieringsinstitut indeholder en relativt detaljeret regulering af, hvordan statstilskuddet skal fordeles mellem forskellige typer af støtte.

Loven regulerer ikke, hvordan midler der hidrører fra instituttets egenkapital, herunder kautionsafdelingens kapital, skal anvendes og indeholder ej heller nærmere bestemmelser om, hvordan enkelte støtteansøgninger skal vurderes.

Instituttets vedtægter samt retningslinier fra tilsynsrådet fastlægger en række af de nærmere regler for anvendelsen af støtten. Vedtægterne er som forudsat i loven godkendt af statsministeren.

Der er ikke i medfør af det eksisterende lovgrundlag adgang for statsministeren, tilsynsrådet eller andre til at ændre instituttets vedtægter udenom instituttet selv. På den anden side vil heller ikke instituttet kunne ændre vedtægterne uden statsministerens godkendelse, da lovens forudsætning om godkendelse må anses for at være en gyldighedsbetingelse for vedtægterne.

Ændringer i anvendelse af statsstøtten vil kunne gennemføres enten ved, at instituttet og statsministeren når til enighed om ændringer af vedtægterne, ved at statsministeren ophører med at yde tilskud til

instituttet og anvender midlerne på anden måde, eller ved ændring af lovgrundlaget.

Staten vil uden videre kunne ophøre med at yde tilskud til instituttet. Bemyndigelsen for statsministeren til at yde støtte giver ikke instituttet et retskrav på statsstøtte.

Ændring i principperne for anvendelsen af instituttets egne midler vil kunne gennemføres ved, at instituttet og statsministeren enes om at ændre vedtægterne eller ved et lovindgreb.

Et lovindgreb, som regulerer Dagspressens Finansieringsinstituts adgang til at disponere over instituttets egenkapital, vil imidlertid efter omstændighederne have karakter af ekspropriation, og vil således alene kunne ske mod fuld erstatning.

At instituttets egenkapital i vidt omfang er oparbejdet i kraft af de tilførte statstilskud ændrer ikke på et eventuelt indgrebs mulige karakter af ekspropriation. Staten må således ved tildelingen af tilskuddet antages at have givet uigenkaldeligt afkald på tilskudsmidlerne.

2. Statstilskuddet

Af § 1, stk. 1, i lov om økonomisk bistand til Dagspressens Finansieringsinstitut følger, at *”Statsministeren bemyndiges til af statskassen at yde garanti på indtil 30 mio. kr. og et årligt tilskud på 14 mio. kr. til dagspressens finansieringsinstitut.”*

Når bortses fra, at det beløb, som statsministeren bemyndiges til at yde i støtte, er vokset gennem årene, er bestemmelsen i lovens § 1, stk. 1, uændret siden det første forslag til lov om økonomisk bistand til et finansieringsinstitut for dagspressen blev fremsat i 1970.

I lovens § 2, stk. 4, er det fastsat, at statens garanti som udgangspunkt hæfter subsidiært i forhold til instituttets egenkapital. Alene hvor instituttet påtager sig kautionsforpligtelser i forbindelse med etablering af et nyt dagblad, hæfter statsgarantien primært med op til 10 mio. kr.

Siden slutningen af 1970'erne har instituttets egenkapital betydeligt oversteget de meddelte kautionsforsagn, hvorfor der, når bortses fra kautionsforpligtelser i forbindelse med etablering af nye dagblade, ikke har været nogen reel risiko forbundet med statsgarantien.

Mens statsgarantien således alene er blevet aktualiseret ganske få gange, er statstilskuddene løbende blevet udbetalt siden 1970. Bemyndigelsen i loven er vokset fra 2 mio. kr. årligt i perioden fra 1970 til 1974 over 4 mio. kr. årligt i perioden fra 1975 til 1983 til 14 mio. kr. årligt i perioden fra 1984 til i dag.

De fleste år er bemyndigelsen blevet anvendt fuldt ud, idet der dog har været perioder, særligt midt i 1990'erne, hvor bemyndigelsen kun er blevet udnyttet med ned til ca. 50 %.

I begyndelsen af 1970'erne blev en betydelig del af statstilskuddet ikke udbetalt som bistand til dagbladene, men blev i stedet af konsolideringsgrunde overført til instituttets kautionsafdelingen med henblik på at sikre, at instituttet hurtigt fik oparbejdet en kapital, som gav tilstrækkelig sikkerhed for kautionstilsagn af et ønskeligt omfang.

Fra 1978 og frem er stort set hele statstilskuddet anvendt til økonomisk bistand til dagbladene, og kun ganske små beløb er overført til kautionsafdelingen.

Efter ændringen af lov om økonomisk bistand til Dagspressens Finansieringsinstitut i 1997 overføres ikke udbetalte statstilskud ikke længere til kautionsafdelingen, men holdes i stedet regnskabsmæssigt adskilt med henblik på udbetaling det efterfølgende år.

3. Instituttets egenkapital

Dagspressens Finansieringsinstitut havde med udgangen af regnskabsåret 2002 en egenkapital på ca. 122 mio. kr., hvoraf ca. 88 mio. kr. henstod i instituttets kautionsafdeling og resten delvist i en dispositionsfond og delvist i en kursreguleringsfond. Når der i nærværende arbejdsrapport henvises til kautionsafdelingen, omfatter dette ikke dispositionsfonden og kursreguleringsfonden, uanset at disse regnskabsmæssigt henregnes til kautionsafdelingen.

Kautionsafdelingen kapital er ifølge de nuværende vedtægter bundet i den forstand, at formuen skal tjene til sikkerhed for instituttets kautionsforpligtelser, og at afkast af formuen skal hensættes til afdelingens kapital, hvorfra der alene med tilsynsrådets godkendelse kan overføres midler til dispositionsfonden, hvorfra midlerne kan anvendes til andre formål end kaution.

Tilsynsrådet har i henhold til de gældende vedtægter meddelt forhånds-tilsagn om, at afkast der går ud over det, der vil skulle hensættes for at opretholde realværdien af kautionsafdelingens kapital, kan overføres til dispositionsfonden, hvorfra der blandt andet kan ydes investeringsstøtte til dagblade, som er medlemmer af instituttet.

3.1. Overførsler fra det statslige tilskud

Frem til vedtagelsen af lov om ændring af lov om økonomisk bistand til Dagspressens Finansieringsinstitut i 1997 hed det i lovens § 3, stk. 2 (senere stk. 3), om anvendelsen af statstilskuddet, at ”tilskudsbeløb, der ikke anvendes i et regnskabsår, skal overføres til instituttets ansvarlige kapital”.

I bemærkningerne til den oprindelige bestemmelse i 1970-loven gentages dette princip med en formulering om, at ”den resterende del (af statstilskuddet) overføres til den for kautionsforpligtelserne ansvarligt hæftende egenkapital”.

Der er på denne baggrund samlet siden 1970 overført ca. 5,3 mio. kr. (løbende priser) af statstilskuddet til kautionsafdelingen.

3.2 Medlemsbidrag

I lovens § 2, stk. 3, er det fastsat, at ”(stats-)garantien kan betinges af, at instituttet selv tilvejebringer en af statsministeren fastsat ansvarlig kapital.” Bestemmelsen kan i uændret form føres tilbage til den oprindelige lov fra 1970.

I bemærkningerne til bestemmelsen i 1970-lovforslaget anføres det, at ”det vil være et vilkår for ydelsen af garanti, at instituttet tilvejebringer et eget kapitalgrundlag, og at vedtægterne forpligter medlemmerne til at bidrage hertil.”

Med baggrund i denne bestemmelse har instituttets vedtægter siden oprettelsen indeholdt bestemmelser om medlemsbidrag, og instituttets medlemmer har i kraft heraf bidraget med midler til opbygning af instituttets ansvarlige kapital siden 1970.

Medlemsbidragene har samlet udgjort mellem 500.000 og 1 mio. kr. årligt, og der er alt i alt i perioden fra 1970 til og med 2002 indbetalt ca. 21,3 mio. kr. (løbende priser) i medlemsbidrag.

Medlemsbidragene indgår efter vedtægterne i det hele i kautionsafdelingens formue.

3.3 Afkast og udbetalinger af egenkapitalen

Frem til 1991 kunne der ikke i medfør af instituttets vedtægter ydes tilskud af de midler, der henstod i kautionsafdelingen, og som indtil 1991 udgjorde hele instituttets egenkapital. Egenkapitalen havde således alene til formål at tjene som sikkerhed for instituttets kautionsforpligtelser.

Dagspressens Finansieringsinstitut havde siden sin oprettelse i 1970 på baggrund af de indbetalte medlemsbidrag, de overførte statstilskud, samt afkastet af den oparbejdede egenkapital akkumuleret en ganske betydelig formue, som ved udgangen af regnskabsåret 1990 beløb sig til over 126 mio. kr.

I lyset af den betydelige ansvarlige egenkapital, og de relativt begrænsede kautionsforpligtelser, som instituttet i 1990 indestod for, ændredes instituttets vedtægter i 1991 sådan, at der blev givet adgang til, at der med tilsynsrådets godkendelse kunne overføres penge fra kautionsafdelingen til en dispositionsfond, hvoraf der kunne ydes investeringstilskud til instituttets medlemmer og støtte til projekter, der har betydning for den samlede danske presse, samt efter lovændringen i 1997 tillige udviklingsstøtte.

I forbindelse med vedtægtsændringerne meddelte tilsynsrådet, at så længe der af egenkapitalens afkast hensattes tilstrækkelige midler i kautionsafdelingen til, at realværdien af afdelingens kapital blev opretholdt, kunne instituttet uden særlig godkendelse fra tilsynsrådet overføre den resterende del af afkastet til dispositionsfonden. Andre overførsler fra kautionsafdelingen til dispositionsfonden ville konkret skulle forelægges for tilsynsrådet til godkendelse.

Siden 1991 har tilsynsrådet ved flere lejligheder godkendt, at der blev overført betydelige beløb fra kautionsafdelingen til dispositionsfonden, hvorfra midlerne blev anvendt til ydelse af kapitaltilskud.

På denne baggrund toppede instituttets formuebeholdning i 1996, da instituttets egenkapital i alt nåede op på ca. 192 mio. kr. Den samlede egenkapital var ved udgangen af regnskabsåret 2002 nedbragt til ca. 122 mio. kr.

4. Instituttets adgang til at disponere over statstilskuddet og instituttets egenkapital.

4.1 Statstilskuddet

Lov om økonomisk bistand til Dagspressens Finansieringsinstitut fastsætter de generelle rammer for anvendelsen af statstilskuddet.

Af loven fremgår, at af de 14 millioner kr., der kan ydes i statstilskud, kan op til 7 millioner anvendes til bistand til opførelse, ombygning, udvidelse og modernisering af anlæg til avisfremstilling og distribution, bistand til finansiering af planlægning af nye dagblade og bistand til finansiering af etablering af nye dagblade.

