

Rapport om tilskud til befordring af dagblade

Udvalg om tilskuddet til befordring af dagblade

November 2005

Rapport om tilskud til befordring af dagblade
November 2005

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Publikationen kan bestilles eller afhentes hos:

Schultz Distribution
Herstedvang 4,
2620 Albertslund
Telefon 43 63 23 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: Schultz@schultz.dk
Hjemmeside: www.schultz.dk

Henvendelse om publikationen

kan i øvrigt ske til:

Finansministeriet
5. kontor
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Telefon 33 92 33 33

Elektronisk publikation:

Produktion: Schultz
ISBN: 87-7856-745-9

Publikationen kan hentes på
Finansministeriets hjemmeside:
www.fm.dk

Indholdsfortegnelse

Indledning	5
1 Tilskud til distribution af dagblade - baggrund	7
2 Generelle rammer for en eventuel ny ordning	23
3 Alternative tilskudsordninger	33
4 Konklusion og anbefalinger	47
Appendiks 1. Udvalgets kommissorium	57
Appendiks 2. Datagrundlag til brug for regneeksempler	59

Indledning

Regeringen nedsatte i 2004 Udvalg om tilskuddet til befordring af dagblade.

Udvalget fik til opgave at undersøge de mulige konsekvenser ved en uændret videreførelse af bladtilskudsordningen samt at analysere mulige modeller for en omlægning af tilskuddet. Dette skal gøres i lyset af de mulige ændringer i rammevilkårene for området, herunder de mulige konsekvenser af klagerne over ordningen til Europa-kommissionen, risikoen for et stigende udgiftspres på ordningen fra gratisaviserne samt den fortsatte liberalisering af postområdet. Udvalgets kommissorium er gengivet i appendiks 1.

Udvalget har bestået af repræsentanter fra Danske Dagblades Forening samt repræsentanter fra Finansministeriet (formand), Økonomi- og Erhvervsministeriet, Transport- og Energiministeriet, Skatteministeriet og Statsministeriet:

Afdelingschef Michael Birch, Transport- og Energiministeriet
Koncerndirektør Lasse Bolander, Det Berlingske Officin A/S
Kontorchef Peter Brixen, Finansministeriet (formand)
Adm. dir. Ebbe Dal, Danske Dagblades Forening
Direktør Merete Eldrup, JP/Politikens Hus
Specialkonsulent Carina Hilt Jørgensen, Konkurrencestyrelsen
Chefred., adm. dir. Torben Dalby Larsen, Dagbladet/Frederiksborg Amts Avis
Chefkonsulent Lone Lau-Jensen, Skatteministeriet
Kommitteret Peter Lauritzen, Statsministeriet.

Under udvalgsarbejdet fandt regeringen det nødvendigt at præsentere et forslag, hvorefter uge- og månedsblade ikke længere skulle være omfattet af den eksisterende bladtilskudsordning. I stedet fremlagde regeringen et forslag om en selvstændig ordning for de dagbladslignende publikationer. Udvalget har på den baggrund valgt ikke at beskæftige sig med den del af bladtilskudsordningen, der vedrører uge- og månedsblade. Derfor indeholder denne rapport alene anbefalinger angående tilskud til distribution af de egentlige dagblade.

Det er dog udvalgets opfattelse, at der med fordel vil kunne ske en vis samordning mellem den af udvalget anbefalede model for et nyt tilskud til befordring af dagblade, for så vidt angår både ordningernes indhold og kriterier samt deres administrative forankring.

1. Tilskud til distribution af dagblade - baggrund

1.1 Den historiske udvikling

Ordninger med befordring af blade på økonomisk fordelagtige vilkår går over 200 år tilbage.

Tilskuddet til distribution er én ud af flere økonomiske særordninger for dagspressen, der overordnet har til formål at fremme flerheden og udbredelsen af dagblade. Disse ordninger udspringer af et politisk ønske om at understøtte de medier, der spiller en afgørende rolle for at opretholde og udvikle den demokratiske debat og folkeoplysningen.

Den nuværende bladtilskudsordning sikrer en større udbredelse af dagblade. Dels fordi ordningen reducerer abonnementspriserne og dermed øger efterspørgslen. Dels fordi ordningen sikrer mulighed for landsdækkende distribution på lige vilkår og dermed alle danskere mulighed for at modtage dagbladene på deres hjemadresse.

