

Dagbladsnævnet
Treårig evalueringsrapport

København marts 2009

Indhold

1. Den treårige evalueringsrapport	3
2. Baggrunden for loven og dens formål	3
3. Dagbladsnævnets aktiviteter siden lovens vedtagelse	6
4. Forhold som har givet anledning til særlige overvejelser	8
a) Dagbladsbegrebet set i forhold til internet/online-aktiviteter	8
b) Økonomiske vanskeligheder	10
c) Økonomisk selv bærende	12
d) Dagblade i koncernforhold	13
5. Vurdering af støttens betydning for realiseringen af lovens generelle målsætninger	14

1. Den treårige evalueringsrapport

Ifølge § 18 i lov nr. 576 af 24. juni 2005 om Dagbladsnævnet skal nævnet hvert tredje år afgive en nærmere vurdering af aktiviteterne betydning for realiseringen af målsætningen i lovens § 1 om at opretholde og fremme alsidighed og mangfoldighed på det danske dagbladsmarked.

Det er første gang, at nævnet afgiver sin 3-årige evalueringsrapport. Det er på nuværende tidspunkt vanskeligt at vurdere lovens betydning for realiseringen af målsætningen om et mere mangfoldigt dagbladsmarked. En række af de støttede aktiviteter er endnu ikke afsluttet og deres betydning for de pågældende dagblade er derfor stadig usikker.

Loven om Dagbladsnævnet indførte en helt ny støtteordning for dagbladene, og denne evalueringsrapport er derfor også en naturlig anledning til at redegøre for nogle af de mere principielle overvejelser, som loven har givet anledning til i forbindelse med Nævnets behandling af ansøgninger. Det gælder ikke mindst i lyset af, at nogle af de fremhævede forhold også har praktisk betydning for realiseringen af lovens generelle målsætning.

I det følgende redegøres først kort for hovedtrækkene i loven (afsnit 2) og derefter for en række statistiske forhold om Dagbladsnævnets aktivitet i den forgangne periode, herunder antallet af ansøgninger og anvendelse af støttemidlerne (afsnit 3).

Evalueringsrapporten er derefter koncentreret om nogle fokuspunkter, som har haft særlig betydning for Dagbladsnævnets administration af ordningen. Det drejer sig for det første om mulighederne for at støtte online-aktiviteter som led i såvel etablerings- som omstillingsprojekter. Dernæst om, hvilke krav der gælder til de "økonomiske vanskeligheder" som er en betingelse for at kunne modtage omstillingsstøtte. For det tredje vurderingen af, om et dagblad vil være økonomisk selv bærende efter udløbet af en støtteperiode for enten et etablerings- eller et omstillingsprojekt. Og for det fjerde, hvilken rolle det spiller, at dagbladet indgår i en større koncern (afsnit 4).

Herefter foretages en vurdering af nævnsaktiviteternes betydning for realiseringen af lovens generelle målsætninger. Der er som nævnt et relativt behersket erfaringsgrundlag at vurdere lovens praktiske gennemslagskraft på baggrund af. Det er dog Nævnets overordnede indtryk, at den bevilgede støtte i medfør af loven har haft positive resultater især i forhold til dagblade, som har haft behov for omstillingsstøtte til ændrede markedsmæssige forhold. Til gengæld er der begrænsninger i selve støttemulighederne – især i forhold til online-aktiver – som kan virke begrænsende i forhold til realiseringen af lovens målsætninger (afsnit 5).

2. Baggrunden for loven og dens formål

Med Lov om Dagbladsnævnet blev der etableret nye rammer for den statslige støtte til dagblade med sigte på en højere grad af gennemsigtighed og en mere enkel ordning uden den sammenblanding af offentlige og private støttemidler, som var grundlaget for den tidligere støtteordning i regi af Dagspressens Finansieringsinstitut. Den nye lov videreførte selve støtteordningen, men ændrede ved støtteformerne og kriterierne for tildeling af støtte.

Loven er gennemført på baggrund af betænkning 1445 fra Arbejdsgruppen om Dagspressens Finansieringsinstitut. Den tidligere ordning i regi af Dagspressens Finansieringsinstitut og baggrunden for den nye støtteordning i regi af Dagbladsnævnet er nærmere beskrevet i betænkningen.

Det fremgår af betænkningen, at sammenblandingen af offentlige og private midler og en sagsbehandling baseret på både privatretlige og forvaltningsretlige regler gjorde ordningen i Dagspressens Finansieringsinstitut svær at administrere. Den indebar også, at ansøgerne ikke i alle tilfælde blev ydet den beskyttelse, man normalt kunne forvente i sager om tildeling af statslige midler. Arbejdsgruppen vurderede, at det ville være vanskeligt at indrette en ordning baseret på blandingsøkonomi på en måde, som både kunne tilfredsstille 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. Arbejdsgruppen vurderede også, at den daværende ordning ikke længere var tidssvarende og ikke i tilstrækkeligt omfang kunne tilgodese de oprindelige mediepolitiske og offentlige hensyn, der lå bag ordningen. Derfor blev det af arbejdsgruppen foreslået, at der etableredes en ny uafhængig statslig ordning, som skulle medfinansiere dagbladsprojekter, hvor det kunne sandsynliggøres, at der fremover ville være et forretningsmæssigt bæredygtigt grundlag.