Op til 7 millioner kan anvendes til bistand til finansiering af foranstaltninger i forbindelse med gennemførelse af en økonomisk sanering af et dagblad, herunder i særlige tilfælde som udviklingsstøtte i op til 4 år, under forudsætning af at instituttet af egne midler yder udviklingsstøtte med mindst det samme beløb.

Vedtægterne indeholder ikke bestemmelser, som yderligere supplerer angivelserne i loven vedrørende anvendelsen af statstilskuddet.

Tilsynsrådet er siden begyndelsen af 1970'erne kommet med indstillinger i form af retningslinier for instituttets anvendelse af statstilskuddet. Retningslinierne fastlægger en række begrænsninger for, hvor stor en del af udgifterne til en konkret investering eller et konkret projekt tilskuddet kan dække. Ved investeringstilskud kan der således alene ydes tilskud svarende til 15 % af projektudgifterne (er der tale om immaterielle investeringer dog op til 75 %), ved planlægningstilskud op til 2/3 af de samlede omkostninger, og ved etableringstilskud op til 30 % af de materielle omkostninger. I forbindelse med økonomisk sanering er der ikke fastsat tilsvarende begrænsninger.

På baggrund af de senere lovændringer, hvor efterlevelsen af tilsynsrådets retningslinier fremstår som en del af forudsætningerne for de øgede statstilskud, og i kraft af den praksis, der er udviklet siden midten af 1970'erne, må instituttet i dag antages at være bundet af retningslinierne fra tilsynsrådet, for så vidt angår anvendelsen af statstilskuddet.

4.2 Egenkapitalen

Ud over hvad der følger af de to bestemmelser i §§ 2 og 4 om meddelelse af kautionstilsagn, indeholder loven ingen angivelse af, hvorledes instituttet skal forvalte sine egne midler, herunder til hvilke formål tilskud af disse midler kan eller skal ydes.

Mens loven således indeholder en relativt detaljeret angivelse af, til hvad statstilskuddet kan anvendes, er der ingen tilsvarende angivelser for så vidt angår instituttets egenkapital.

4.2.1 Sikkerhed for kautionsforpligtelser

Bestemmelserne i lovens § 2 vedrørende hæftelsen for instituttets kautionsforpligtelser må dog antages at forudsætte, at et centralt sigte med instituttets egne midler er at tjene som ansvarlig kapital for kautionsforpligtelser. Endvidere fremgår det direkte af bestemmelsen, at statsministeren kan fastsætte krav til dennes størrelse.

Bestemmelsen i § 2, stk. 3, kan føres tilbage til den oprindelige lov om økonomisk bistand til et finansieringsinstitut for dagspressen. I bemærkningerne til den pågældende bestemmelse hedder det blandt andet:

”Det vil være et vilkår for ydelse af garanti, at instituttet tilvejebringer et eget kapitalgrundlag og at vedtægterne forpligter medlemmerne til at bidrage hertil. Størrelsen af denne egenkapital fastsættes af statsministeren efter en vurdering af instituttets faktiske muligheder, omfanget af dets virksomhed og den økonomiske risiko, som skønnes at være forbundet hermed.”

Som ovenfor nævnt, har instituttets medlemmer siden instituttets oprettelse løbende betalt medlemsbidrag, og instituttet har blandt andet i kraft heraf tilvejebragt et eget kapitalgrundlag, som frem til midten af 1990'erne løbende voksede.

Statsministeren har imidlertid aldrig fastsat krav til egenkapitalens størrelse, og bestemmelsen indeholder på den baggrund ingen konkrete krav til instituttets forvaltning af egenkapitalen. Bestemmelsen afspejler imidlertid, at det i loven anerkendes, at statsministeren, i kraft af den bagvedliggende statsgaranti, har en retmæssig interesse i forvaltningen af instituttets egenkapital.

Baggrunden for, at statsministeren på trods af den klare hjemmel hertil, ikke har stillet egentlige krav til egenkapitalens størrelse, skal findes i det forhold, at der i instituttets første vedtægter, som blev godkendt af statsministeren i 1971, ikke hjemledes instituttet adgang til at yde støtte eller i øvrigt foretage udbetalinger af den oparbejdede egenkapital ud over til indfrielse af de forpligtelser, der måtte følge af meddelte kautionstilsagn. En ansvarlig kautionspraksis og betydelige kurs- og rentegevinster resulterede som overfor nævnt i, at egenkapitalen i løbet af ganske få år nåede op på et niveau, som ydede fuldt betryggende sikkerhed for kautionsforpligtelserne og dermed også for statsgarantien.

Selvom der aldrig er blevet stillet et sådant krav, kan alene det forhold, at statsministeren i loven er tildelt en adgang til at stille krav til egenkapitalens størrelse, have en vis betydning ved vurderingen af hvilke styringsmidler tilsynsrådet kan antages at være udstyret med, og hvilke hensyn tilsynsrådet kan varetage i forbindelse med tilsynet med instituttet.

Adgangen for statsministeren til at stille krav til egenkapitalens størrelse og endvidere lovgrundlagets krav om betaling af medlemsbidrag må tages som udtryk for lovgivers ønske om i videst muligt omfang at sikre tilstedeværelsen af en tilstrækkelig stor stående kapital til at minimere, og på lidt længere sigt eliminere, risikoen for realisering af statsgarantien.

Selvom lovgrundlaget således indirekte kan siges at stille visse meget overordnede rammer for anvendelsen af egenkapitalen, kan de begrænsninger loven sætter for instituttets adgang til at disponere over egenkapitalen ikke betegnes som nævneværdige. Sådanne begrænsningerne følger imidlertid af de af instituttet vedtagne og af statsministeren godkendte vedtægter.

Frem til 1991 fremgik det af vedtægterne, at instituttets egenkapital (kautionsafdelingens formue) alene havde til formål at yde sikkerhed for kaution til medlemmerne. Det hed således, at *”kautionsafdelingens formue (egenkapitalen) udgør sikkerheden for kautionsforpligtelser og holdes adskilt fra instituttets øvrige formue, der ikke hæfter for kautionsforpligtelser.”* Med instituttets øvrige formue sigtes til finansieringsafdelingens kapital, som alene bestod af det pågældende års statstilskud, idet ikke forbrugte statstilskud ved regnskabsårets udgang efter den dagældende lov skulle overføres til kautionsafdelingen.

4.2.2 Udbetaling af kapitaltilskud

Mens der således ikke i medfør af de frem til 1991 gældende vedtægter var adgang for instituttet til at disponere over egenkapitalen til andet formål end kaution, indførtes der som overfor nævnt ved ændringer af vedtægterne i 1991 en adgang for instituttet til efter tilsynsrådets godkendelse at overføre midler fra egenkapitalen til en dispositionsfond, hvorfra der kunne ydes støtte i form af kapitaltilskud.

Om den støtte, der kunne ydes af de således overførte midler, fremgik det af vedtægterne fra 1991, at de kunne anvendes som tilskud til finansiering af produktivitetsfremmende projekter for medlemmerne, samt til projekter af betydning for den samlede danske presse. I forbindelse med lovændringen i 1997 ændredes vedtægterne således, at der også af egne midler kunne ydes udviklingsstøtte i tilknytning af udviklingsstøtte af statsmidler.

Lovgrundlaget giver ikke tilsynsrådet direkte beføjelser i relation til beslutninger om anvendelse af egenkapitalen, men i forbindelse med ændringerne af vedtægterne i 1991 har man anset tilsynsrådet som garant for, at statsgarantien ikke unødigt udsættes for risiko, hvorfor man har fundet, at en nyindført adgang til at disponere over egenkapitalen til andet formål end den kaution, der er forudsat i lovgrundlaget, alene bør ske efter tilsynsrådets samtykke. Man indførte derfor i de ændrede vedtægter en regel om, at overførsel af midler fra kautionsafdelingen til dispositionsfonden med henblik på udbetaling af støtte alene kunne ske med tilsynsrådets godkendelse.

Samtidig indførte man i vedtægterne i 1991 en bestemmelse som fastslog, at *"tilsynsrådet godkender rammerne for bistanden"* af instituttets egne midler. Om denne bestemmelse var tiltænkt en selvstændig betydning, ud over hvad der fulgte af at tilsynsrådet skulle godkende overførelserne fra egenkapitalen, er uklart, men tilsynsrådet ses i givet fald ikke at have gjort brug af en eventuel kompetence til at fastsætte rammer for denne anvendelse af instituttets egne midler.

Statsministerens – i loven anerkendte – interesse i forvaltningen af instituttets egenkapital må som ovenfor nævnt antages at være begrundet i hensynet til at tilvejebringe og efterfølgende opretholde en forsvarlig egenkapital, som kan udgøre en tilstrækkelig sikkerhed for, at statsgarantien ikke unødigt aktualiseres. Det synes på den baggrund også rigtigt at antage, at det er dette hensyn tilsynsrådet bør varetage i forbindelse med vurderingen af, om midler bør overføres fra kautions-

afdelingen til dispositionsfonden. Lovens forudsætninger synes således at tilsige, at tilsynsrådets praksis ikke bør være mere restriktiv, end dette hensyn tilsiger, og at instituttet bør gives adgang til i vidt omfang selv at vurdere, hvordan egenkapitalen forvaltes mest hensigtsmæssigt.

Som nævnt meddelte tilsynsrådet i forbindelse med vedtægtsændringerne i 1991 tilsagn om, at en del af det årlige afkast af instituttets formue kunne overføres til dispositionsfonden med henblik på udbetaling som kapitaltilskud. I 1998 og 2000 godkendte tilsynsrådet endvidere, at henholdsvis 50 mio. og 25 mio. kr. blev overført til dispositionsfonden.

4.2.3 Anvendelse af instituttets egenkapital på henholdsvis medlemmer og ikke-medlemmer

Om udbetaling af kapitaltilskud af egne midler fremgår det af vedtægterne, at investeringstilskud alene kan ydes til instituttets medlemmer. En tilsvarende begrænsning blev ikke indsat ved ændringerne af vedtægterne i 1997 i forbindelse med udbetaling af udviklingsstøtte, og da en sådan begrænsning ej heller kan udledes af lovgrundlaget, må udviklingsstøtte antages at kunne (og efter omstændigheder at skulle) ydes også til ikke-medlemmer. Der har imidlertid ikke hidtil været eksempler på tildeling af udviklingsstøtte til ikke-medlemmer.

I forbindelse med tidligere lovrevisioner forekommer det at være lagt uprøvet til grund, at egenkapitalen (kautionsafdelingens kapital) i alt væsentligt er resultatet af de indbetalte medlemsbidrag. En regnskabsmæssig gennemgang af instituttets årsregnskaber fra oprettelsen og indtil i dag viser imidlertid, at en betydelig del af egenkapitalen hidrører fra statstilskuddet. Selvom det for en umiddelbar betragtning kan forekomme rimeligt at begrænse støtte af instituttets egne midler til instituttets medlemmer, som har medvirket til opbygning af instituttets egenkapital, er det således væsentligt at bemærke, at en betydelig del af egenkapitalen hidrører fra statsmidler.

I det lys forekommer det mindre oplagt, at tilskud af instituttets egenkapital skulle være forbeholdt medlemmerne, som det i dag er tilfældet for så vidt angår investeringstilskud.

