

Kommentar til Kortlægning af den offentlige mediestøtte i Danmark + de to arbejdspapirer

af Frands Mortensen (*fmorten@imv.au.dk*)

Jeg har samlet mine korte og udelukkende principielle kommentarer i tre hovedpunkter:

1. Statsstøttebegrebet
2. Formål med ordningerne
3. Nye aktører på området

1. Statsstøttebegrebet

I ingen af de tre dokumenter er der redegjort for, hvad der i denne sammenhæng skal forstås ved statsstøtte. På side 21 i Midtvejsrapporten er der et spædt forsøg, idet der etableres et skel mellem direkte og indirekte støtte. Først refereres kommissoriet, hvorefter udredningens egen definition anføres:

“Mediestøtten består ifølge udredningens kommissorium af “direkte støtte fra staten” og “indirekte støtte i form af fritagelse for afgifter eller moderation af priser”.

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

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

Den sidste definition udvider kommissoriets økonomiske tilgangsvinkel, idet ikke-økonomiske fordele, undtagelser eller dispensationer medtages som indirekte støtte. I Arbejdspapiret om de elektroniske medier gentages på side 7 adskillelsen mellem direkte og indirekte støtte, og det nævnes, at Udredningens definition er forskellig fra EU's. Det anføres, at Udredningens direkte støtteordninger vil være statsstøtte i EU-sammenhæng, og at *must carry* forpligtelserne ikke vil være det, hvad der er korrekt. Men en række af Udredningens indirekte støtteordninger vil også være statsstøtte i en EU-sammenhæng (nul-momsen f. eks.). Det er imidlertid ikke nok at skelne mellem direkte og indirekte statsstøtte. Det er selve statsstøttebegrebet, der ikke er analyseret i Udredningen.

1.1. Staten som udøver af offentlig myndighed

For at få hold på, hvad der skal forstås ved statsstøtte, kan man med fordel tage udgangspunkt i EU's eget statsstøttebegreb (der retsligt set også er definitionen i Danmark). Udredningens formål er at skabe grundlag for en evt. omfordeling af støtten, og alle nye støtteordninger eller væsentlige ændringer i eksisterende ordninger skal godkendes af EU-Kommissionen, før de må sættes i værk. Så alene af den grund er det nok klogt at inddrage EU's regler.

Når man skal vurdere statens handlinger i disse sammenhænge, er det i første omgang vigtigt at skelne mellem to former for statslig intervention:

- a) når statens intervention er af økonomisk karakter;
- b) når staten intervenerer som led i udøvelse af offentlig myndighed.

Kun i det første tilfælde kan der være tale om statsstøtte. Når staten opretter et Mediesekretariat for at varetage en række reguleringsmæssige opgaver på medieområdet, er der tale om udøvelse af offentlig myndighed, og de økonomiske midler staten anvender for at få opgaven løst, er ikke statsstøtte. Rapporten medtager de 5,2 mio. kr., som Mediesekretariatet har modtaget fra licensmidlerne som statsstøtte, hvad der efter denne tilgangsvinkel er forkert¹. Udgifter til mediestatistikprojektet er heller ikke statsstøtte (0,8 mio. kr.). Tilsvarende er midler til information om analogt stop (10 mio. kr.) samt gennemførelse af en licenskampagne ikke statsstøtte (7,6 mio. kr.). Man kunne i den forbindelse overveje, om udgifter til inddrivelse/opkrævning af licens er statsstøtte, da der er tale om udførelse af en myndighedsopgave. Beløbet skulle i så fald fratrækkes statsstøtten til DR. Midtvejsrapporten har ingen overvejelser om denne type af problemer.

1.2. Statens økonomiske intervention på markedet

Når staten intervenerer med økonomiske midler på markedet, skal der også skelnes mellem to situationer:

- c) når staten erhverver varer og tjenester på almindelige markedsmæssige præmisser;
- b) når staten støtter opnåelse af særlige formål på ikke-markedsmæssige præmisser.

I de første tilfælde er der ikke tale om statsstøtte. Det er f. eks. ikke statsstøtte, når statens institutioner og de virksomheder, som staten kontrollerer, abonnerer på aviser. Det er heller ikke statsstøtte, når staten køber en revisionsundersøgelse af DR Byen (tabel 1, 11 mio. kr.). Udredningen af den fremtidige mediestøtte er også erhvervet til markedsprisen og er derfor ikke statsstøtte (1 mio. kr.).