Statsministeriet tilsluttede sig arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger og fremsatte i det væsentlige et lovforslag på linje med arbejdsgruppens forslag. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget er anført følgende om det overordnede sigte med den nye støtteordning:

”Med lovforslaget ønsker regeringen at forny den ordning til støtte af dagspressen, som siden 1970 har været administreret inden for rammerne af Dagspressens Finansieringsinstitut. Den nye ordning vil i lighed med den hidtidige have til formål gennem støtte til etablering af nye dagblade og til sanering og udvikling af dagblade i økonomiske vanskeligheder at medvirke til at bevare og udvikle et alsidigt og mangestemmet udbud af dagblade i Danmark.

Lovforslaget har således til formål at erstatte den eksisterende ordning med statslig støtte til Dagspressens Finansieringsinstitut med en enklere og mere effektiv anvendelse af statslige støttemidler på de overordnede mediepolitiske formål, der også ligger til grund for den hidtidige ordning.

Det er således hensigten med lovforslaget at skabe rammerne for en ny ordning, som i relation til administration og sagsbehandling er enklere og sikrer ansøgere en større gennemsigtighed. Ved at gøre op med den sammenblanding af offentlige og private støttemidler, som var grundlaget for Dagspressens Finansieringsinstitut, tilsigter forslaget yderligere at tilvejebringe et retsgrundlag, som sikrer, at alle relevante forvaltningsretlige regler finder fuld anvendelse ved tildeling af statslige støttemidler. Den nye ordning forudses endvidere at ville have større mediepolitisk gennemslagskraft end den hidtidige. De statslige støttemidler fokuseres således på de aktiviteter og støtteformer, som – på baggrund af erfaringerne med den hidtidige ordning – vurderes at være bedst egnede til at bidrage til et større og mere varieret udbud af dagblade.”

Støtteordningens overordnede formål fremgår af lovens §§ 1 og 2, som har følgende ordlyd:

”§ 1. Statsministeren nedsætter et dagbladsnævn, som har til formål at opretholde og fremme alsidighed og mangfoldighed på det danske dagbladsmarked.

§ 2. Dagbladsnævnet fremmer sit formål ved at yde økonomisk støtte til dagblade og dagbladslignende publikationer, som efter deres art og indhold er egnede til at fremme et alsidigt udbud af nyheder og analyser af betydning for den offentlige debat i et demokratisk samfund.”

De almene formålsangivelser er uddybende beskrevet i de specielle bemærkninger til lovens § 1, der bl.a. indeholder følgende bemærkninger:

”For vurderingen af alsidigheden og mangfoldigheden vil såvel antallet af titler på dagbladsmarkedet som forskellene mellem titlerne eksempelvis i relation til holdninger, emnemæssig fokus og fremstillingsform være relevante parametre.

Formålet med ordningen er således – på samme måde som tilfældet var for ordningen med statsstøtte gennem Dagspressens Finansieringsinstitut – at bidrage til at sikre et større og mere varieret udbud af aviser, end markedsvilkårene i sig selv ville føre til.”

Dagbladsnævnet fremmer ifølge lovens §§ 3-6 det generelle formål ved at yde støtte til tre forskellige former for projekter:

- Etableringsstøtte til projekter, som sigter mod at etablere nye dagblade, når den nødvendige finansiering ikke kan tilvejebringes fra andre relevante kilder. Støtten kan både søges til planlægning og forundersøgelser og til den faktiske fysiske etablering. For at få udbetalt støtten til den fysiske etablering, kræves det, at forundersøgelsen viser, at der er grund til at antage, at bladet bliver økonomisk selv bærende.
- Omstillingsstøtte til et eksisterende dagblad, der er kommet i økonomiske vanskeligheder. Støtten ydes til tilpasning af bladets aktiviteter til aktuelle vilkår på markedet. Der kan f.eks. gives støtte til analyser, tilpasning af bladets omkostningsstruktur, markedsføringsstrategi eller produktkvalitet, produkt- eller markedsudvikling eller investeringer i opførelse, ombygning, udvidelse og modernisering af anlæg til avisfremstilling. Målet er at gøre bladet selv bærende.
- Saneringsstøtte til et eksisterende dagblad, der er kommet i akutte likviditetsvanskeligheder, med henblik på at forhindre umiddelbart forestående lukning og give bladet mulighed for at foretage nødvendige justeringer. Støtten gives til at tilvejebringe et umiddelbart økonomisk råderum - ikke til en gennemgribende sanering af virksomheden (her kan søges omstillingsstøtte).

Dagbladsnævnet tildeler ifølge lovens § 7 udelukkende støtte efter konkret ansøgning med en nærmere beskrivelse af det konkrete projekt. Nævnet kan stille krav om medfinansiering af projekter, målrette støtten til bestemte aktiviteter, udbetale støtten i rater betinget af løbende opfyldelse af delmål samt i øvrigt fastsætte de nærmere regler for indsendelse af ansøgninger og udbetaling af tilskud, jf. lovens §§ 8-12.

Dagbladsnævnet er uafhængigt i forhold til regeringen og fastsætter selv sin forretningsorden. Nævnet består af 5 medlemmer, der ikke må have ansættelsesmæssige eller andre personlige interesser i enkelte bladhus. Nævnets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. i det hele lovens §§ 13-17.

Nævnet offentliggør ifølge lovens § 18 hvert år en rapport om dets aktiviteter, som kan læses på <http://www.dagbladsnaevnet.dk/>

Hvert tredje år suppleres årsrapporten af en nærmere vurdering af aktiviteterens betydning for realiseringen af lovens målsætning i § 1.