Indtil for få år siden omfattede bladtilskudsordningen ud over dagblade også en lang række andre udgivelser. En række ændringer har imidlertid medført en indskrænkning i antallet af bladtitler, der er omfattet af ordningen.

I 2000 indførtes det såkaldte ”kioskkriterium”. Det betød, at uge- og månedsblade kun var omfattet af bladtilskudsordningen, hvis de var momsfrataget på linje med dagbladene, eller hvis de ikke blev solgt i løssalg.

I forbindelse med finansloven for 2004 blev bladtilskuddet til ikke-momsfritagne uge- og månedsblade helt ophævet med virkning fra 1. marts 2004. Siden har alene dagblade samt momsfratagne uge- og månedsblade modtaget bladtilskud.

Senest fremlagde regeringen i foråret 2005 et forslag om ændring af ordningen, således at den fremover kun vil omfatte dagblade, mens momsfratagne uge- og månedsblade udgår af ordningen. I forbindelse med denne ændring er det hensigten at etablere en ny særskilt ordning for dagbladslignende publikationer.

1.2 Bladtilskudsordningen

Den nuværende ordning omfatter dagblade og momsfratagne uge- og månedsblade.

Færdselsstyrelsen kan i henhold til lov nr. 472 af 9. juni 2004 om postbefordring i koncessionen til den befordringspligtige postvirksomhed Post Danmark A/S fastsætte vilkår for pålæg om at befordre visse momsfratagne blade til særligt lave takster og fastsætte tilskuddet til befordringen af disse.

De nærmere regler for postbefordring af blade til særligt lave takster under denne ordning fremgår af Transport- og Energiministeriets *Bekendtgørelse om postbefordring af blade til særligt lave takster* nr. 130 af 23. februar 2000 (med ændringsbekendtgørelser af 28. juni 2001 og 19. februar 2004). Bekendtgørelsens regler er endvidere præciseret i Færdselsstyrelsens *Vejledning om fortolkning af bladbekendtgørelsen* af 2. marts 2004.

For at være omfattet af bladtilskudsordningen og således få befordret blade til særligt lave takster af Post Danmark A/S skal udgiveren opnå godkendelse af Færdselsstyrelsen.

Dagblade, der er momsfrataget efter momslovens § 34, stk. 1, nr. 13, skal ifølge ovennævnte bekendtgørelse og vejledning om fortolkning af bladbekendtgørelsen bl.a. opfylde følgende betingelser:

- Bladet skal udgives med vedvarende levering for øje.
- Bladet skal udkomme mindst fem på hinanden følgende hverdage pr. uge.
- Hvert nummer skal være på mindst fire sider og have samme udgiver.
- Bladet må ikke udelukkende eller i overvejende grad have til formål at sprede reklame eller meddelelser til forretningsforbindelser fra en enkelte erhvervsdrivende eller en begrænset kreds af erhvervsvirksomheder.

Uge- og månedsblade skal bl.a. opfylde følgende betingelser:

- Bladet skal være momsfrataget.
- Bladet skal udgives med vedvarende levering for øje mindre end fem gange om ugen og mindst en gang om måneden.
- Modtageren skal yde betaling for bladet gennem abonnement, kontingent eller lignende.
- Bladet må ikke udelukkende eller overvejende have til formål at sprede meddelelser til forretningsforbindelser eller reklame.

Opfylder dagblade, uge- og månedsblade de gældende betingelser, fungerer ordningen således, at den enkelte udgiver blot indleverer den mængde eksemplarer til Post Danmark A/S, der ønskes omdelt, mod betaling af en særlig lav takst. Det er således en forudsætning for at få gavn af ordningen, at Post Danmark A/S anvendes som distributør.

Taksterne, som udgiverne betaler for distribution af henholdsvis dagblade og uge- og månedsblade under bladtilskudsordningen, udgøres af en stykpris med et tillæg afhængig af bladets vægt. Taksterne blev indtil 1984 fastsat ved lov, dvs. i form af ændringslove til de dagældende postlove, men er siden begyndelsen af 1990 blevet reguleret med stigningen i forbrugerprisindekset. Fra 2004 reguleres taksten med udviklingen i tjenestepreisindekset.