I disse tilfælde, der tilsammen dækker over anvendelse af 35,6 mio.kr., er der tale om anvendelse af licensmidler, og det kan have bragt Udredningens forfattere på vildspor. I en statsstøttesammenhæng er det vigtigt at adskille mellem måden, statens ressourcer anskaffes på, og anvendelsen af ressourcerne. Det er **anvendelsen**, der afgør om der er tale om statsstøtte. Udredningen foretager ikke nogen klar adskillelse på dette område (jfr. også den citerede uklare ordlyd i udredningens egen fastlæggelse af, hvad der er direkte og indirekte statsstøtte).

Dette betyder også, at den moms, der er pålagt licensen, naturligvis heller ikke er statsstøtte, idet momsen blot er en af måderne, hvorpå staten anskaffer sine indtægter². Det er anvendelse af momsmidlerne, der afgør om der evt. er tale om statsstøtte.

¹ Dette og de følgende beløb er hentet fra Midtvejsrapportens tabel 1.

² Distributionsstøtten til dagbladene er underlagt beskatning, men denne beskatning er som momsen naturligvis heller ikke statsstøtte, jfr. Kommissionens beslutning N 25/2006 Danmark (dagbladslignende publikationer), pkt. 14.

Alle de økonomiske midler, som de offentlige myndigheder råder over, er statsmidler. Det er således også tilfældet for de midler, som de offentlige radio- og TV-stationer har indskudt i Nordisk Film- og TV-Fond (Arbejdsrapport om elektroniske medier s. 108). At nogle af disse statsmidler vender tilbage til DR, ændrer ikke deres status af at være statsmidler. Det er ikke den støttemodtagendes brug af midlerne, der gør dem til statsmidler, men om tilførslen af dem belaster staten økonomisk (samt om visse nærmere bestemmelser i EF-Traktatens artikel 87, stk. 1 er opfyldt). De regionale filmfonde rummer også statsstøtte, hvad arbejdsrapporten synes opmærksom på side 113-118. Men størrelsen af støtten opgøres ikke og ses heller ikke indregnet i den samlede statsstøtte, hvad støtten via Nordisk Film- og TV-Fond heller ikke er. At støtten har karakter af udviklingsstøtte (s. 118), ændrer ikke den karakter af statsstøtte.

De to statsgarantier til DR (s. 125-130) er økonomiske belastninger for statskassen, og det skulle f. eks. via Rigsrevisionen være muligt at få denne belastning værdisat, hvorved beløbet kunne lægges til den samlede statsstøtte til medierne.

1. 3. Statens afkald på afgifter m.v. samt dispensationer

I EU-sammenhænge betragtes ikke alene statens direkte udbetaling af penge, men også dens undladelse af at opkræve normale skatter eller gebyrer som anvendelse af statsmidler. Og anvendes disse statsmidler efter de kriterier, der findes i Traktatens artikel 87, stk. 1, er der tale om statsstøtte.

Når der således er nul-moms på dagbladenes bladindtægter, er der tale om statsstøtte. Direkte støtte til forbrugerne, indirekte til dagbladene. Hvis staten opkræver gebyrer/afgifter for TV 2's anvendelse af UHF-sendenettet, der ligger under markedsprisen, er der tale om statsstøtte. Det er sandsynligvis tilfældet.

Det er endvidere næppe korrekt at reducere værdien af den landsdækkende sendetilladelse for kommercielle aktører (her formodentlig TV 2/Danmark, skønt teksten s. 131 nævner DR) med henvisning til, at disse er pålagt public service-forpligtelser (jfr. en parallel argumentation i Midtvejsrapportens s. 5). At der følger pligter med en given statsstøtte, ændrer ikke støttens karakter og størrelse. Det er ikke størrelsen af den fordel, **støttemodtageren** opnår, der bestemmer støttens størrelse³. Den afhænger af den økonomiske belastning for **staten**.