Da det imidlertid helt tilbage fra 1970-loven har været forudsat, at statsmidler har kunnet overføres til egenkapitalen, og dermed også, at egenkapitalen ville komme til at bestå af midler, som delvist hidrørte fra statstilskuddet, har lovgiver haft anledning til at forholde sig til

dette spørgsmål. Det bemærkes i den forbindelse at udover adgangen for statsministeren til at stille krav til størrelsen af den ansvarlige kapital har lovgiver som nævnt ikke fastsat begrænsninger på instituttets adgang til at disponere over egenkapitalen, og lovgiver har eksplicit fastsat, at kautionstilsagn alene kan meddeles til instituttets medlemmer.

Yderligere forekommer bemærkningerne til 1970-loven visse steder at forudsætte en generel tilbageholdenhed med at yde tilskud til ikke-medlemmer, selv hvor der er tale om tilskud hidrørende fra rene statsmidler. I bemærkningerne til 1970-loven anføres det således blandt andet:

”Nye dagblade bør principielt kunne indtræde i systemet på lige fod med eksisterende dagblade, og i praksis vil dette uden videre også kunne blive tilfældet for så vidt angår kapitaltilskudsordningen.”

Det forekommer nærliggende at læse denne bemærkning sådan, at ikke alene garantiordningen, men også tilskudsordningen oprindeligt var tiltænkt medlemmerne af instituttet – om ikke udelukkende så dog fortrinsvis.

I bemærkningerne til 1970-lovens § 3, stk. 1, hedder det imidlertid, at *”tilskud bør kunne ydes, også til dagblade, der ikke er bidragydende medlemmer af instituttet.”*

I lyset af de refererede bemærkninger vil det være rimeligt at antage, at lovgiver i forbindelse med vedtagelsen af den oprindelige lov, enten forudsatte at instituttet ville yde kapitaltilskud af sine egne midler, og at det i relation hertil ikke forventedes, at der ydedes tilskud til ikke-medlemmer, eller at lovgiver ved instituttets tildeling af kapitaltilskud af statsmidler ikke stillede krav om ligebehandling af medlemmer og ikke medlemmer, idet man dog fandt, at tilskud af statsmidler efter omstændighederne skulle kunne tilfalde ikke-medlemmer.

I bemærkningerne til lovændringen i 1984 hedder det i beskrivelsen af gældende ret vedrørende tildeling af finansieringstilskud (som på dette tidspunkt, i kraft af de da gældende vedtægter, alene blev tildelt af statsmidlerne): *”Finansieringstilskud kan ydes til samtlige danske dagblade uanset medlemskab af instituttet.”*

I forlængelse heraf anføres det i bemærkningerne til § 4, at tilskuddet i overensstemmelse med forvaltningsrettens almindelige lighedsgrund-

sætning ikke bør være begrænset til medlemskredsen. Om end det ikke er oplagt, at forvaltningsretlige grundsætninger skulle være afgørende for udformningen af lovgrundlaget, kan bemærkningen tages til indtægt for, at lovgiver bevidst har ønsket at videreføre en retstilstand, hvorefter finansieringstilskud i samme udstrækning skal kunne opnås af ikke-medlemmer som af medlemmer.

Da finansieringstilskud i 1984 alene kunne hidrøre fra statsmidlerne, og der ikke ses at være taget stilling til en situation, hvor finansieringstilskud kunne tildeles af instituttets egne midler, kan der ikke af de refererede bemærkninger til 1984-loven udledes retningslinier for anvendelsen af egne midler.

At det således i vedtægterne fra 1991 fastlægges, at investeringstilskud hidrørende fra instituttets egne midler alene kan tildeles medlemmer af instituttet, må således anses for værende foreneligt med lovgrundlaget.

At man i forbindelse med vedtagelsen af 1970-loven accepterede, at midler, som (til dels) hidrører fra statstilskuddet, fortrinsvis anvendes på medlemmer af instituttet, må i lyset af bemærkningerne til lovforslaget antages at være knyttet op på en almindelige formodning om, at alle danske dagblade ville kunne blive medlemmer af instituttet.

I bemærkningerne til 1970-lovforslaget anførtes blandt andet:

”Alle dagblade har krav på at blive optaget som medlem, når de påtager sig de forpligtelser, der er forbundet hermed. Medlemskab udløser dog ikke automatisk et krav på at opnå økonomisk bistand fra instituttet, idet afgørelsen heraf må bero på en konkret vurdering af det enkelte projekt.”

I forbindelse med lovrevisionen i 1984 hedder det om medlemskredsen i bemærkningerne:

”Instituttets medlemmer udgøres af de danske dagblade, som afgiver en forpligtende erklæring om indbetaling af bidrag til instituttets garantikapital. Bidraget, som oprindeligt var på 5 kr./ton avispapir, forhøjedes i 1980 til 6 kr./ton. For en gennemsnitsavis med et oplag på ca. 30.000 eksemplarer er det årlige bidrag ca. 8000 kr.”

Det forekommer nærliggende at læse disse bemærkninger som lovgivers udtømmende fastlæggelse af, hvilke betingelser instituttet

kan opstille for nye medlemmer. Og at dagblade, som opfylder disse betingelser, har et retskrav på medlemskab.

I bemærkningerne til lovændringen i 1997 er det refererede uddrag af bemærkningerne til forslaget til 1984-loven gentaget ordret. Dette er sket uagtet, at det i de da (og fortsat) gældende vedtægter er anført, at

”Instituttets nuværende medlemskreds udgøres af de danske dagblade, der den 1. juli 1990 har afgivet forpligtende erklæring om indbetaling af bidrag til instituttets garantikapital.

Andre dagblade og dagbladslignende publikationer kan optages som medlemmer af instituttet. Beslutning herom kræver tilslutning fra 3/4 af medlemmerne, jf. § 10.

Nyt medlemskab kan gøres betinget af, at der til garantikapitalen ydes et særligt indtrædelsesbidrag.”

Der ses ikke i senere lovændringer at være taget afstand fra bemærkningerne til 1970-lovforslaget om, at *”alle dagblade har krav på at blive optaget som medlem, når de påtager sig de forpligtelser, der er forbundet hermed.”* Tværtimod forekommer de senere lovændringer at basere sig på en antagelse om, at denne forudsætning videreføres. Bestemmelsen i de gældende vedtægter om, at optagelse af nye medlemmer kræver tilslutning fra 3/4 af medlemmerne forekommer i lyset heraf at være vanskeligt foreneligt med det, der må antages at have været lovens forudsætninger.

Omvendt er der næppe tvivl om, at de gældende vedtægters bestemmelse om betaling af et særligt indtrædelsesbidrag ligger inden for rammerne af de forudsætninger, der kan læses af 1970-lovforslagets bemærkninger om *”de forpligtelser, der er forbundet hermed.”* Det bemærkes i den forbindelse, at det i de tidligste vedtægter for instituttet var fastsat, at

”Medlemskab for dagblade, der først ønsker at indtræde på et senere tidspunkt (end ved instituttets oprettelse) kan gøres betinget af, at der til garantikapitalen ydes et særligt indtrædelsesbidrag svarende til, hvad bladet ville have betalt gennem medlemskab siden instituttets stiftelse.”

Instituttets vedtægter har i alle udformninger fra oprettelsen til i dag indeholdt en bestemmelse, som fastslår, at *”et udtrædende medlem har*

ikke krav på udbetaling af nogen anpart af instituttets formue". Yderligere fremgik det som ovenfor nævnt af bemærkningerne til 1970-lovforslaget, at medlemskab ikke udløste et automatisk krav på økonomisk bistand fra instituttet.

Medlemmerne har således i forhold til instituttet givet uigenkaldeligt afkald på de penge, de indbetaler til instituttet som medlemsbidrag, og medlemmerne kan således ikke stille krav til anvendelsen af deres indbetalte bidrag eller i øvrigt disponere over disse udover gennem deres deltagelse i instituttets beslutningsprocesser, som fastlagt i vedtægterne. De midler, der henstår i instituttet, er således ikke medlemmernes, men instituttets og dermed fuldt underlagt de regler, der i lov og vedtægter gælder for instituttets administration heraf, samt de regler og den praksis, der indenfor lovens og vedtægternes rammer fastsættes af generalforsamling og bestyrelse.

Da tilsynsrådets adgang til at administrere instituttets egenkapital som udgangspunkt er udtømt ved beslutningen om overførelse af midler til dispositionsfonden, er instituttet overvejende frit stillet ved tildelingen af midlerne, idet instituttet dog er underlagt almindelige forvaltningsretlige grundsætninger i forbindelse med afgørelser, som foruden egne midler også vedrører statsmidler, således som tilfældet typisk vil være ved tildeling af udviklingsstøtte.

4.2.4 Tilsynsrådets beføjelser som rekursinstans

Ved lovændringen i 1984 tillagdes tilsynsrådet imidlertid en funktion som rekursinstans for visse af instituttets afgørelser. Rekursfunktionen blev knyttet op på lovens § 2, stk. 2, om kaution i forbindelse med etablering af et nyt dagblad, hvor statsgarantien hæfter primært for op til 10 mio. kr. og § 3 om kapitaltilskud af statslige midler.

I forbindelse med lovændringen i 1997 indførtes adgangen til at yde udviklingsstøtte af statsmidler, når der i den enkelte sag blev ydet udviklingsstøtte af instituttets egne midler med mindst et tilsvarende beløb.

Mens tilsynsrådet ikke er rekursinstans for så vidt angår instituttets afgørelser om anvendelsen af egne midler til investeringstilskud eller tilskud til gavn for den samlede danske presse, tillægger loven tilsynsrådet adgang til at omgøre instituttets afgørelser ikke kun, hvor instituttet administrere statsmidler, men også i to situationer hvor instituttet træffer afgørelse om tildeling af støtte af egne midler –

nemlig hvor der ansøges om kautionstilsagn på mere end 10 mio. kr. i forbindelse med etablering af et nyt dagblad, og i sager om udviklingsstøtte.

Der er formentlig ingen tvivl om, at tilsynsrådet i disse situationer har kompetence til at træffe afgørelser i klagesager, som indebærer, at instituttet vil skulle udbetale yderligere støtte af egne midler.

Tilsynsrådet ses alene ved en enkelt lejlighed at have truffet en sådan afgørelse. Foruden at omgøre instituttets afgørelse indholdsmæssigt, påpegede tilsynsrådet i den pågældende sag tillige en række formelle mangler ved instituttets afgørelse. Der kan generelt være grund til antage, at tilsynsrådet i praksis vil udvise en vis tilbageholdenhed med at omgøre instituttets afgørelser i sager, som til dels vedrører instituttets egne midler, hvor afgørelserne ikke lider af retlige mangler, men alene er utryk for, at det af instituttets udøvede skøn afviger fra tilsynsrådets.