Som kompensation for at distribuere til særligt lave takster modtager Post Danmark A/S et direkte tilskud fra staten. Tilskuddet (bladtilskuddet) opgøres som et fast beløb pr. blad befordret under bladtilskudsordningen.

1.3 Kendetegn ved dagbladene

Post Danmark A/S omdelte i 2004 ca. 119 mio. eksemplarer af 46 dagblade, *jf. tabel 1.*

Tabel 1. Dagblade

Bladtitel	Mængde befordret af PDK (1.000 stk.)	Årligt nettooplag (1.000 stk.)	Abonnementsandel (pct.)	Andel befordret med PDK (pct.)	Morgen (M)/eftermiddag (E)
Arbejderen	378	-	-	-	-
Avisen hverDag	9.668	-	-	-	-
Berlingske Tidende	7.755	37.251	94	22	M
Bornholms Tidende	258	3.804	98	7	E
B.T.	3.284	29.233	41	27	M
Børsen	7.649	15.078	81	52	M
Dagbladet Licitationen	1.352	-	-	-	-
Dagbladet/Frederiksborg Amts avis	1.697	15.953	95	11	M
Dagens Industri	23	-	-	-	-
Dagens Næringsliv	39	-	-	-	-
De Bergske Blade	567	14.367	96	4	E
Der Nordschleswiger	488	642	100	76	E
Ekstra Bladet	2.182	33.515	11	60	M
Erhvervsbladet	22.807	25.836	83	88	M
Financial Times	64	-	-	-	-
Flensborg Avis	448	-	-	-	-
Fyens Stiftstidende	2.849	18.845	96	16	M
Fyns Amts Avis	144	5.501	96	3	E
Helsingør Dagblad	66	2.083	93	3	E
Herning Folkeblad	258	4.174	96	6	E
Holbæk Amts Venstreblad	173	5.102	95	4	E
Horsens Folkeblad	130.	5.293	94	3	E
Industriens Dagblade	5.070	-	-	-	-
Information	5.606	6.187	95	95	M
International Herald Tribune	24	-	-	-	-
JydskeVestkysten	6.042	24.502	97	26	M
Jyllands-Posten	10.028	46.612	93	23	M
Kalundborg Folkeblad	139	2.394	95	6	E
Kjerteminde Avis	63	558	100	11	E
Kristeligt Dagblad	8.304	7.260	99	100	M
Lolland-Falster Folketidende	125	6.907	95	2	E
Metroxpress	1.030	-	-	-	-
Midtjyllands Avis	156	4.873	94	3	E
Morsø Folkeblad	75	1.689	96	5	E

Nordjyske Stiftstidende	3.528	22.491	96	16	M
Officiel Kursliste	115	-	-	-	-
Politiken	3.756	40.108	92	10	M
Samsø Posten	698	-	-	-	-
Sjællandske Medier	6.040	7.885	94	82	M
Skive Folkeblad	179	3.849	96	5	E
Statstidende	544	-	-	-	-
Sydsvenska Dagbladet	29	-	-	-	-
Urban	2.357	-	-	-	-
Vejle Amts Folkeblad/Fredericia Dagblad	215	7.500	94	3	E
Zaman	311	-	-	-	-
Århus Stiftstidende	2.040	16.153	95	13	M
I alt	118.753	415.646	-	-	-

Anm.: Oplysningerne for oplagstal er for 2. halvår 2004, omfatter alene dagbladenes hverdagsoplag (mandag til lørdag) og omfatter ikke eksemplarer distribueret uden for landets grænser, herunder Grønland og Færøerne.

Kilde: Post Danmark A/S, Dansk Oplagskontrol og egne beregninger.

Kun for 30 af de 46 titler er det samlede oplagstal umiddelbart tilgængelige, idet de resterende ikke indberetter oplysninger til Dansk Oplagskontrol. Disse 30 titler har et beregnet årligt hverdagsoplag på ca. 415 mio. enheder, hvoraf godt 20 pct. i 2004 blev distribueret med Post Danmark A/S – svarende til ca. 80 pct. af det samlede antal dagblade, Post Danmark A/S distribuerede.