Der er også tale om statsstøtte, hvis staten overlader indtægter, fremskaffet via statslig virksomhed, til andre. TV 2-regionerne modtager en årlig statsstøtte på ca. 400 mio. kr., og der sælges reklameplads inde i det tidsrum, der er afsat til, at de kan løse deres opgave. Reklamepladsens værdi afhænger af udsendelsernes kvalitet, der igen er afhængig af statsstøtten. Indtjeningen overlades til TV 2/Danmark efter statens

³ Jeg ser her bort fra den helt særlige problematik, der findes i forhold til, om statslig finansiering af udførelse af en tjeneste af almindelig økonomisk interesse (f. eks. at levere public service broadcasting) i visse tilfælde ikke er statsstøtte. Hvis de såkaldte fire Atmark-krav er opfyldt, er der ikke tale om statsstøtte. Denne problematik inddrages ingen steder i Midtvejsrapporten og de to arbejdsrapporter. Om denne problematik, se f. eks. EU-Karnov, kapitel 20.

beslutning, og der er derfor ifølge denne tankegang tale om statsstøtte til TV 2/Danmark på mere end 100 mio. kr. årligt, som salget af reklamepladsen antages at indbringe.

Hvis dette beløb indregnes i statsstøtten, er det herefter mere usikkert, om værdien af, at TV 2/Danmark kan lægge sine reklameblokke før og efter den regionale sendetid, kan medtages som statsstøtte, fordi dette forhold ikke belaster staten økonomisk i modsætning på afkaldet af reklameindtægterne (jfr. Midtvejsrapportens s. 30).

På tilsvarende måde er der tale om statsstøtte, når TV 2/Danmark årligt skal overføre et tocifret millionbeløb fra sin indtjening til filmbranchen. At pengene er anskaffet på en kommerciel og markedsoverensstemmelse måde spiller ingen rolle, fordi staten har kontrol med anvendelse af pengene, når de er indtjent. Jeg er opmærksom på, at statsstøtte til film af mærkelige årsager ikke er med i kommissoriet, og at dette forhold derfor ikke bør indgå i rapporten. Når DR ligeledes fra sin statsstøtte skal overføre et endda større beløb til filmbranchen årligt, er karakteren af denne overførsel usikker. DR's støtte til filmen er en del af public service-opgaven, men statsstøtten skal ikke tælles med to gange, når den samlede statsstøtte opgøres.

For at der er tale om statsstøtte, skal der endvidere være tale om anvendelse af statsmidler. Dispensationer fra konkurrenceloven og forbrugsaftaleloven er derfor ikke statsstøtte (heller ikke indirekte statsstøtte), fordi det ikke koster staten noget. Men ordningerne kan udmærket have økonomisk værdi for de virksomheder, der nyder godt af dispensationerne. Der er imidlertid ikke tale om anvendelse af statsmidler og derfor heller ikke om statsstøtte.

2. Formålet med statsstøtteordningerne

Midtvejsrapporten har nærmest givet op, når den skal fremlægge formålet med de forskellige støtteordninger. Hovedformålet på programniveau reduceres til at "opretholde og styrke den demokratiske debat i samfundet", og dette udmøntes på delmål som 'armslængde', 'tilgængelighed' og 'alsidighed/mangfoldighed', jfr. figur 3 side 10 og den tilhørende tekst.

Det skal medgives udredningens forfattere, at de danske myndigheder ikke har været specielt omhyggelige med at formulere præcise formål med de forskellige støtteordninger. Men det er for voldsom en reduktion, der foretages i udredningen. Og der kan forskellige steder findes mere udfoldede formål med støtteordningerne.

Jeg vil anbefale, at udredningen analyserer teksten i fire danske statsstøtteordninger til medierne, som EU-Kommissionen har godkendt inden for de senere år. Det er de tre distributionsstøtteordninger⁴ samt public service puljen⁵. Arbejdsrapporterne nævner Kommissionens beslutninger, men analyserer dem mærkeligt nok ikke.

⁴ N 631/2003 – Danmark. Distribution af visse periodiske blade og tidsskrifter af 16. juni 2004, N 25/2006 – Danmark. Distributionstilskud til dagbladslignende publikationer af 16. maj 2006 og N 306/2006 – Danmark. Tilskud til distribution af dagblade i Danmark af 12. oktober 2006.

⁵ Statsstøttesag nr. N 360/2007 – Støtteordning for produktion og udsendelse af dansk tv-drama og tv dokumentar-programmer af 23. august 2007.

Men i alle fire tilfælde er der først tale om nøjere bestemmelse af formålene med ordningen og derefter undersøgelser af, om støtteordningerne lever op til formålene⁶. I den sidste forbindelse næranalyseres forholdet mellem formålene og støttemidlerne, bl.a. fordi det er her de kriterier skal udmøntes og godkendes, der senere anvendes til at afgrænse støttemodtagerne. Det er som eksempel via en nøjere fastlæggelse af formålet, at man i støtteordningen til de dagbladslignende publikationer (N 25/2006) kan nå frem til, at denne støtte kun kan gives til blade i abonnement (men ikke i løssalg).