Træffer instituttet imidlertid afgørelser, som er i strid med almindelige forvaltningsretlige principper, hvor sådanne finder anvendelse (altså hvor afgørelserne også berører statslige midler), vil tilsynsrådet både kunne og skulle omgøre instituttets afgørelser, også selvom dette betyder, at instituttet vil skulle udbetale yderlige støtte af egne midler. Det vil eksempelvis kunne ske i sager om udviklingsstøtte, hvor øget statsstøtte efter loven vil nødvendiggøre, at også instituttet betaler et større beløb af sine egne midler. En lignende situation vil på den anden side næppe kunne opstå for så vidt angår kautionstilsagn til nye dagblade, da instituttets beslutning om, hvorvidt man vil give tilsagn om kaution på mere end 10 mio. kr., ikke umiddelbart berører de statslige midler, og dermed heller ikke nødvendigvis vil være underlagt forvaltningsretlige principper. At ethvert kautionstilsagn i princippet kunne tænkes at få betydning for statsgarantien vil næppe være tilstrækkeligt til, at der kan stilles krav om efterlevelse af sådanne principper.

For så vidt angår instituttets afgørelser vedrørende udviklingsstøtte, vil instituttet i princippet være berettiget til at afslå at yde udviklingsstøtte i konkrete sager med henvisning til, at man ikke ønsker at anvende egne midler til det konkrete formål. Dette gælder dog som nævnt alene i den udstrækning eksempelvis forvaltningsretlige principper ikke er til hinder her for.

Tilsynsrådet har i denne forbindelse i en skrivelse til instituttet fra december 2003 givet udtryk for, at man ikke fandt det foreneligt med

lovgrundlaget, hvis instituttet traf beslutning om generelt ikke at ville anvende midler til udviklingsstøtte. Tilsynsrådet fandt således ikke, at instituttet kunne ”*administrere ordningen på en måde, som udelukker, at der vil kunne ydes støtte til ét af de formål, som er anført i loven, og som indgår som et led i forudsætningerne for tildelingen af statstilskuddet.*”

4.3 Instituttets adgang til at ændre på de gældende rammer

Inden for de ovenfor skitserede rammer fastlægger instituttet selv sin praksis og beslutter selv, hvordan enkeltsager skal behandles, og i øvrigt hvordan instituttets midler skal administreres.

I lovgrundlaget fastslås det, som flere gange tidligere nævnt, at instituttets vedtægter skal godkendes af statsministeren.

Da denne lovbestemte forudsætning om godkendelse, må opfattes som en gyldighedsbetingelse for instituttets vedtægter, vil instituttet ikke gyldigt kunne ændre sine vedtægter uden at statsministeren godkender ændringerne.

5. Statens adgang til at disponere over statstilskuddet og instituttets egenkapital og til generelt at ændre på ordningen med Dagspressens Finansieringsinstitut.

Da loven fastslår, at instituttets vedtægter skal godkendes af statsministeren, må heri forudsætningsvis ligge, at initiativ til ændring af vedtægterne skal udgå fra instituttet. De nye vedtægter må således først skulle vedtages i overensstemmelse med den i de hidtidigt gældende vedtægter fastlagte procedure, og derefter forelægges statsministeren til godkendelse. Hverken statsministeren eller tilsynsrådet vil på den baggrund kunne ændre instituttets vedtægter uden om instituttet.

I medfør af den praksis, der som tidligere nævnt har været anvendt siden midten af 1970'erne, kan tilsynsrådet med bindende virkning fastsætte visse typer af retningslinier for tildeling af støtte af statsmidlerne.

Herudover har hverken statsministeren eller tilsynsrådet adgang til at regulere instituttets praktiske administration af hverken statstilskuddet eller egenkapitalen.

I kraft af tilsynsrådets funktion som rekursinstans vil tilsynsrådet dog også have adgang til at sikre, at instituttets tildelingspraksis vedr. statsmidler – og i relation til udviklingsstøtten også vedr. instituttets egne midler – ikke bliver for restriktiv.

Ønsker staten at ændre på anvendelsen og administrationen af statsstøtten, og ønsker instituttet ikke at gennemføre vedtægtsændringer i overensstemmelse med statens ønsker, er staten henvist til enten at ophøre med at yde statstilskud og tildele de statslige midler igennem andre kanaler eller til at ændre på lovgrundlaget.

For så vidt angår statstilskuddet er det utvivlsomt, at staten kan beslutte at ophøre med at yde årlige tilskud til instituttet. At statsministeren i loven bemyndiges til at tildele et tilskud af en vis størrelse, giver ikke instituttet et retskrav på støtte. Dette illustreres da også ved, at staten en række år har besluttet alene at yde et tilskud, som ligger betydeligt under bemyndigelsens maksimum.

Det samme må antages at gælde statsgarantien, således at staten kan beslutte, at der ikke ud over allerede eksisterende forpligtelser skal stilles statsgaranti i forbindelse med instituttets virksomhed.

Ønsker staten at ændre på administrationen og anvendelsen af instituttets egne midler, vil dette alene kunne ske ved et lovindgreb. Et lovindgreb som berører eller indskrænker instituttet adgangen til at disponere over egne midler, vil imidlertid efter omstændighederne antage karakter af ekspropriation, som alene vil kunne gennemføres hvor grundlovens krav herom er opfyldt og mod fuldstændig erstatning.

Instituttet er oprettet på privatretligt grundlag, og statens tilskud til instituttet gives i princippet på samme måde som ethvert andet tilskud, som efter gældende regler gives til private. Uanset at betydelige dele af formuen er opstået i kraft af tilførte statstilskud, har staten således ikke i relation til Dagspressens Finansieringsinstitut en særlig adgang til at kræve at få andel i den formue, som instituttet har opbygget, og kan ej heller i øvrigt uden om instituttet tage initiativ til ændringer af de gældende regler for, hvordan formuen skal anvendes.

Bilag 6

Arbejdsgruppen om Dagspressens Finansieringsinstitut

Dato: 28. maj 2004

Arbejdsrapport om Dagspressens Finansieringsinstituts behandling af tilskudsansøgninger

Sammenfatning

En gennemgang af lovgrundlaget og vedtægterne for Dagspressens Finansieringsinstitut samt praksis fra tilsynsrådet illustrerer, at de gældende regler for instituttets sagsbehandling giver anledning til en række praktiske såvel som principielle problemer.

Om en given ansøgning vedrører støtte af statsmidler, støtte af instituttets egne midler eller støtte af blandede midler vil som udgangspunkt være afgørende for, om sagsbehandlingen reguleres af forvaltningsretlige eller privatretlige regler.

De relevante forvaltningsretlige og privatretlige sagsbehandlingsregler adskiller sig på mange punkter væsentligt.

Således vil et bestyrelsesmedlem efter omstændighederne være inhabil efter forvaltningsrettens regler under omstændigheder, som ikke vil gøre den pågældende inhabil efter de regler, der gælder på privatretligt grundlag.

Såvel efter forvaltningsretlige som privatretlige regler gælder imidlertid, at et bestyrelsesmedlem ikke vil være inhabil blot i kraft af et generelt konkurrentforhold imellem det dagblad, der søger om støtte, og det dagblad det pågældende bestyrelsesmedlem er engageret i.

For så vidt angår reglerne om bestyrelsesmedlemmers diskretion og tavshedspligt, er forskellene på forvaltningsrettens regler og de regler, der gælder på privatretligt grundlag, endnu større, og situationen kompliceres yderligere af, at der i relation til instituttets bestyrelse må siges at være en vis uklarhed med hensyn til, om de forvaltningsretlige regler om tavshedspligt overhovedet finder anvendelse på medlemmerne.

På trods af – eller måske snarere i kraft af – uklarheden om, hvilke regler der faktisk gælder for bestyrelsesmedlemmerne for så vidt angår diskretion og tavshedspligt, forekommer det rigtigst ikke at lade bestyrelsens medlemmer være omfattet af de meget strenge forvaltningsretlige regler. Dette betyder i praksis, at der ikke vil være nogen strafferetlig beskyttelse mod bestyrelsesmedlemmers brud på deres tavshedspligt, men alene et spørgsmål om eventuel erstatning i den udstrækning nogen har lidt et tab som følge af bruddet.

Som resultat af nogle af de betænkeligheder, der fra eksternt hold har været udtrykt vedrørende bestyrelsens habilitet og sikkerheden for medlemmernes diskretion, har tilsynsrådet i en enkelt konkret sag om etableringsstøtte til Dagbladet Dagen behandlet ansøgningen som første (og eneste) instans.

Uanset at instituttets sagsbehandling ikke i praksis ses at have givet problemer, illustrerer sagen om Dagbladet Dagen, at de eksisterende regler for instituttets sagsbehandling ikke i alle henseender lever op til de forventninger, ansøgere i dag vil kunne have til behandlingen af sager om tilskud, der helt eller delvist hidrører fra statslige midler.

Instituttets opbygning og sagsbehandling.

Af lov om økonomisk bistand til Dagspressens Finansieringsinstitut følger forudsætningsvis, at instituttet efter ansøgning kan påtage sig kautionsforpligtelser og yde støtte i form af kapitaltilskud.

Instituttets sagsbehandling

Udover bestemmelsen om rekursadgang i § 5, stk. 3, indeholder loven ikke bestemmelser vedrørende sagsbehandling. Loven indeholder således ingen retningslinier for instituttets behandling af ansøgningerne.

Efter instituttets gældende vedtægter, som i overensstemmelse med lovgrundlaget er godkendt af Statsministeren, er det instituttets bestyrelse, som træffer beslutning om ydelse af økonomisk bistand i henhold til vedtægterne.

Af retningslinierne for instituttets behandling af ansøgninger af 1. oktober 2003 fremgår det blandt andet, at

”Anmodninger om støtte håndteres af DF’s organisation, som består af bestyrelsen og den daglige ledelse/sekretariatet.

Bestyrelsen, der udgøres af dagbladsfolk, træffer alle afgørelser om støtte på basis af skriftlige oplæg fra den daglige ledelse/sekretariatet.”

Bestyrelsen

Om sammensætningen af bestyrelsen hedder det i vedtægternes § 12, stk. 1, at

”Instituttet ledes af en bestyrelse bestående af en formand og 4 andre medlemmer, der vælges af generalforsamlingen for 1 år ad gangen. Ved valg af bestyrelsen bør særligt hensyn tages til, at bestyrelsen råder over kendskab til kreditværdighedsbedømmelse og dagblades produktionsteknik.”

På den årlige generalforsamling har hvert af de dagblade, der er medlemmer af Dagspressens Finansieringsinstitut, én stemme samt yderligere én stemme for hvert fulde 5.000 kr. indbetalt bidrag til instituttet i det forrige regnskabsår – dog maksimalt 15 stemmer.

I praksis har de i § 12 nævnte hensyn hidtil medført, at medlemmerne af instituttets bestyrelse har haft omfattende erfaring fra dagbladsbranchen og oftest en direkte tilknytning til et eller flere dagblade.

Direktionen

Den daglige ledelse har siden oprettelsen af Dagspressens Finansieringsinstitut i 1970 været varetaget af Finansieringsinstituttet for Industri og Håndværk (FIH), og dette er nu direkte fastsat i vedtægternes § 13, som har følgende ordlyd:

”Bestyrelsen har ved særlig overenskomst antaget Finansieringsinstituttet for Industri og Håndværk A/S som direktion og overdraget den daglige virksomhed til dette.”