De dagblade, der er omfattet af bladtilskudsordningen, kan opdeles i seks kategorier:

1. Store landsdækkende dagblade (5)
Berlingske Tidende, Jyllands-Posten, Politiken, B.T. og Ekstra Bladet.
2. Små landsdækkende dagblade (5)
Børsen, Dagbladet Arbejderen, Dagbladet Licitationen, Information, Kristeligt Dagblad.
3. Regionale dagblade (4)
Fyens Stiftstidende, Jyske Vestkysten, Nordjyske Stiftstidende, Århus Stiftstidende.¹
4. Lokale dagblade (19)
Bornholms Tidende, Dagbladet/Frederiksborg Amts Avis², De Bergske Blade³, Der Nordschleswiger, Flensborg Avis, Fyns Amts Avis, Helsingør Dagblad, Herning Folkeblad, Holbæk Amts Venstreblad, Horsens Folkeblad, Kalundborg Folkeblad, Kjerteminde Avis, Lolland-Falsters Folketidende, Midtjyllands Avis, Morsø Folkeblad, Samsø Posten, Sjællandske Medier⁴, Skive Folkeblad, Vejle Amts Folkeblad/Fredericia Dagblad.
5. Gratisblade (4)
Avisen hverDag, Erhvervsbladet, Metroxpress, Urban.

¹ Omfatter Randers Amts Avis og Århus Stiftstidende.

² Omfatter Dagbladet/Frederiksborg Amts Avis, Dagbladet Køge, Dagbladet Ringsted, Dagbladet Roskilde Tidende.

³ Omfatter Bergske/Holstebro-Struer Dagblad, Bergske/Lemvig Folkeblad, Bergske/Ringkjøbing Amts Dagblad, Bergske/Thisted Dagblad, Bergske/Viborg Stifts Dagblad.

⁴ Omfatter Mons Tidende, Næstved Tidende, Præstø Avis, og Sjællands Tidende og Vordingborg Dagblad.

6. Andre (9)

Dagens Industri, Dagens Næringsliv, Financial Times, Industriens Dagblad, International Herald Tribune, Officiel Kursliste, Statstidende, Sydsvenska Dagbladet, Zaman.

De store landsdækkende dagblade har alle et dagligt oplag på over 100.000, mens det største af de små landsdækkende dagblade har et oplag på 66.000, *jf. tabel 2*. De regionale dagblades oplag ligger mellem 60-80.000, mens der for de lokale dagblades vedkommende er stor spredning med oplagsstørrelser fra knapt 2.000 til over 50.000. De tre gratisaviser, der indberetter til Dansk Oplagskontrol, havde alle et oplag over 100.000 i 2004.

Tabel 2. Oplagskarakteristika

Dagbladskategori	Dagligt oplag	Dækning af de 11 bladkredse	Andel af oplag i abonnement	Andel af abonnementsoplag befordret af PDK
Store landsdækkende	100-160.000	Alle	Knapt 95 pct., på nær to blade	Under en fjerdedel, på nær ét blad
Små landsdækkende	20-66.000	Alle	Godt 95 pct.	Hovedparten, på nær ét blad
Regionale	60-80.000	1-4	Godt 95. pct.	Under 20 pct., på nær ét blad
Lokale	2-51.000	1-4	Godt 95 pct.	Under 10 pct., på nær ét blad
Gratisblade	100-185.000	Alle eller større byer	Stor variation	Formentlig Hovedparten

Anm.: Oplysningerne vedrører alene dagblade, der indberetter til Dansk Oplagskontrol.

Kilde: Dansk Oplagskontrol og Danske Dagblades Forening.

Dansk Oplagskontrol inddeler landet i 11 såkaldte bladkredse (geografiske områder). De landsdækkende dagblade er karakteriseret ved at have abonnenter i alle 11 kredse. To af de regionale dagblade, Århus og Nordjyske Stiftstidende, har oplag i fire kredse, mens Fyens Stiftstidende og JydskeVestkysten har oplag i henholdsvis én og to bladkredse. Af de 17 lokale dagblade, der indberetter til Dansk Oplagskontrol, har de 13 alene abonnenter i en eller to bladkredse, mens de resterende fire har abonnenter tre eller fire kredse. Mens de landsdækkende dagblade således klart skiller sig ud, er opdelingen i regionale og lokale dagblade mindre entydig.