3. Dagbladsnævnets aktiviteter siden lovens vedtagelse

I det følgende er sammenfattet en række statistiske oplysninger om Nævnets aktiviteter. For yderligere oplysninger henvises til Årsrapporterne for 2006-2008.

Nævnet offentliggør alle beslutninger om tilskud med angivelse af tilskudsmodtagers navn og tilskuddets størrelse på sin hjemmeside, www.dagbladsnaevnet.dk. Hjemmesiden er en integreret del af Styrelsen for Bibliotek og Mediers hjemmeside og kan derfor også ses på <http://www.bibliotekogmedier.dk/medieomraadet/aviser-og-blade/dagbladsnaevnet/>

Der offentliggøres ikke oplysninger om indhold i de bevilgede projekter eller om ansøgninger, der ikke opnår tilskud. I årsrapporterne for henholdsvis 2006, 2007 og 2008 er der omtale af støttemodtagerne og støttens størrelse.

Sekretariatet for Dagbladsnævnet, som er en del af Bladpuljesekretariatet i Styrelsen for Bibliotek og Medier, betjener Dagbladsnævnet og forbereder møderne.

I 2006 afholdt Nævnet et forberedende møde den 30. juni 2006 og et bevilgende møde den 30. oktober 2006 på baggrund af en ansøgningsfrist.

I 2007 har Nævnet afholdt møder den 16. januar, den 12. marts, den 12. juni og den 11. december på baggrund af fire ansøgningsfrister. Et planlagt møde den 11. september 2007 blev aflyst, da der ikke var indkommet ansøgninger.

I 2008 har Nævnet afholdt møder den 27. marts, 11. juni, 11. september og den 10. december ligeledes på baggrund af fire ansøgningsfrister.

Ansøgningsfristerne har været annonceret i de store dagblade i januar og løbende på Dagbladsnævnets hjemmeside. I 2009 er Dagbladsnævnets hjemmeside blevet integreret i Styrelsen for Bibliotek og Mediers hjemmeside, hvor ansøgningsfrister også fremover vil blive offentliggjort.

Som led i sekretariatets arbejde med at forberede behandlingen af den enkelte ansøgning i Dagbladsnævnet gøres der ofte brug af bistand fra en række konsulenter. Det fremgår udtrykkeligt af anmærkningerne til Dagbladsnævnets post på finansloven, at en del af bevillingen kan anvendes til køb af konsulentbistand. Sekretariatet har på linje hermed valgt at opbygge en begrænset specialviden i sekretariatet og i stedet benytte sig af konsulenter til at klarlægge de finansielle, journalistiske og markeds-mæssige forhold.

Nævnet har på baggrund af konkrete vurderinger inviteret ansøgere til foretræde for Nævnet, hvis det er skønnet at være af betydning for sagens oplysning.

Det ser ud til, at dagbladene i 2006 og 2007 og starten af 2008 - trods vigende abonnentstal - generelt har haft gode økonomiske forhold pga. højkonjunktoren, som har givet et yderst gunstigt annoncemarked. Der har i hvert fald tilsyneladende ikke i disse to år været et særligt stort behov for at ansøge Dagbladsnævnet om omstillings- eller saneringsstøtte. Nævnet har således slet ikke behandlet ansøgninger om saneringsstøtte, mens antallet af ansøgninger om omstillingsstøtte har været ganske beskeden. Den forventede lavkonjunktur i 2009 har dog tilsyneladende givet anledning til en vis stigning i interessen for at opnå omstillingsstøtte fra Dagbladsnævnet.

I den treårige periode har Nævnet modtaget og behandlet i alt 17 nye ansøgninger, der fordeler sig således på de enkelte støtteformer:

- 6 nye ansøgninger om etableringsstøtte
- 11 nye ansøgninger om omstillingsstøtte
- ingen ansøgninger om saneringsstøtte

I to af sagerne om omstillingsstøtte behandlede Nævnet herudover begæringer om genoptagelse af meddelte afslag.

Årets midler til Dagbladsnævnet bevilges på en særskilt post som en reservationsbevilling på finansloven (§ 21.11.57). Bevillingen for 2006 blev tilført Nævnet via tillægsbevillingsloven med en størrelse af puljen på 13,8 millioner kr., heraf med 0,6 mio. kr. til administration.

Ved Dagbladsnævnets etablering i 2006 blev der overført den statslige del af midlerne fra Dagspressens Finansieringsinstitut. Beløbet var på 58,8 mio. kr.

For 2007 var der på finansloven afsat 13,2 millioner kr. Der er derudover videreført en beholdning/opsparring fra 2006 på 69,9 mio. kr.

Af finansloven for 2008 fremgår det, at bevillingen er nedsat med 11,0 mio. kr. årligt i 2008 og 2009 som følge af et stort mindreforbrug i tidligere år. For 2008 var der på finansloven afsat 2,6 mio. kr. Det videreførte beløb for 2007 var 77,6 mio. kr.

Af finansloven for 2009 fremgår det, at der er afsat 2,6 mio. kr. Den ikke-disponerede beholdning for 2008 udgjorde 77,3 mio. kr., idet flere tilsagn indebærer rateudbetaling i efterfølgende år.

De væsentligt lavere driftsbevillinger i 2008 og 2009 afspejler således, at Dagbladsnævnets opsparring har været tæt på den forudsatte øvre grænse ifølge lov-bemærkningerne. Det fremgår af de specielle bemærkninger til lovforslagets § 19, at det opsparede beløb ikke bør overstige 75 mio. kr.

Uforbrugte midler kan således overføres til følgende år. Opspærede midler forrentes ikke, men følger den sædvanlige praksis for statslige midler.