I forlængelse heraf anføres det i retningslinierne for instituttets behandling af ansøgninger:

”FIH har siden etableringen i 1970 været antaget som direktion for DF, og alle opgaver omkring støtteindstilling, kontakt med ansøgere, sekretariatsopgaver mv. løses af medarbejdere fra FIH.

FIH har ekspertise i vurdering af investeringsbudgetter, bedømmelse af regnskaber og håndtering af udbetalinger med dertil hørende opfølgning og kontrol, ligesom der hos FIH findes funktioner til varetagelse af økonomistyring, regnskabsudarbejdelse, erhvervsjura, formueforvaltning mv.”

Problemstilling

Som det således vil være fremgået, forestår en bestyrelse bestående af personer med tæt kontakt til dagbladsbranchen og med personlig interesse i et eller flere dagblade behandlingen af ansøgninger om støtte fra alle danske dagblade.

Dette forhold har i enkelte konkrete sager givet anledning til, at ansøgere har udtrykt mistillid til instituttets habilitet og diskretion i forhold til behandling af de indgivne ansøgninger.

I forbindelse med Dagbladet Dagens ansøgning om etableringsstøtte i 2002 afviste ansøgeren at udlevere sin samlede forretningsplan samt en række andre dokumenter til instituttet. Ansøgeren fandt således, at det i lyset af bestyrelsens sammensætning af konkurrencemæssige grunde ville være problematisk at give bestyrelsen indsigt i de pågældende dokumenter.

Instituttet afviste på denne baggrund at tage stilling til Dagbladet Dagens ansøgning om etableringsstøtte.

I tillæg til betænkelighederne i relation til forretningshemmeligheder m.v., udtrykte ansøgeren også over for Statsministeriet generel tvivl om bestyrelsens habilitet i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om tilskud til nye - potentielt konkurrerende - dagbladsprojekter.

I den konkrete sag klagede ansøgeren til Tilsynsrådet for Dagspressens Finansieringsinstitut over instituttets beslutning om at afvise at behandle ansøgningen.

Instituttet oplyste i den forbindelse overfor tilsynsrådet, at

”Bl.a. med henvisning til sammensætningen af bestyrelsen for DF har ansøgeren ikke ønsket at stille yderligere materiale til rådighed ud over det, som indgik ved behandlingen af anmodningen om planlægningsstøtte.

Det er stadig DFs opfattelse, at det ikke er muligt at behandle en støtteanmodning uden en relevant belysning af projektet. Der kan ikke opstilles faste krav til omfanget af materiale, men i det foreliggende tilfælde er som anført af ansøgeren selv, udarbejdet et omfattende materiale til brug for private investorer, som søges til projektet.

Efter DFs opfattelse må der stilles mindst samme krav til det materiale, som ligger til grund for afgørelsen af, om der kan ydes tilskud af statsmidler, som til det materiale private investorer får for at afgøre, om de vil skyde penge i projektet.

Eftersom det foreliggende etableringsprojekt er langt mere omfattende, end noget DF tidligere har været præsenteret for, må kravene til projektet materialet nødvendigvis være tilsvarende store.”

Ansøgeren stillede i forbindelse med klagen det af instituttet efterspurgte materiale til rådighed for tilsynsrådet, idet ansøgeren understregede, at materialet af konkurrencemæssige grunde ikke måtte udleveres til instituttet.

Tilsynsrådet realitetsbehandlede på denne baggrund den pågældende ansøgning som første (og eneste) instans.

Sagen gav efterfølgende anledning til en del debat, som blandt andet resulterede i en række folketingsspørgsmål til statsministeren, hvoraf det ene, spørgsmål S 1262 af 6. januar 2003, havde følgende ordlyd:

”Overvejer regeringen at ændre konstruktionen for Dagspressens Finansieringsinstitut, herunder bestyrelsessammensætningen og/eller bestyrelsens kompetence, så bestyrelsen for Dagspressens Finansieringsinstitut ikke kommer i en slags inhabilitetssituation, hvor bestyrelsen ikke kan få alle relevante oplysninger, og derfor ikke mener at kunne sige ja til støtte, og hvor tilsynsrådet til gengæld godkender støtten, uanset at det må være bestyrelsen for Dagspressens Finansieringsinstitut, der må forventes at besidde den fornødne kompetence til at træffe den slags afgørelser.”

Sagen om Dagen ses således at have givet anledning til overvejelser i relation til særligt tre spørgsmål vedrørende behandlingen af støtteansøgninger.

For det første spørgsmålet om bestyrelsesmedlemmernes habilitet i relation til den generelle behandling af sager om støtte indenfor dagbladsbranchen (almindelig habilitet) og i relation til konkrete sager vedrørende enkelte ansøgninger (speciel habilitet).

For det andet spørgsmålet om varetagelsen af de ansøgende dagblades interesse i ikke at give konkurrenter indsigt i oplysninger, som normalt ville blive betragtet som forretningshemmeligheder, og som kan have betydning for konkurrenters ageren på markedet.

Og for det tredje spørgsmålet om tilsynsrådets behandling af enkelte sager som første og eneste instans.

De tre spørgsmål vil i det følgende blive behandlet hver for sig.

Forvaltningsrettens anvendelse på instituttets sagsbehandling

Der er betydelig forskel på de regler om blandt andet habilitet og tavshedspligt, der gælder i medfør af forvaltningsretten, og de regler der gælder indenfor privatreten.

Det er derfor afgørende for vurderingen af hvilke krav, der kan stilles til bestyrelsen for Dagspressens Finansieringsinstitut og dennes sagsbehandling, at fastslå, om og i hvilken udstrækning instituttet er underlagt forvaltningsrettens regler.

Allerede i 1988 rejste Dagspressens Finansieringsinstitut over for Statsministeriet spørgsmålet om, hvorvidt forvaltningslovens regler om inhabilitet fandt anvendelse på instituttets bestyrelse i forbindelse med behandlingen af en konkret sag.

Statsministeriet meddelte i den anledning Dagspressens Finansieringsinstitut, at instituttet ikke efter Statsministeriets opfattelse kunne anses for omfattet af forvaltningslovens regler, da instituttet ikke kunne henregnes til ”den offentlige forvaltning”.

Statsministeriet konkluderede i den forbindelse, at de eneste habilitetsregler, der i givet fald ville kunne finde anvendelse på instituttets bestyrelse, ville have privat- og erhvervsretlig karakter.

Statsministeriet var således af den opfattelse, at Dagspressens Finansieringsinstitut ikke kunne anses for omfattet af forvaltningsloven – herunder reglerne om habilitet og tavshedspligt.

I en senere sag fra 1995 nåede Statsministeriet ligeledes frem til, at Dagspressens Finansieringsinstitut ikke kunne henregnes til den offentlige forvaltning. Statsministeriet lagde ved vurderingen i denne sag vægt på,

”at Dagspressens Finansieringsinstitut er en selvejende institution oprettet på privatretligt grundlag af private parter, at Finansieringsinstituttets uafhængighed i forhold til den offentlige forvaltning er af betydning i forhold til karakteren af den virksomhed, som finansieringsinstituttet udøver, at det offentlige ikke har indflydelse på finansieringsinstituttets daglige drift, og at det offentlige gennem godkendelse af finansieringsinstituttets vedtægter og nedsættelsen af et tilsynsråd alene udøver en begrænset kontrol med finansieringsinstituttets virksomhed.”

Dette resultat må antages at være korrekt, for så vidt angår de overordnede rammer for instituttets virksomhed.

I bemærkningerne til forslag til lov om økonomisk bistand til Dagspressens Finansieringsinstitut fra 1984 hedder det imidlertid

”...at finansieringsinstituttets bestyrelse, når den administrerer statsgaranti- og statstilskudsordninger, er undergivet forvaltningsrettens almindelige regler om f.eks. habilitet og magtfordrejning.”

Det må på den baggrund lægges til grund, at svaret på spørgsmålet om, hvilke regler der finder anvendelse på bestyrelsens sagsbehandling må afhænge af, om der i den konkrete sag er tale om tildeling af støtte af statsmidler eller af instituttets egne midler.

Er der tale om tildeling af statsmidler vil instituttets bestyrelse som udgangspunkt være underlagt almindelige forvaltningsretlige regler.

Er der konkret tale om tildeling af støtte af instituttets egne midler, vil forvaltningsrettens regler ikke finde anvendelse på bestyrelsens sagsbehandling, og regler om habilitet og tavshedspligt vil således

alene gælde i den udstrækning disse er af privat- og erhvervsretlig karakter.

Habilitet

Almindelig habilitet i forvaltningsretten

Forvaltningsrettens regler om almindelig habilitet vedrører spørgsmålet om, hvilke krav der skal være opfyldt, for at en person kan være lovligt udnævnt eller valgt til et givent hverv.

Ofte vil der i lovgivningen være opstillet særlige positive habilitetskrav vedrørende en forudsat sagkundskab.

På det generelle plan stiller princippet om almindelig habilitet alene meget begrænsede krav til den pågældende person. Der vil således i almindelighed alene stilles krav om, at den pågældende er valgt eller udpeget i overensstemmelse med de regler, der gælder for hvervet, og at den pågældende er i besiddelse af de fysiske og psykiske egenskaber, som er nødvendige for at varetage hvervet.

Det er imidlertid også almindeligt antaget, at udnævnelse til et offentligt organ som hovedregel må være udelukket, hvis det kan forudses, at den pågældende konkret vil være (specielt) inhabil i relation til en stor del af de sager, som organet behandler.

Det forhold at en person vil stå i interessefællesskab med parter i konkrete sager, kan ikke generelt bevirke, at den pågældende ikke kan udnævnes til det pågældende kollegiale organ. Sådant interessefællesskab vil således normalt heller ikke være ensbetydende med speciel inhabilitet i de konkrete sager. Hvor lovgivningen opretter kollegiale organer, vil formålet ofte være at få forskellige grupper og interesser repræsenteret.

Der kan ikke fastsættes nogen fast grænse for, hvor hyppigt speciel inhabilitet må forventes at ville indtræde, før en given person skal anses for almindeligt inhabil i relation til et givent hverv. Efter omstændighederne må det antages, at blandt andet formålet og karakteren af det pågældende organ, og den virksomhed det udfører, vil kunne have en vis indflydelse på, hvor grænsen bør lægges. I relation til varetagelsen af opgaver på et område, hvor kun relativt få personer har den fornødne ekspertise, kan det efter omstændighederne forekomme rigtigst at acceptere, at der forholdsvis ofte vil foreligge speciel inhabilitet, uden at den pågældende derved bliver almindeligt inhabil.