2.1. Kultur eller “udviklingen i visse erhvervsgrøner”

Danmark havde anmeldt støtten til periodiske blade og tidsskifter under den såkaldte “kulturundtagelse” (artikel 87, stk. 3, litra d). Dette blev afvist af Kommissionen, der fandt formålet for bredt til, at denne undtagelse kunne anvendes. Jeg citerer:

“De danske myndigheder har hævdet, at denne støtteforanstaltning kunne falde ind under undtagelsesbestemmelsen i EF-traktatens artikel 87, stk. 3, litra d. Formålet med ordningen er at fremme demokratisk debat, kulturel og samfundsmæssig oplysning samt foreningslivet, hvilket falder ind under definitionen af kultur i den brede forstand, der udgør grundlaget for Danmarks kulturpolitik.

Kommissionen bemærker imidlertid, at kultur skal fortolkes snævert. Begrebet kultur skal anvendes på publikationens indhold og art, ikke mediet eller distributionen i sig selv. Endvidere skal en medlemsstats demokratiske og uddannelsesmæssige behov betragtes særskilt fra kultur” (N 631/2003 pkt. 22-23).

Hvis formålet således er af kulturel art (“at fremme kulturen eller bevarelse af kulturarven”, som der står i EF-traktaten) kan der foreneligt gives statsstøtte til **produktionen** af produktet eller tjenesten. Det er derfor både forkert og uheldigt, at udredningen indskrænker de overordnede formål med de danske støtteordninger til at styrke og opretholde den demokratisk debat i samfundet. Og man kan næppe heller påstå, at formålet med statsstøtten til f. eks. DR kan reduceres til dette, eller at støtten til public service-puljen kan bringes ind under dette formål.

Endvidere skal man være opmærksom på, at det er langt lettere at få en undtagelse fra EU’s generelle statsstøtteforbud, hvis en ordning har et kulturelt formål, end hvis den f. eks. er en distributionsstøtte. Det sidste er en støtte til “visse erhvervsgrøner”, der falder ind under Traktatens artikel 87, stk. 3, litra c. Alle distributionsstøtteordningerne blev godkendt under dette bestemmelse.

⁶ N 360/07 (Public service puljen) er svag på dette punkt. Det ser faktisk ud til, at Kommissionen har fået den opfattelse, at ordningens formål er at flytte produktion af programmer ud fra public service-institutionerne til uafhængige producenter (pkt. 32 og note 1). Det er naturligvis forkert. Støtten gives for at andre TV-programforetagender end DR og de regionale TV-stationer kan producere og udsende original dansk TV-drama og TV-dokumentar (pkt. 3 og pkt. 5).

Støtte til kulturelle formål er f. eks. støtte til **produktion af medieindhold**, og her ligger efter min opfattelse gode muligheder for at få støtteordninger udviklet og godkendt, når nye støtteordningen skal etableres.

Når støtten gives til “visse erhvervsgrøne” vil det være vanskeligt at udforme støtten således, at den både overholder EU-Traktaten og når et mere specifikt formål. Det oplyses således i den store distributionsstøtteordning til aviserne (N 306/2006), at uden støtte til en del af distributionsomkostningerne “er der alvorlig fare for, at **nogle** af de publikationer, der kan forventes støttet, kan blive tvunget til at stoppe deres virksomhed” (pkt. 20, jeg fremhæver). Med andre ord er støtte i nogle tilfælde ikke nødvendig. Det forhold, at denne støtte gives til “visse erhvervsgrøne” og ikke til “visse virksomheder inden for visse erhvervsgrøne”, gør, at formålet med ordningen skal udformes ekstra omhyggeligt. Jfr. de problemer, der er opstået for *Information*, fordi distributionsstøtten nu også gives til *MetroXpres* og *24timer*.

2.2. Proportionalitet i støtten

Statsstøtten skal være proportional i forhold til støttens formål. Hvis formålet ikke er fastlagt, er det ikke muligt at afgøre om støtten er nødvendig for at nå formålet, og om støttens størrelse er passende i forhold til målet.