Af årsrapporterne, der er offentliggjort på Nævnets hjemmeside er følgende anført vedrørende anvendelsen af midlerne i 2006, 2007 og 2008:

2006

Omstillingsstøtte til Information	1.375.000 kr.
Omstillingsstøtte til Randers Amtssavis	750.000 kr.
Køb af konsulentbistand	128.325 kr.
I alt anvendt 2006	2.253.325 kr.

2007

Omstillingsstøtte til Arbejderen	957.000 kr.
Omstillingsstøtte til Information	6.000.000 kr.
Etableringsstøtte til Alkhabar	469.000 kr.
Køb af konsulentbistand	87.100 kr.
I alt anvendt 2007	7.513.100 kr.

2008

Omstillingsstøtte til ErhvervsBladet.dk	6.000.000 kr.
Etableringsstøtte til Zaman Skandina- vien (forprojekt)	Op til 100.000 kr.
Køb af konsulentbistand – <u>bogført</u> i 2008	328.162,50 kr.
I alt anvendt 2008	6.428.162,50 kr.

I en sag fra 2008 meddelte Nævnet et betinget tilsagn på 5.831.000 kr. vedrørende et omstillingsprojekt til dagbladet "Kommunen". Støttebeløbet blev dog ikke udbetalt, da Nævnets afgørelse bortfaldt, idet avisen blev solgt til anden side. Tilsagnsbeløbet kom derfor ikke til udbetaling.

I en anden sag fra 2008 vedrørende Alkhabar meddelte ansøger, at den tildelte støtte kun kunne dække tryk, distribution og lønudgifter til en halv stilling, hvorfor de stadig manglede penge til at kunne fortsætte udgivelsen af Alkhabar. På den baggrund valgte Alkhabar at stoppe udgivelsen i januar måned 2009. Ansøger fremhævede, at de havde brug for at ansætte redaktører og en annoncesælger, som kunne gøre Alkhabar til en kommerciel succes, således at den kunne fortsætte uden støtte i 2010.

4. Forhold som har givet anledning til særlige overvejelser

I det følgende fremhæves nogle af de forhold, som har givet anledning til særlige overvejelser i forbindelse med Dagbladsnævnets administration af den ny støtteordning. Disse forhold har alle betydning for lovens rækkevidde og dermed også i større eller mindre grad for realiseringen af dens overordnede formål. Det første forhold vedrører dagbladsbegrebet og især muligheden for at støtte online-relaterede aktiviteter som led i etablerings- og omstillingsprojekter (pkt. a). Det andet vedrører kravet om, at dagbladet skal være i økonomiske vanskeligheder for at kunne modtage støtte til omstillingsprojekter (pkt. b). Det tredje vedrører kravet om, at etablerings- og omstillingsstøtte forudsætter, at dagbladet skal have udsigt til at blive økonomisk selvberende efter støtteperiodens udløb (pkt. c). Det fjerde vedrører dagblade i koncernforhold (pkt. d).

a) Dagbladsbegrebet set i forhold til internet/online-aktiviteter

Det fremgår af lovens § 2, at Dagbladsnævnet yder støtter til "dagblade" og "dagbladslignende publikationer". Det fremgår ikke af bestemmelsen eller loven i øvrigt, hvad der forstås ved et dagblad.

I lovens almindelige bemærkninger (punkt 6) er det fremhævet, at støtten – i tråd med det som var gældende for Dagspressens Finansieringsinstitut – bør målrettes mod dagblade og dagbladslignende publikationer. Af de specielle bemærkninger til lovforslagets § 2 fremgår følgende:

"Afgørende vægt bør således lægges på, om publikationen medvirker til at udfylde den funktion, som gør, at der er en bredere samfundsmæssig interesse i at yde statsstøtte til pressen, jf. pkt. 1.2. i de almindelige bemærkninger.

(...)

Indholdet skal således være af betydning for den almindelige samfundsdebat, og publikationen må skulle behandle samfundsrelaterede emner af en vis bredde og med en relativt bred målgruppe."

Et af de spørgsmål, som blev overvejet i både betænkningen og bemærkningerne var spørgsmålet om online-aktiviteter. Af punkt 6 i lovforslagets almindelige bemærkninger fremgår det, at Statsministeriet var enig med arbejdsgruppen i, 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."

Videre fremgår det samme sted:

"Begrebet dagblad indeholder således efter Statsministeriets opfattelse en klarere henvisning til det trykte medie end begrebet avis, som tillige anvendes i forbindelse med internet-medier samt radio og tv. Der er ikke ved denne begrebsanvendelse tilsigtet en indholdsmæssig afvigelse fra arbejdsgruppens avisbegreb, ligesom der er ej heller heri ligger en indskrænkning i forhold til den tidligere ordning."

Endvidere fremgår det af de specielle bemærkninger til lovforslagets § 3 om de forskellige støtteformer:

"Som anført under pkt. 6 i de almindelige bemærkninger, vil støtte også i et begrænset omfang kunne omfatte sideaktiviteter, som udgør en mindre integreret del et støtteprojekt, som i det væsentlige vedrører dagbladsdrift, eksempelvis internet-aviser eller lignende. Sideaktiviteten må således ikke udgøre et dominerende element i det samlede projekt.

Ansøgning om støtte til etablering af medievirksomhed, hvor det trykte medie blot indgår som et blandt en række ligestillede elementer, vil normalt ikke kunne imødekommes.