Selvom medlemmerne af bestyrelsen ikke udpeges som interesse-repræsentanter, men i kraft af deres branchekendskab, vil det begrænsede branchefelt de agerer indenfor, de krav der stilles til deres ekspertise, konstruktionen med at overlade beslutningskompetencen til en selvejende institution der i øvrigt agerer på privatretligt grundlag, samt det forhold, at bestyrelsen vælges af et meget bredt udsnit af branchen, således tale for en vis tilbageholdenhed med at statuere almindelig inhabilitet, hvor hyppigheden af speciel inhabilitet ikke må forventes at blive meget stor.

I relation til den konkrete post eller stilling vil der som nævnt ofte også være knyttet visse positive krav. Sådanne krav stilles imidlertid ikke i lovgrundlaget for Dagspressens Finansieringsinstitut, og de ovenfor citerede bestemmelser i vedtægterne kan ikke antages at være af en sådan art, at de gør medlemskab af bestyrelsen betinget af særlige egenskaber.

Speciel habilitet i forvaltningsretten

Hvor reglerne om almindelig habilitet vedrører spørgsmålet om, hvornår en given person kan besidde en given post, vedrører reglerne om speciel habilitet behandlingen af de enkelte sager, og spørgsmålet

om, hvornår en person har en sådan interesse i eller tilknytning til en given sag, at den pågældende ikke bør beskæftige sig med den, endsige deltage i afgørelsen af den.

Forvaltningsrettens specielle inhabilitet er defineret i forvaltningslovens § 3, hvoraf bestemmelserne i § 3, stk. 1, nr. 3 og 5, og stk. 2, er af særlig interesse i relation til Dagspressens Finansieringsinstitut:

”§ 3. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis

[...]

- *3) vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald,*
- *5) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.*

Stk. 2. Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

[...]”

§ 3, stk. 1, nr. 3, om ”selskabsinhabilitet” vil i almindelighed udelukke et bestyrelsesmedlem fra at deltage i behandlingen af en ansøgning, fra et dagblad, som den pågældende selv er en del af ledelsen i.

Endvidere forekommer det rigtigst også at lade den pågældende være udelukket fra at deltage i behandlingen af en ansøgning fra et andet dagblad, hvis det selskab den pågældende indgår i ledelsen af har aktiemajoriteten eller en så betydelig aktiepost i det ansøgende selskab,

at den pågældendes selskab kan siges at have en selvstændig væsentlig interesse i den pågældende sag.

For så vidt angår ansøgninger fra konkurrerende virksomheder antages det almindeligvis, at et generelt konkurrenceforhold ikke nødvendigvis medfører, at et medlem af et kollegialt organ bliver inhabil ved behandling af sager om tilskud til den konkurrerende virksomhed efter reglen i § 3, stk. 1, nr. 3. En sådan interesse i sagen vurderes således ikke generelt at udgøre en sådan særlig interesse som forudsat i bestemmelsen.

Heller ikke opsamlingsbestemmelsen i nr. 5, vil nødvendigvis medføre, at der vil foreligge inhabilitet, hvor organet behandler ansøgninger fra en konkurrent.

Højesteret har i en ældre dom fra 1963 (UFR 1963.973) vedrørende mulig inhabilitet i forhold til behandlingen af en sag vedrørende et nævnsmedlems konkurrent udtalt, at *”det efter omstændighederne må accepteres, at tilforordnede sagkyndige kan have mere almindelige erhvervsmæssige interesser”* i de forelagte sager.

Selvom der ikke i retspraksis kan findes mange eksempler på, at et konkurrentforhold har resulteret i inhabilitet, må vurderingen efter både nr. 3 og nr. 5 i alle tilfælde baseres på en konkret vurdering af blandt andet karakteren af det foreliggende konkurrentforhold og væsentligheden af den foreliggende sag.

Mens det generelle konkurrentforhold således ikke nødvendigvis gør den pågældende inhabil, vil inhabilitet typisk indtræde, hvis begge de konkurrerende virksomheder søger om del i den samme støtte. Det vil således formentligt være rigtigst at anse et bestyrelsesmedlem for inhabil i relation til behandlingen af en konkurrents ansøgning, hvis bestyrelsesmedlemmets eget dagblad ligeledes ansøger om støtte på

det givne tidspunkt, og der ikke er midler til rådighed til at imødekomme alle ansøgninger.

Generelt indeholder den ovenfor refererede bestemmelse i § 3, stk. 2, en ”bagatelgrænse” i forhold til situationer, hvor der eksempelvis i kraft af den foreliggende sags karakter, ikke kan antages at være nogen reel risiko for, at det pågældende bestyrelsesmedlems vurdering af sagen vil blive påvirket af uvedkommende hensyn.

Privatretlige habilitetsregler

I relation til behandlingen af ansøgninger om støtte, som ikke omfatter statsmidler, men alene instituttets egne midler, finder de forvaltningsretlige regler som ovenfor nævnt ikke anvendelse, og eventuelle habilitetsregler vedrørende denne sagsbehandling må findes indenfor privatretten.

De privatretlige habilitetsprincipper er ikke lovregulerede, og det vil derfor langt hen ad vejen være op til den enkelte juridiske persons egne vedtægter, at fastlægge rammerne for sammensætningen af bestyrelsen, dennes kompetence og eventuelle begrænsninger heri.

Hvor vedtægterne ikke behandler spørgsmålet om eksempelvis inhabilitet, vil der efter omstændighederne kunne opstå situationer, hvor manglende regler vil føre til så åbenlyst uhensigtsmæssige resultater, at der ud fra almindelige rimelighedsbetragtninger vil kunne udledes visse retlige rammer af retsprincipper fra eksempelvis selskabsretten.

Af særlig relevans er i den forbindelse aktieselskabslovens § 58, hvorefter et bestyrelsesmedlem i et aktieselskab ikke må deltage i behandlingen af spørgsmål om aftaler mellem selskabet og den pågældende selv - eller om aftaler mellem selskabet og tredjemand, hvis bestyrelsesmedlemmet har en væsentlig interesse deri.

Selvom denne bestemmelse om speciel habilitet alene finder direkte anvendelse på aktieselskaber, vil principperne i den efter omstændighederne kunne tages som udtryk for en almindelig udfyldningsregel, der også vil finde anvendelse på eksempelvis bestyrelsen for Dagspressens Finansieringsinstitut i situationer, hvor en mangel på habilitetsregler vil føre til urimelige resultater.

Det må i lyset heraf eksempelvis antages, at et medlem af instituttets bestyrelse efter omstændighederne vil være inhabil i forhold til bestyrelsens behandling af en ansøgning fra et dagblad, i hvilket bestyrelsesmedlemmet selv indgår i ledelsen, også hvor ansøgningen alene vedrører instituttets egne midler, i hvert fald i det omfang der er tale om betydelige beløb eller dispositioner, som i øvrigt vil stille det pågældende dagblad særligt gunstigt i forhold til øvrige medlemmer af instituttet.

Omvendt kan der næppe i praksis antages at ville foreligge privatretlig inhabilitet i sager, som vedrører andre dagblade end dem, som bestyrelsesmedlemmerne selv er engagerede i.

De sager, som ikke er omfattet af de forvaltningsretlige regler, idet de vedrører instituttets egne midler, vil i praksis være ansøgninger fra instituttets medlemmer.

Bestyrelsen er valgt af instituttets generalforsamling i overensstemmelse med vedtægterne for instituttet. Vedtægterne understreger som overfor nævnt, at bestyrelsesmedlemmerne skal have en særlig sagkundskab, som i praksis normalt kun vil kunne erhverves ved tæt tilknytning til branchen.

Instituttets medlemmer har ikke alene ved vedtagelsen af disse vedtægter, men også ved det konkrete valg af bestyrelsens medlemmer udpeget en bestyrelse, som består af personer som i praksis vil være i

konkurrentforhold til ansøgerne i samtlige de sager, der forelægges bestyrelsen til afgørelse.

Generalforsamlingen har ved valg af medlemmer til bestyrelsen udtrykt sin tillid til, at medlemmerne kan forvalte denne interesse på forsvarlig vis.

Medlemmernes betydelige indflydelse på, hvem der sidder i bestyrelsen vil således også tale for ikke at stille vidtgående habilitetskrav til bestyrelsesmedlemmer i sager, som alene vedrører instituttets egne midler.

Adskillelse af støttemidler, herunder støtte af blandede midler

Som det vil være fremgået, er der en ikke ubetydelig forskel på, hvilke krav der kan stilles til bestyrelsesmedlemmernes habilitet, alt efter om den enkelte sag vedrører tildeling af støtte af statsmidler eller af instituttets egne midler.

I praksis vil ansøgere om støtte – i den udstrækning de er medlemmer af instituttet – ikke have en større interesse i, hvilke midler en eventuel støtte tildeles af, og det kan derfor i praksis give anledning til vanskeligheder for bestyrelsen at foretage den relevante sontring. Alternativet til løbende at sondre mellem disse grupper af sager inden behandlingen af den enkelte ansøgning påbegyndes, vil være at følge de mere vidtgående forvaltningsretlige regler ved behandlingen af alle sager.

I praksis synes dette da også at være den linie bestyrelsen som udgangspunkt har valgt at følge. I retningslinierne for instituttets behandling af ansøgninger hedder det således, at

”Sagsbehandlingen følger i øvrigt forvaltningsloven mv. ...”

En differentiering mellem de enkelte sager, som foretages af bestyrelsen efter dennes egen beslutning, vil da også efter omstændighederne kunne forekomme vilkårlig og medføre en adgang til omgåelse, da bestyrelsen ved at henføre en del af de sager, som efter forvaltningsrettens regler kunne give anledning til overvejelser om mulig inhabilitet til at vedrøre egne midler, ofte vil kunne eliminere inhabilitetsproblemet.

Da reglerne er så forskellige, som tilfældet er, vil det endvidere være af betydning at fastlægge, hvilke regelsæt der finder anvendelse i sager om støtte af blandede midler.

En umiddelbar læsning af de overfor citerede bemærkninger til 1984-loven tilsiger, at enhver sag, som vedrører statsmidler vil skulle behandles efter forvaltningsrettens regler.

Det bemærkes imidlertid i den forbindelse, at der ikke i medfør af 1984-loven var adgang til at tildele udviklingsstøtte, som er det i praksis eneste væsentlige eksempel på kapitaltilskud af blandede midler. I forbindelse med 1997-lovens indførelse af udviklingsstøtte ses lovgiver ikke at have forholdt sig til spørgsmålet om forvaltningsrettens anvendelse på behandlingen af disse sager.

Da betragtningen i bemærkningerne til 1984-loven imidlertid ikke alene rettede sig mod kapitaltilskud, men tillige mod garantistillelse, som også på daværende tidspunkt i princippet kunne stilles af blandede midler, forekommer det rigtigst at overføre princippet i 1984-loven direkte på udviklingsstøtten efter 1997-loven.

Dette resultat synes endvidere at være bedst foreneligt med det faktum, at ansøgning om støtte af blandede midler kan indgives af medlemmer såvel som ikke-medlemmer af instituttet.

Ansøgere, som ikke er medlemmer af instituttet, og som dermed ikke har haft nogen indflydelse på sammensætningen af bestyrelsen, vil således principielt have et stærkere behov for beskyttelse mod usaglige afgørelser end de medlemmer, som har været med til at vælge bestyrelsen.