Det er et alvorligt problem for nul-momsen, fordi der fra de danske myndigheders side aldrig er formuleret noget formål med denne støtteordning. Af denne grund er den formodentlig uforenelig med Traktaten. Og jeg bemærker, at i forbindelse med drøftelsen af Skattekommissionens rapport anførte et af Skattekommissionens medlemmer, at kommissionen havde foreslået ordningen med nul-moms ophævet, fordi den ikke kunne finde nogen begrundelse for ordningen (Peder Andersen i *Børsen*).

2.3. Krav til udformning af en støtteordning

Det fører mig frem til, hvad det er for krav, EU-Kommissionen sandsynligvis ønsker opfyldt, når den skal godkende en mediestøtteordning, og som Udredningen derfor nok burde indarbejde i sine kommende anbefalinger/scenarier. Det er disse fire:

1. Ordningen skal have et **klart defineret** mål. Målet vil bl.a. blive anvendt til at gøre ordningen selektiv, dvs. udelukke nogle virksomheder og tjenester fra støtten.
2. Støtten skal begrænses til det, der er **nødvendigt** for at nå målene.
3. Der skal være **proportionalitet** imellem mål og midler, og det skal vises, at der ikke findes andre, mindre skadelige midler til at nå målene med. De negative virkninger skal opvejes imod de fordele, der erhverves ved at målet nås.
4. Der skal være sandsynligvis være et **tilsyn** med at målene nås, og at støtten anvendes til formålet. Og her skal **brugerne** inddrages i evalueringen – ikke støttemodtagerne og disses ansatte.

3. Inddragelse af nye aktører på medieområdet

Som et sidste kort punkt vil jeg pege på, at udredningens tilgang til hvilke mediefænomener, der skal inddrages i analysen, er for snæver. Det er prisværdigt og

nødvendigt at Midtvejsrapporten fra starten fremhæver, at statsstøtte til medierne skal ses inden for den samlede mediestrukturs ramme.

Det er først og fremmest de producerende medievirksomheder, der har forfatterens interesse. Det kan langt hen forsvares, fordi det er til disse virksomheder (bladhuse, radio- og TV-stationer) de hidtidige støtteordninger er udformet.

Men nye aktører er opstået. Midtvejsrapporten er opmærksom på de såkaldte “fritstående internetmedier” på siderne 49-52, som givetvis bør inddrages i den fremtidige mediestøtte.

Men der er en særlig type af nye medieaktører, som overses, når mediesystemet skal beskrives. Jeg sigter til de ’distributører’, der på forskellig måde har udviklet sig fra at være neutrale flyttemænd uden diskriminations-tilbøjeligheder til også at være indholdsregulerende og endda indholdsproducerende og indholdsredigerende. Det ændrer på en masse af mediebranchens basale forhold. Den rolle, netværksoperatørerne spiller, burde inddrages i overvejelserne over, hvordan fremtidens mediestøtte skal udformes. Der er på det elektroniske område tale om fire netværk med hver sine kontrollerende operatører, der spiller roller af forskellig styrke med hensyn til udvikling og afgrænsning af indholdet: det terrestriske sendenet (*Boxer*), kabelnettet (*TDC, Stofa*), satellitsystemet (*Viasat, Canal Digital*) og Internettet. På det sidste findes mange netværksoperatører, der bl.a. fungerer via **brugergenereret indhold** (*Facebook, MySpace*, osv. – hele Web 2.0-fænomenet). Uden at inddrage disse nye aktørers betydning i mediesystemanalysen, der skal ligge til grund for udformning af den fremtidige mediestøtte, vil ordningerne være forældede, inden de er sat i værk. Om disse netværksoperatører så skal have statsstøtte, er et andet problem.

Afsluttende

Jeg håber mine betragtninger kan anvendes i Udredningens videre forløb. Især vil jeg pege på, at en ny kategorisering af statens interventioner på medieområdet via en konstruktiv anvendelse af EU’s statsstøttebegreb vil ændre værdien af den samlede statslige støtte. Sandsynligvis i opadgående retning, og det kan blive af stor vigtighed, da den fremtidige støtte synes at blive begrænset til størrelsen af den nuværende.

Behovet for statens indsats på medieområdet er de senere år igennem regeringens handlinger og mangel på samme blevet tydeligere og tydeligere. Det lille danske marked kan ikke bære de udgifter, der er nødvendige for at opretholde kvaliteten hos de medier, der som **en** af deres opgaver skal bidrage til at opretholde og styrke den nødvendige demokratiske debat i det danske samfund.

1. marts 2009