Ligeledes vil støtte ikke kunne gives til projekter, som alene vedrører eksempelvis elektroniske medier, selvom de iværksættes af et dagblad, og alene vil komme til at fungere som en relativt underordnet aktivitet, der primært skal tjene til at styrke dagbladsdriften."

Sammenfattende har det således været intentionen, at støtteordningens fokus skulle være på det trykte medie. Muligheden for at støtte projekter med aktiviteter inden for andre medier, f.eks. internet, radio eller tv, er begrænset.

Dagbladsnævnet har administreret støtteordningen i overensstemmelse med de tilkendegivne forudsætninger i lovbemærkningerne. Nævnet har således afvist at give støtte til projekter som udelukkende eller i hovedsagen har haft karakter af internet-baseret avisvirksomhed. Omvendt har Nævnet fundet at kunne yde støtte til projekter, som i mindre omfang indeholder netrelaterede aktiviteter.

Nævnet er opmærksomt på, at denne praksis vil kunne virke begrænsende i forhold til den situation, som mange medier selv oplever at befinde sig i på et mediemarked under hastig forandring. Som det fremgår af udkast af 30.09.08 til midtvejsrapport om "Kortlægning af den offentlige mediestøtte i Danmark", har der været en markant udvikling i mediestrukturen inden for de seneste år med den følge, at:

"Alle dagblade i udredningens afgrænsning af et dagblad har tilknyttet en internetside, der i forskelligt omfang og med forskellige adgangsvilkår (herunder betaling for visse ydelser) distribuerer dagbladets aktuelle udgave, eventuelt rummer en særlig digital udgave, har et arkiv af tidligere artikler og diverse supplerende indhold, herunder tematisk orienterede internetportaler af magasin-, sektions- eller tillægslignende karakter og reklame. Som hovedregel består mediegruppen altså af hybride (papir)dagblads- og internetmedier, der som en helhed er afgørende for dagbladets succes – og hvor papirdelen for hele mediegruppens vedkommende modtager en eller flere former for mediestøtte." (citeret fra rapportens pkt. 4.2.1)

I 2007 og 2008 har Nævnet tydeligt kunne mærke på ansøgningerne, at det i stigende grad anses for et succesparameter – som beskrevet i udkastet til midtvejsrapport – at dagbladene kan udvikle og styrke de netbaserede aktiviteter. I en række af de nyere ansøgninger har etablering eller styrkelse af internetrelaterede aktiviteter således været anset for et nødvendigt led i dagbladets tilpasning til de aktuelle vilkår på dagbladsmarkedet, herunder et annoncemarked under forandring. Selv om Nævnet ikke betvivler, at internetrelaterede aktiviteter i dag må anses for et aktuelt vilkår på dagbladsmarkedet, har det imidlertid ikke været muligt at imødekomme sådanne ansøgninger, medmindre den internet-relaterede del af projektet har haft karakter af et mindre sideprojekt.

I praksis indebærer det fastlagte dagbladsbegreb i lovbemærkningerne således, at Dagbladsnævnet er afskåret fra at yde støtte til især omstillingsprojekter, som de ansøgende dagblade selv vurderer som afgørende for deres tilpasning til de aktuelle vilkår på dagbladsmarkedet og dermed for en bæredygtig økonomi. Denne begrænsning i støttemulighederne kan siges at være forudsat i lovforarbejderne, men dens begrænsende virkninger på nævnets støttemuligheder – og indirekte realiseringen af målsætningen i lovens § 1 om et mere alsidigt og mangfoldigt dagbladsmarked – synes mere vidtrækkende end antaget ved lovens gennemførelse i 2005.

b) Økonomiske vanskeligheder

Det er efter lovens § 5 en betingelse for at støtte omstillingsprojekter, at dagbladet er i "økonomiske vanskeligheder". Den nærmere fastlæggelse af indholdet og rækkevidden af dette krav har løbende givet anledning til principielle overvejelser i Nævnet, dels i forhold til dagblade, som er inde i en negativ udvikling, men (endnu) ikke har driftsunderskud, dels i forhold til dagblade som indgår i en koncern eller koncernlignende struktur med andre dagblade.

Lovteksten siger ikke selv noget nærmere om karakteren af de økonomiske vanskeligheder, som et dagblad skal befinde sig i.

Af punkt 7.1. i lovforslaget almindelige bemærkninger fremgår bl.a. følgende om baggrunden for den nye støtteform:

"Arbejdsgruppens sammenfattende konklusion på de anførte betragtninger er, at der også i en ny ordning bør være mulighed for at opnå støtte til 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. Støtten bør dog på en række punkter ændres i forhold til den eksisterende udviklingsstøtte.

Arbejdsgruppen foreslår således, at udviklingsstøtten erstattes af en omstillingsstøtte, i hvilken der vil kunne indgå elementer, som efter de nuværende ordninger falder ind under investeringsstøtte og udviklingsstøtte. Det vil sige, at det bør være muligt som led i omstillingsstøtten at give støtte til eksempelvis produktudvikling eller markedsudvikling og til opførelse, ombygning, udvidelse og modernisering af anlæg til avisfremstilling.

Mens den nuværende udviklingsstøtte primært sigter på omstilling gennem investering og markedsføring, er det arbejdsgruppens opfattelse, at omstillingsstøtten i den nye ordning i højere grad vil skulle fokusere på både udgifter og indtægter.

En støtte, der som den eksisterende udviklingsstøtte alene fokuserer på investering og markedsføring, vil ikke nødvendigvis i alle tilfælde være hensigtsmæssig, idet støtten i nogle tilfælde vil kunne bidrage til at udskyde en nødvendig omstilling i forhold til omkostningsniveauet.