Tavshedspligt og konkurrencehensyn

Som ovenfor nævnt, har der i konkrete sager fra ansøgers side været udtrykt mistillid til Dagspressens Finansieringsinstituts bestyrelses absolutte diskretion i forhold til oplysninger om ”konkurrencehemmeligheder”, som fremlægges i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om planlægnings- eller etableringsstøtte til nye dagbladsprojekter.

At det i vedtægterne er fastsat, at bestyrelsesmedlemmerne er undergivet tavshedspligt, har ikke været tilstrækkeligt til at komme denne mistillid til livs.

Som tidligere nævnt realitetsbehandlede tilsynsrådet i 2002 en støtteansøgning fra Dagbladet Dagen på denne baggrund.

Sagen om Dagbladet Dagen illustrerer således, at instituttet i ansøgers øjne kan forekomme uegnet til at træffe afgørelse i visse konkrete sager. Dette gælder således i tilfælde, hvor det for en forsvarlig behandling af sagen er nødvendigt at have adgang til detaljerede oplysninger om virksomheden, som ansøgeren ikke ønsker at fremlægge for konkurrenter.

Også på dette område er der imidlertid væsentlig forskel på de regler der gælder indenfor forvaltningsretten, og de regler der gælder på privatretligt grundlag.

Forvaltningsretlige regler om tavshedspligt m.v.

Efter forvaltningslovens regler har den, der virker inden for den offentlige forvaltning, tavshedspligt

”når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, herunder navnlig til:

[...]

- *6) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold, eller*
- *7) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers økonomiske interesse i at beskytte oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold.”*

Dagbladenes interesse i at kunne hemmeligholde forretningsoplysninger vil i almindelighed være omfattet af de under nr. 6 og nr. 7 nævnte hensyn.

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 27 er knyttet op på bestemmelsen i straffelovens § 152, hvorefter

”Den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, og som uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder.

Stk. 2. Straffen kan stige til fængsel indtil 2 år, hvis forholdet er begået med forsæt til at skaffe sig eller andre uberettiget vinding eller der i øvrigt foreligger særlig skærpende omstændigheder.

Stk. 3. ”En oplysning er fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt

er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.”

Oplysninger om forhold, der er omfattet af opstillingen i forvaltningslovens § 27, vil således i almindelighed ikke kunne videregives til udenforstående af personer, som har fået kendskab til disse forhold i forbindelse med udøvelsen af et offentligt hverv.

Bestemmelsen fastlægger i øvrigt, at ikke blot videregivelsen af de pågældende oplysninger, men også den uberettigede anvendelse, er strafbar.

Den sidste tilføjelse kan forekomme væsentlig, da medlemmerne af bestyrelsen for Dagspressens Finansieringsinstitut ofte har en bestemmende indflydelse på dispositioner i konkurrerende dagblade, hvorfor det typisk ikke vil være nødvendigt at videregive oplysningerne for at udnytte et kendskab til de ansøgende dagblades forretningshemmeligheder.

Mens reglerne således for en umiddelbar betragtning er klare, er det ikke ganske utvivlsomt, om de refererede bestemmelser rent faktisk finder anvendelse på medlemmerne af instituttets bestyrelse.

Der er således tale om en ganske alvorligt sanktioneret straffebestemmelse, hvis anvendelse normalt må kræve en relativt klar hjemmel. Det forekommer således ikke oplagt, at bestemmelsen vil finde anvendelse på personer, som ikke virker inden for den offentlige forvaltning i traditionel forstand, og i forhold til hvem hjemmelen til at anvende forvaltningsloven og dermed i det konkrete tilfælde også straffelovens § 152, alene vil kunne findes i en generelt formuleret betragtning i bemærkningerne til en særlov.

Spørgsmålet kan ikke antages at være endeligt afklaret, men det forekommer på det foreliggende grundlag rigtigst ikke at anse

medlemmerne af instituttets bestyrelse for omfattet af forvaltningslovens regler om tavshedspligt.

På den baggrund er det alene de privatretlige regler om tavshedspligt, der med sikkerhed finder anvendelse på bestyrelsens medlemmer.

Privatretlige regler om tavshedspligt m.v.

Heller ikke vedrørende tavshedspligt findes der lovfæstede almindelige privatretlige regler.

Udgangspunktet for vurderingen af, i hvilken udstrækning en bestyrelses medlemmer er underlagt en generel tavshedspligt, er således de af den pågældende virksomhed selv fastsatte regler.

I § 12 i instituttets vedtægter, er det fastsat, at

”Bestyrelsen har tavshedspligt med hensyn til de oplysninger, som fremkommer i forbindelse med behandlingen af sager, der forelægges instituttet.”

Et bestyrelsesmedlems brud på denne tavshedspligt, vil typisk medføre, at den pågældende kan ifalde et erstatningsansvar i den udstrækning nogen har lidt et økonomisk tab som resultat af bruddet på tavshedspligten, men vil normalt ikke i øvrigt kunne sanktioneres.

Tilsynsrådet som 1. instans

Som nævnt, overtog tilsynsrådet i sagen om Dagbladet Dagen behandlingen af en sag om etableringsstøtte i første instans, fordi ansøgeren ikke fandt at kunne udlevere de nødvendige dokumenter til bestyrelsen for instituttet.

På baggrund af sagen om Dagen, må det antages, at hensynet til ligebehandling m.v. efter omstændighederne vil give andre dagblade et

tilsvarende krav på også at få deres sag behandlet direkte i tilsynsrådet uden om instituttet.

Dette gælder dog i sagens natur alene afgørelser, som vedrører anvendelsen af statsmidler, idet instituttets afgørelser om anvendelse af egne midler ikke kan indbringes for tilsynsrådet.

Mens denne sondring umiddelbart kan forekomme klar, er det som tidligere antydte ofte ikke givet, hvilke midler en given ansøgning vedrører. Det vil derfor normalt heller ikke være muligt, på forhånd at afvise behandling i tilsynsrådet med henvisning til, at sagen vedrører instituttets egne midler.

På den anden side må det også anerkendes, at sagen om Dagen ikke nødvendigvis betegner en praksis, som er relevant for andet og mere end sager om planlægnings- og etableringsstøtte for nye dagblade, som i sagens natur ikke har haft mulighed for at blive medlem af instituttet.

Uanset hvor vidtrækkende konsekvenser der drages af sagen om Dagen, vil en praksis, hvorefter tilsynsrådet træffer afgørelse i første instans, foruden de problemer der peges på i det overfor citerede folketingsspørgsmål også kunne medføre betydelige betænkeligheder i relation til sager om anvendelse af blandede midler.

En praksis, hvorefter tilsynsrådet disponerer over instituttets midler, uden at instituttets bestyrelse har haft lejlighed til at forholde sig til sagen, vil således næppe være hensigtsmæssig i medlemmernes øjne.

Samlet vurdering

I forbindelse med fremsættelse af forslaget til lov om økonomisk bistand til Dagspressens Finansieringsinstitut i 1984, blev det overvejet, om der, i forbindelse med indførelse af adgangen til at tildele planlægnings- og etableringsstøtte, kunne være anledning til at

holde denne del af ordningen ude fra resten af instituttets aktiviteter med henvisning til, at der var tale om nye dagblade, og at instituttet repræsenterede de eksisterende dagblade.

I betænkning nr. 972 om de trykte mediers økonomi og beskæftigelse anførte flertallet i den forbindelse, at

”... forvaltningen af ordningen bør klart adskilles fra Dagspressens Finansieringsinstituts øvrige økonomiske forvaltning.”

Statsministeriet valgte imidlertid i lovforslaget at følge udvalgets mindretal, og i bemærkningerne til forslaget anførtes i den anledning følgende:

”Som det fremgår af bestemmelsen [i § 1] og bestemmelserne i § 3, stk. 1, nr. 2 og 3, har statsministeriet fulgt forslaget fra et mindretal af flertallet i mediekommissionen. Dette forslag går ud på, at lade også bistanden til finansieringen af nye dagblade administrere fuldt ud af dagspressens finansieringsinstitut. For det første er det fundet mest hensigtsmæssigt med kun én bestyrelse for instituttet. For det andet er der ikke i betænkningen nogen indikationer fra flertallet om, hvem det skulle udpege medlemmerne til bestyrelsen. Det er på grund af den principielle uafhængighed, dagspressen bør have af statsmagten, fundet betænkeligt, at overlade udpegelsen af medlemmerne til Statsministeriet.

Af hensyn til de interessekonflikter mellem repræsentanter for det bestående bladssystem og de ønsker der rejses om nye bladinitiativer, som flertallet har påpeget muligheden af, kan det være rimeligt at gøre opmærksom på, at finansieringsinstituttets bestyrelse, når den administrerer statsgaranti- og statstilskudsordninger, er undergivet forvaltningsrettens almindelige regler om f. eks. habilitet og magtfordrejning.”

Spørgsmålene om bestyrelsens habilitet har således været overvejet i forbindelse med ændringer af lovgrundlaget, men har som det vil ses konkret resulteret i, at betænkelighederne i forbindelse med den nuværende konstruktion fandtes at burde vige for dels praktiske hensyn og dels hensynet til ordningens uafhængighed af regeringen.

Det er ikke givet, at denne afvejning i dag ville falde ud til fordel for det samme resultat. Det vil kunne hævdes, at fokus i dag i højere grad end tidligere er rettet mod spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende institution fremstår som utvivlsomt habil i ansøgers øjne, mens spørgsmålet om, hvorvidt der i realiteten er risiko for interessekonflikter, som vil få indflydelse på udfaldet af de enkelte sager, i dag har tilsvarende mindre vægt.

Der ses ikke at være klare eksempler på, at en sådan udvikling er slået igennem i retspraksis, og den må således antages indtil videre i første omgang at være af politisk karakter, selvom tilsynsrådets afgørelse i sagen om Dagen i nogen grad forekommer at kunne opfattes som en retlig manifestation af en sådan udvikling.

Det kan i øvrigt forekomme overraskende, at overvejelserne vedrørende habilitet m.v. forud for 1984-loven alene gik på eksisterende dagblade overfor nye, og ikke på medlemmer af instituttet overfor ikke-medlemmer, eller endog ”medlemmer” af instituttets bestyrelse overfor ”ikke-medlemmer” af bestyrelsen. På det principielle plan synes de samme betænkeligheder således at kunne gøres gældende i forhold til disse situationer.

I tillæg til de principielle betænkeligheder, viser de her skitserede problemstillinger også en række af de vanskeligheder, der på det praktiske plan kan være forbundet med, at det samme organ skal administrere efter to meget forskellige regelsæt. Vanskeligheder som igen kan medføre en risiko for, at ansøgere vil opfatte det som

vilkårligt, hvilke sager der behandles efter hvilke regelsæt, og hvilke der dermed undergives hvilken beskyttelse.

Yderligere har det også i praksis vist sig vanskeligt for direktionen, (Finansieringsinstituttet for industri og håndværk) at anvende forvaltningsretlige regelsæt, som i det hele ligger særdeles langt fra de retlige discipliner, som virksomheden i øvrigt opererer inden for.