De fleste dagblade er karakteriseret ved at sælge langt størstedelen, omkring 95 pct., af oplaget i abonnement. Ekstra Bladet og B.T. skiller sig ud ved kun at have omkring henholdsvis 10 pct. og 40 pct. i abonnement. I gruppen af gratisaviser antages såvel MetroXpress som Urban at have en meget lav abonnementsandel, mens det modsatte gør sig gældende for Avisen hverDag og Erhvervsbladet.

Alle landsdækkende dagblade, regionale dagblade samt gratisblade er morgenaviser. Blandt de lokale dagblade er langt de fleste eftermiddagsaviser, men Dagbladet/Frederiksborg Amtsavis samt Sjællandske Medier udkommer om morgenen.

Der er endvidere betydelig forskel på, i hvor høj grad dagbladene benytter Post Danmark A/S som distributør af deres abonnementsoplag. Under en fjerdedel af Berlingske Tidende, Jyllands-Posten, Politiken og B.T.'s abonnementsoplag distribueres via Post Danmark A/S, mens det gælder for praktisk talt hele Information og Kristeligt Dagblads abonnementsoplag. Både Børsen og Ekstra Bladet skiller sig ud ved at benytte Post Danmark A/S til distribution af over halvdelen af deres abonnementsoplag, men for Ekstra Bladet skal dette ses i lyset af en forholdsvis lav abonnementsandel.

For så vidt angår de regionale og lokale dagblade, distribueres disse blades abonnementsoplag i endnu mindre grad med Post Danmark A/S og altså i højere grad med egne bude.

Hovedårsagen til, at størstedelen af dagbladene anvender andre distributionskanaler end Post Danmark A/S for størstedelen af deres oplag, skal findes i Post Danmark A/S' produktion. På den ene side skal indlevering til Post Danmark A/S ske tidligt om morgenen, hvis distributionen skal ske samme dag. På den anden side indebærer kravene til Post Danmark A/S, at distributionen til private husstande først skal være afsluttet inden kl. 16.00. Denne produktion er ikke forenelig med de store landsdækkende dagblades forretningsmodel, der er baseret på at være morgenaviser, dvs. være læserne i hænde tidligt om morgenen, uanset at det isoleret set medfører forholdsvis høje distributionsomkostninger.

De regionale dagblade samt Dagbladet/Frederiksborg Amtsavis og Sjællandske Medier blandt de lokale dagblade har valgt en tilsvarende forretningsmodel og benytter en kombination af Post Danmark A/S og andre distributører.

For de fleste lokale dagblade, der udkommer om eftermiddagen, antages at gælde, at de merindtægter, der kan opnås ved at overgå til at være morgenavis, ikke modsvarer de øgede omkostninger til distribution mv. Desuden må der gælde, at det for disse dagblade er billigere at etablere eget distributionsnet med henblik på uddeling om eftermiddagen, end at omlægge produktionen af dagbladet, således at hele oplaget kunne indleveres til distribution med Post Danmark A/S. En sådan omlægning ville f.eks. betyde større omkostninger til trykning, der i givet fald skal ske om natten frem for nu, hvor det sker om formiddagen.

For så vidt angår gratisbladene, distribueres Erhvervsbladet, hvis oplag hovedsageligt består af gratis abonnementer til virksomheder, af Post Danmark A/S under bladtilskudsordningen. Derimod fordeles størstedelen af MetroXpress og Urbans oplag af håndduddelere og fra stativer. Kun en mindre andel af disse to blades oplag udkommer i abonnement og omdeles af Post Danmark A/S under bladtilskudsordningen.

Ud over oplagsstørrelsen er de dominerende forskelle de betalte dagbladskategorier imellem således den geografiske dækning og distributionsvalg. Gratisbladene adskiller sig fra hinanden ved enten næsten udelukkende at bestå af abonnementsoplag spredt over hele landet (Erhvervsbladet) eller blive gratis distribueret på gaderne i de større byer (MetroXpress og Urban).

1.4 Størrelsen og fordelingen af bladtillskuddet

Udviklingen i bladtillskuddet

I 2004 udbragte Post Danmark A/S 118,9 mio. dagblade og knapt 29,8 mio. uge- og månedsblade under bladtillskudsordningen, *jf. tabel 3*. Faldet i uge- og månedsblade udbragt under ordningen skyldes som nævnt ændringen pr. 1. marts 2004. Af uge- og månedsblade udbragt under ordningen i 2004 fik de blade, der fortsat var omfattet efter 1. marts, dvs. de momsfrigitagne uge- og månedsblade, distribueret et oplag på knap 6,0 mio. enheder.