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 markeds-mæssige tilpasninger."

Af de specielle bemærkninger til lovforslagets § 5 fremgår bl.a. følgende om karakteren af de økonomiske vanskeligheder som dagbladet skal befinde sig i:

"Heraf følger også, at omstillingsstøtten som udgangspunkt vil være forbeholdt dagblade, som ikke aktuelt kan siges at være selvbærende, hvilket i praksis typisk vil sige, at dagbladet i en længere periode har haft et negativt økonomisk resultat på den primære drift.

Undtagelsesvis vil man dog kunne forestille sig, at støtte vil kunne tildeles et dagblad, som er inde i en længerevarende negativ udvikling, hvor det med stor sikkerhed vurderes, at dagbladet vil ende på et negativt resultat inden for den nærmeste fremtid."

I lovbemærkningerne til § 5 forudsættes det således, at økonomiske vanskeligheder normalt forudsætter et negativt driftsresultat. Der kan dog undtagelsesvis tildeles omstillingsstøtte til dagblade, som er inde i en længerevarende negativ udvikling, selv om de ikke aktuelt har et driftsunderskud.

De stramme betingelser for at kunne yde støtte til omstillingsprojekter skal ses i lyset af, at de statslige støttemidler kan give dagblade en gunstigere position i forhold til konkurrerende dagblade. Hensynet til at modvirke konkurrenceforvridende virkninger af den statslige støtteordning taler for, at der kun bevilges støtte til et dagblad, når det står klart, at det er i så alvorlige økonomiske vanskeligheder, at det ikke vil være i stand til at fortsætte uden løbende driftsunderskud.

Med undtagelsen er der imidlertid givet mulighed for at støtte et nødlidende dagblad, inden det er gået så galt, at det kører med løbende driftsunderskud. Det vil formentlig ofte være mere effektivt at støtte et omstillingsprojekt inden dagbladet kører med egentlige driftsunderskud. I mange tilfælde kan et dagblads ledelse derfor også være tilskyndet til at søge Dagbladsnævnet om støtte til at gennemføre et omstillingsprojekt, inden den negative udviklingstendens har udviklet sig til en mere permanent krise med løbende driftsunderskud.

Nævnet administrerer undtagelsen i nøje overensstemmelse med det tilkendegivne i forarbejderne til § 5. Et dagblad vil således undtagelsesvis kunne opfylde betingelsen om økonomiske vanskeligheder, selv om det ikke i de foregående år har været inde i en negativ udvikling. Det forudsætter imidlertid, at det med en høj grad af sandsynlighed må antages at komme i økonomiske vanskeligheder i den nærmeste fremtid, hvis det ansøgte projekt ikke bevilges offentlig støtte.

c) Økonomisk selv bærende

Det er efter lovens § 5 ikke nok for at modtage omstillingsstøtte, at et dagblad er i økonomiske vanskeligheder. Det konkrete støtteprojekt skal også antages at kunne gøre dagbladet "økonomisk selv bærende" efter støtteperiodens udløb. En tilsvarende betingelse er ifølge lovens § 4 en forudsætning for tildeling af etableringsstøtte.

Det har – i en række sager om omstillingsstøtte – givet anledning til drøftelser i Nævnet, hvordan denne betingelse om "økonomisk selv bærende" skal afgrænses og fortolkes.

Af de specielle bemærkninger til lovforslagets § 4 fremgår følgende:

"Bestemmelsen indebærer, at der ikke vil kunne ydes støtte, hvis det vil være klart usandsynligt, at der kommer et levedygtigt dagblad ud af projektet. På den anden side er bestemmelsen ikke ensbetydende med, at ansøgeren nødvendigvis skal kunne godtgøre, at det eksempelvis vil være meget sandsynligt, at dagbladet vil blive økonomisk rentabelt."

Af de specielle bemærkninger til lovforslagets § 5 fremgår følgende:

"Nævnet bør ved vurderingen af ansøgninger om omstillingsstøtte foretage en nøje vurdering af, om det skitserede projekt vil være egnet til at gøre dagbladet selv bærende, og støtten bør alene tildeles, hvis dette vurderes at være tilfældet.

Projektet skal således have en karakter, som gør, at dagbladet efter omstillingen må forventes at kunne drives videre på forretningsmæssige vilkår uden statslig støtte.

I modsætning til den vurdering, der vil skulle foretages i forbindelse med en ansøgning om etableringsstøtte, bør der være en betydelig grad af sikkerhed for, at et projekt, der sigter mod omstilling af et dagblad, vil have den ønskede effekt, før der tildeles støtte."

Efter loven er det et krav, at det støttede omstillingsprojekt vil kunne gøre dagbladet økonomisk selvstående. Som det fremgår af bemærkningerne til henholdsvis §§ 4 og 5, skal der være en højere grad af sandsynlighed for, at en omstillingsstøtte vil gøre et dagblad selvstående end tilfældet er for etableringsstøtte.

Dette indebærer i praksis, at der ikke kan gives støtte til et i øvrigt udmærket omstillingsprojekt, hvis projektet ikke i sig selv vurderes at kunne gøre dagbladet økonomisk selvstående. Det er således ikke tilstrækkeligt for at støtte et konkret projekt, at det vil være et nødvendigt led i en genopretning af et dagblads økonomi, hvis denne genopretning forudsætter en række yderligere tiltag, som skal styrke bladets økonomi, og som bladet vil forsøge at skaffe anden finansiering til.