Dette afspejles blandt andet i retningslinierne for instituttets behandling af ansøgninger, hvori det i relation til de forvaltningsretlige reglers anvendelse anføres at:

”Sagsbehandlingen følger i øvrigt forvaltningsloven mv., dog ikke vedrørende aktindsigt, da FIH som bank, jfr. lov om finansiel virksomhed, ikke uden samtykke fra DF kan videregive oplysninger om DF som kunde.

Efter hidtidig praksis henvises alle forespørgsler om aktindsigt til tilsynsrådet. DFs bestyrelse har tilkendegivet, at DF er indstillet på at stille alt relevant materiale til rådighed for tilsynsrådet.”

Bilag 7

Arbejdsgruppen om Dagspressens Finansieringsinstitut

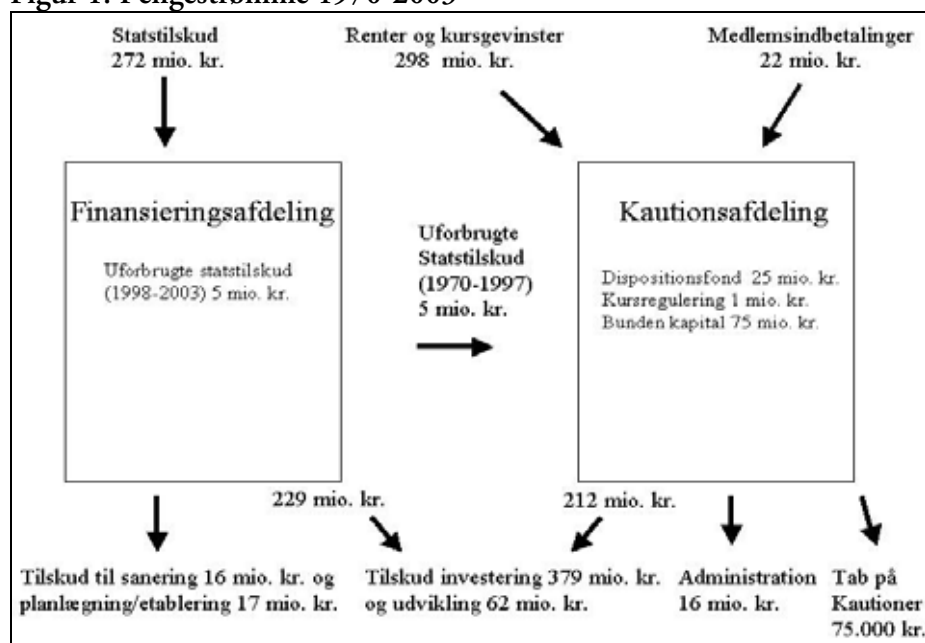
Dato: 28. maj 2004

Arbejdsrapport om deling af formue

På baggrund af arbejdsgruppens drøftelser om en deling af instituttets formue, har sekretariatet udarbejdet nærværende notat om en mulig metode til fordeling af formuen.

Den samlede egenkapital i kautionsafdelingen var ved udgangen af regnskabsåret 2003 ca. 101 mio. kr. Heraf kan ca. 5 mio. kr. henføres til uforbrugte statsmidler overført fra finansieringsafdelingen og ca. 22 mio. kr. kan henføres til indbetalinger fra medlemmerne, *jf. figur 1*.

Figur 1. Pengestrømme 1970-2003



Anm.: I 2002 måtte der konstateres et tab på kationer på 4 mio. kr., som kom til udbetaling i forbindelse med Dagbladet Dagens konkurs. Da der var tale om kation i tilknytning til etablering af et nyt dagblad, hæftede staten imidlertid

principalt, således at kautionen ikke har belastet DFI. Betalingen fremgår derfor ikke af figuren. Endvidere er der i perioden 1990-2003 set bort fra tilbageførsel af bortfaldne tilskudstilsagn på 4 mio. kr., der er indgået i kautionsafdelingen.

Kilde: Årsregnskaber 1970-2003 og egne beregninger.

De resterende 74 mio. kr. af egenkapitalen vedrører renter og kursgevinster (298 mio. kr.) fratrukket finansieringstilskud udbetalt fra dispositionsfonden (212 mio. kr.), udgifter til administration (16 mio. kr.) og tilbageførsel af bortfalden tilskudstilsagn (4 mio. kr.).

Det er ikke umiddelbart muligt at sige, hvor stor en andel af de 74 mio. kr., der kan henføres til henholdsvis statslige midler og indbetalinger fra medlemmerne.

Det skyldes, at alle indbetalinger er gået i den samme kasse i kautionsafdelingen, hvor statslige midler og indbetalinger fra medlemmer ikke er holdt regnskabsmæssigt adskilt.

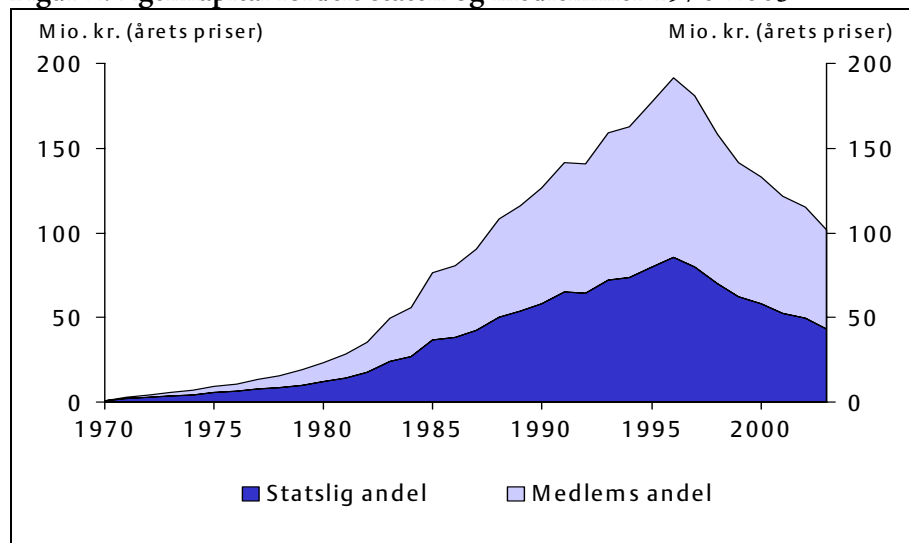
Det er derfor ikke muligt at sige noget entydigt om, hvor stor en andel af renter og kursgevinster, der vedrører statslige midler. Ligesom der ikke kan siges noget entydigt om, hvorvidt udbetalinger fra dispositionsfonden (212 mio. kr.) og udgifter til administration (16 mio. kr.) er betalt med statslige penge eller indbetalinger fra medlemmerne.

En mulig metode til fordeling af pengene i kautionsafdelingen kunne være at tage udgangspunkt i, at

- udgifterne til administration i hele perioden er betalt 50/50 af statslige midler og indbetalinger fra medlemmerne, mens
- alle øvrige ind- og udbetalinger hver år er betalt og indtjent i forhold til, hvor meget de statslige midler og indbetalinger fra medlemmerne har bidraget til den fælles kasse.

Den foreslåede metode er nærmere beskrevet i *boks 1*.

Hvis penge i den fælles kasse fordeles på denne måde, kan 43 mio. kr. af egenkapitalen i 2003 henføres til statslige midler, og ca. 58 mio. kr. kan henføres til medlemmernes indbetalinger, *jf. figur 2*.

Figur 2. Egenkapital fordelt staten og medlemmer 1970-2003

Kilde: Egne beregninger.

Boks 1. Fordeling af renter, kursgevinster og fællesudgifter

Ved fordeling af instituttets egenkapital mellem staten og medlemmerne er der anvendt følgende metode. Her eksemplificeret ved året 1990:

| Statens andel | | - mio. kr. - |
|--|--|--------------|
| Statslig andel primo 1990 (beregnet) | | 53,9 |
| Uforbrugte statsmidler | | 0,0 |
| Administrationsudgifter (50 procent) | | -0,4 |
| Statslig andel ultimo før fordeling af fællesudgifter og indtægter | | 53,5 |
| Medlemmernes andel | | |
| Medlemmernes andel primo 1990 (beregnet) | | 62,3 |
| Medlemsindbetalinger | | 0,7 |
| Administrationsudgifter (50 procent) | | -0,4 |
| Medlemsandel før fordeling af fællesudgifter og indtægter | | 62,6 |
| Fællesudgifter og indtægter | | |
| Overskud fra finansieringsafdeling | | 0,1 |
| Renteindtægter | | 13,5 |
| Kursregulering | | -1,7 |
| Anvendt til finansieringstilskud af "egne midler" | | -2,0 |
| I alt | | 10,0 |
| Heraf til staten | | 4,6 |
| Heraf til medlemmerne | | 5,4 |

| Fordeling af egenkapital ultimo 1990 | |
|--|--------------|
| Staten | 58,1 |
| Medlemmerne | 68,1 |
| I alt | 126,2 |
| <p>Administrationsudgifterne i hele perioden 1970-2002 er fordelt 50/50 mellem staten og medlemmerne. Alternativt kunne udgifterne til administration være fordelt ift. behandlede ansøgninger om kaution og tilskud fra hhv. statsmidler og "egne midler" eller andel af egenkapital i lighed med de øvrige fællesudgifter. Da de samlede administrationsudgifter i perioden er begrænset, vil en anden fordeling ikke påvirke beregningen væsentligt.</p> <p>Det er antaget, at finansieringstilskud fra dispositionsfonden ("egne midler") og de årlige renter og kursgevinster indgår i "Fællesudgifter", og dermed er betalt i forhold til hvor meget de statslige midler og indbetalinger fra medlemmerne har bidraget til indtægterne. Hvis tilskud fra dispositionsfonden ("egne midler") alternativt indgik i medlemmernes andel, ville medlemmernes andel af egenkapitalen i 2002 blive negativ. Hvis omvendt det antages at tilskuddet er udbetalt af de statslige midler, ville den statslige andel blive negativ.</p> <p>Frem til 1990 indgår "Bortfaldne tidligere tilskudsilsagn" i den statslige andel. Efter 1990, hvor tilskud også ydes af midler overført fra egenkapitalen indgår "Bortfaldne tidligere tilskudsilsagn" i "Overskud fra finansieringsafdelingen" som en del af "fællesudgifter og indtægter".</p> <p>Fordelingen af "fællesudgifter og indtægter" er sket på grundlag af fordelingen "ultimo før fordeling af fælles udgifter". Alternativt kunne udgifterne være fordelt på baggrund af primoandelen eller et vægtet gennemsnit. En anden fordeling vil ikke påvirke beregningen væsentligt.</p> <p>Fra 1998 og frem optræder der "Ikke bevilliget statstilskud (overført til næste år)" (og "Træk på uforbrugte statsmidler"), og det akkumulerede beløb af disse overførsler optræder som en særskilt post på balancen og indgår ikke i egenkapitalen, og dermed heller ikke i fordeling af formuen.</p> | |