Nævnet har på linje hermed i en konkret sag lagt vægt på, at det ansøgte projekt ikke i sig selv havde (stort nok) potentiale til at gøre dagbladet økonomisk selvstående. I den forbindelse lagde Nævnet også vægt på, at ansøgeren selv oplyste, at der skulle mere end ét projekt til at skabe oplagsudvikling og positive resultater på bundlinjen.

Betingelsen om at dagbladet fremover skal være "økonomisk selvstående" har i praksis vist sig svært at objektivere. Det beror på, at betingelsen – modsat kravet om økonomiske vanskeligheder – vedrører et forhold ude i fremtiden. Det kan være vanskeligt både for dagbladet selv og Nævnet at foretage sikre prognoser for den fremtidige markedsmæssige udvikling. I sidste ende får vurderingen derfor også et vist skønsomt præg, som må basere sig på de bedst mulige prognoser for både dagbladets egen udvikling og for mediemarkedets generelle udvikling.

d) Dagblade i koncernforhold

Dagblade som indgår i en koncern eller koncernlignende struktur med andre dagblade har givet anledning til særlige drøftelser i Nævnet.

Hverken lovteksten eller forarbejderne forholder sig udtrykkeligt til dagblade, der er en del af koncerner. Det fremgår således ikke af lovforarbejderne, om mangfoldighedsbegrebet i lovens § 1 påvirkes af, at der er tale om et dagblad, som er en del af en større koncern med en række dagblade. Forarbejderne forholder sig heller ikke direkte til, om det har betydning for vurderingen af et dagblads aktuelle og fremtidige økonomi, at det indgår i en koncern eller koncernlignende struktur med en række andre dagblade.

Nævnet drøftede første gang spørgsmålet mere principielt i forbindelse med en ansøgning om omstillingsstøtte fra en økonomisk nødlidende lokalavis, som var en del af en større dagbladskoncern, der ikke som sådan var i økonomiske vanskeligheder. Efter Nævnets opfattelse stemmer det bedst overens med loven – herunder dens fokus på "dagblade" – at vurdere f.eks. en lokalavis som et isoleret dagblad, forudsat det i redaktionel og økonomisk henseende lader sig gøre at adskille det fra de øvrige dagblade i koncernen.

Når et dagblad indgår i en koncern eller koncernlignende struktur skal det således være praktisk muligt at udskille det konkrete dagblads økonomi fra den øvrige økonomi i koncernen. Så vidt Dagbladsnævnet kan vurdere ud fra den relativt sparsomme praksis tyder noget på, at koncernforbundne dagblade indgår i en stadig mere integreret fælles redaktionel og økonomisk ramme. De enkelte dagblade synes i stigende grad at kunne trække på fællesfunktioner, og det kan derfor være vanskeligere at vurdere deres økonomi adskilt fra andre dagblade inden for koncernen. Det vil derfor i nogle tilfælde kunne blive mere uigennemskueligt, hvordan det konkrete dagblads økonomi reelt ser ud.

Når et dagblad indgår i en større koncern eller koncernlignende struktur er Nævnet i særlig grad opmærksom på at vurdere, om der kan opnås alternativ finansiering af det ansøgte projekt. For den overvejende del af de ansøgte projekter fra koncernforbundne dagblade har Nævnet vurderet, at det måtte være muligt at skaffe (en vis) finansiering af projektet via det koncernmæssige tilhørsforhold. Det fører i givet fald til en markant reduktion i støttebeløbet og efter omstændighederne også til, at støtte helt må afslås.

I de tilfælde, hvor Nævnet beslutter at give (typisk delvis) støtte til et etablerings- eller omstillingsprojekt til et dagblad, der er en del af en koncern, vil der blive fastsat særlige vilkår for støtten.

Det er en grundlæggende betingelse for ethvert støttetilsagn, at projektet gennemføres som beskrevet i ansøgningen. Hverken dagbladet selv eller koncernen kan således anvende den tildelte støtte til andre formål end det beskrevne omstillingsprojekt. Nævnet har også den faste betingelse for støttetilsagn til et dagblad, som er en del af en koncern, at dagbladet holdes økonomisk adskilt fra de øvrige dagblade i koncernen. Nævnet har også fastsat flere betingelser i en afgørelse, blandt andet at et blad etableres og drives i et selvstændigt økonomisk kredsløb med egne bankkonti, at der ikke må foretages private hævnings fra det pågældende blads økonomiske kredsløb, og at udbetalingen af tilskud skulle ske i 2 rater i et år, hvor sidstnævnte skulle ske på baggrund en halvårsbalance afstemt i forhold til budgettet.

I en konkret afgørelse blev der fastsat betingelser om, at der skulle etableres et selskab, som bladet skulle overdrages til, og at Nævnet skulle oplyses om ejerkredsen. I afgørelsen blev det blandt andet også gjort til en betingelse, at der blev tilvejebragt en egenfinansiering af en vis størrelse med yderligere betingelse om, at egenfinansieringen skulle indbetales kontant som indskudskapital og fordeles med et beløb som aktiekapital og et større beløb som en overkursfond under egenkapitalen, hvor overkursfonden så længe der udbetales støtte ikke kunne opløses/overføres til frie midler, og at ejerne af selskabet ikke måtte optage lån i selskabet. Herudover var der en betingelse om, at raten for år 1 først ville komme til udbetaling, når Nævnet havde modtaget dokumentation for, at egenfinansiering forelå, hvorefter efterfølgende rater ville blive udbetalt medio år 2 og 3.

5. Vurdering af støttens betydning for realiseringen af lovens generelle målsætninger

Dagbladsnævnet har hidtil behandlet et forholdsvis begrænset antal ansøgninger om både etableringsstøtte og omstillingsstøtte. En række af de støttede projekter – især dem fra 2007 og 2008 – er ydermere ikke afsluttede. Det kan på denne baggrund være vanskeligt at vurdere på nuværende tidspunkt, om lovens mulighed for at give offentlig støtte har bidraget til at realisere den generelle målsætning i lovens § 1 om et mere alsidigt og mangfoldigt dagbladsmarked.

Det kan dog fremhæves, at en række af de omstillingsprojekter, som Nævnet har ydet støtte, vedrører dagblade, som er med til at sikre en større alsidighed og mangfoldighed. Disse dagblade ville formentlig have haft det vanskeligt uden den offentlige støttemulighed. De konkrete støtteprojekter synes også at have haft en gunstig virkning for de berørte dagblades udvikling og økonomiske situation.

Som eksempel herpå kan nævnes, at der blev bevilget tilskud på 957.000 kr. til Forlaget Arbejderen til et projekt om en intensiv, målrettet kampagne for at øge og fastholde avisens abonnementsstal. Kampagnen havde som mål at gøre Arbejderen landsdækkende – forstået således, at bladet i mindst 6 af 11 bladkredse som defineret af Dansk Oplagskontrol, har en dækningsgrad på mindst 0,1 procent. Målet er nået, og Arbejderen har haft en fremgang i antallet af abonnenter fra 1.368 i august 2006 til 2.012 fastholdte abonnenter i august 2007 – hvilket svarer til en fremgang på 47 %.

At Arbejderen har været en landsdækkende avis i 2007, har endvidere haft den betydning, at avisen har kunnet oppebære et tilskud fra Dagbladspuljen på 1.526.903 kr. i stedet for 909.578 kr. som en ikke-landsdækkende avis. Dette har yderligere styrket bladets økonomi. Arbejderen har yderligere vedrørende status oplyst, at bevillingen fra Dagbladsnævnet sikrede, at indtægterne fik et helt afgørende løft, hvilket muliggjorde, at bladet fik etableret en dagligt fungerende abonnementsafdeling, og at Arbejderen i dag trykkes i et oplag på mellem 2350 og 2500, samt at bladets nuværende situation som følge af egen indsats og bevillingen fra Dagbladsnævnet er stabil.

Ved Nævnets møde i marts 2007 blev der behandlet en ansøgning fra A/S Dagbladet Information, som fik støtte på 6 mio. kr. til et 3-årigt omstillingsprojekt. Projektet er en fortsættelse af et forprojekt, som Nævnet bevilgede 1.375.000 kr. til i 2006. Projektet har ifølge Information haft stor betydning for den videre gennemførelse af omstillingsprojektet. Samlet set har projekterne således i det væsentligste ført frem til en styrket økonomi for bladet, hvor bladet de seneste år må siges at have gennemgået en positiv udvikling med jævnt stigende oplagsvækst og nye læsere. Af Informations årsberetning 2007/2008 fremgår det, at årets resultat udgør 2.243.000 kr. mod 1.404.000 kr. i 2006/2007. Videre er det anført, at året blev et godt år med positiv udvikling på alle forretningsområder, at avisen med lanceringen af en fast ugentlig bogsektion blev udvidet på et af avisens traditionelle fokusområder og udvidet med en ny webavis. Endvidere fremgår det, at Information over de seneste år til gengæld har oplevet en svag stigning i oplaget, og at væksten i bladsalgsomsætningen, der blev på 6 %, ydede et betydeligt bidrag til koncernens samlede fremgang. Det fremgår af Informations egne oplysninger, at kontrollerede 1. halvårstal for 2008 udgjorde 21.768 mod 21.366 i 2006 og 21.812 i 2007.

Som nævnt i afsnit 4 ligger der forskellige former for begrænsninger i selve udformningen af støtteordningen. Disse begrænsninger varetager forskellige interesser, herunder at sikre, at de statslige støttemidler går til nødlidende dagblade.

Der er navnlig et af de fremførte forhold i afsnit 4 som Nævnet gerne vil fremhæve i denne sammenhæng. Det er lovforarbejdernes forudsætning om, at Nævnet ikke kan yde støtte til projekter med væsentlige aktiviteter inden for andre medier som f.eks. online aktiviteter. Denne begrænsning skal ifølge lovforarbejderne ses i lyset af, at man primært ønsker at støtte de trykte dagblade.

Det seneste års ansøgninger kunne imidlertid godt tyde på, at en række trykte dagblade selv oplever, at en nødvendig tilpasning til de aktuelle markedsmæssige vilkår i vidt omfang går via en øget internetsatsning. En sådan omstilling vil ofte falde uden for lovens støttemuligheder, sådan som dagbladsbegrebet er nærmere fastlagt i lovforarbejderne.

Begrænsningen i støttemulighederne kan dermed siges at være tilsigtet og derfor ikke en hindring for realiseringen af lovens generelle målsætning. I praksis kan den imidlertid - med de hastigt forandrede markedsvilkår for dagbladene siden lovens vedtagelse - vise sig at blive en væsentlig begrænsning for realiseringen af lovens målsætning. Det er således sandsynligt, at Nævnet i stigende grad må afslå at støtte omstillingsprojekter, som de ansøgende dagblade selv anser for nødvendige tilpasninger til de aktuelle vilkår for dagbladsmarkedet.

-o0o-