Tabel 3. Udvikling i antallet af blade befordret under bladtillskudsordningen

	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Befordrede blade¹⁾</i>	----- mio. stk. -----				
Dagblade	114,7	111,2	114,2	108,3	118,9
Uge- og månedsblade mv ²⁾	163,2	157,7	154,8	149,3	29,8
I alt	277,9	268,9	269,0	257,6	148,7

Anm.: Inklusive blade distribueret på Grønland og Færøerne. Omfatter fra 1. april 2004 alene momsfrigitagne uge- og månedsblade.

Kilde: Færdselsstyrelsen.

Bladtillskudsordningen omfatter endvidere også befordring til Færøerne og Grønland. Disse udgør under 1 pct. af den samlede befordrede mængde under ordningen, hvorfor nedenstående opgørelser alene vedrører blade befordret i Danmark.

Det direkte statslige bladtillskud faldt betydeligt i 2004, *jf. tabel 4*. Det er en følge af den ændring, der indgik som en del af aftalerne om finansloven for 2004, og der indebar, at bladtillskuddet til ikke-momsfrigitagne uge- og månedsblade blev ophævet. Da tillskuddet er en lovbunden bevilling, er det samlede tillskudsniveau direkte afhængigt af, hvor mange blade der distribueres under ordningen.

Tabel 4. Udviklingen i bladtilskuddet¹⁾

	2000	2001	2002	2003	2004
			----- mio. kr. -----		
Bladtilskud	437	466	465	462	363
Krydssubsidiering fra enerets- området	226	236	388	0 ²⁾	0 ²⁾

Kilde: Færdselsstyrelsen og Transport- og Energiministeriet

- 1) De angivne beløb for bladtilskuddet afviger fra dem, der fremgår af Statsregnskabet. Det skyldes, at den endelige afregning til Post Danmark A/S for året for først fastlægges efter fristen for indberetninger til Statsregnskabet. Det er imidlertid fundet hensigtsmæssigt her og i det følgende at tage udgangspunkt i størrelsen af det direkte statstilskud, der vedrører den faktiske distribution i 2004.
- 2) De seneste to år har Post Danmark A/S valgt ikke at krydssubsidiere fra eneretsområdet til det befordringspligtige, konkurrenceudsatte område. Selskabets omkostninger ved at befordre blade til særligt lave takster er dog angiveligt større end indtægterne, hvorfor befordringen indebærer et indirekte tilskud.

Af det samlede direkte statslige bladtal tilskud i 2004 på 363 mio. kr., kan ca. 323 mio. kr. henføres til dagblade. Af de resterende ca. 40 mio. kr. kan ca. 7,5 mio. kr. henføres til de momsfrigitagne uge- og månedsblade, der forsat er omfattet af bladtal tilskudsordningen, mens de sidste 32,5 mio. kr. kan henføres til de ikke-momsfrigitagne uge- og månedsblade, der fra 1. marts 2004 ikke længere var omfattet af ordningen.

Det direkte bladtal tilskud ikke dækker de indirekte kapacitetsomkostninger og dermed samlede omkostninger, hvorfor befordringen af bladene tabsgivende for Post Danmark A/S. Idet staten indtil august 2005 var enejer af Post Danmark A/S, kan dette tab umiddelbart opfattes som et indirekte statsligt tilskud til distributionen af bladene, der ligger ud over selve bladtal tilskuddet.

Post Danmark A/S har imidlertid tilladelse til at dække underskuddet ved befordring af blade ved krydssubsidiering fra eneretsområdet, dvs. den del af postvirksomheden, hvor selskabet har monopol – i praksis primært breve med en vægt under 50 gr. Såfremt Post Danmark A/S udnytter denne mulighed, vil det således være afsenderne af breve, der gennem en højere pris indirekte betaler en del af omkostningerne ved befordringen af dagblade mv. til de særligt lave takster.

De seneste to år har Post Danmark A/S dog valgt ikke at foretage en sådan krydssubsidiering, fordi akkumulerede underskud har ført til negativ egenkapital på eneretsområdet. Det ændrer imidlertid ikke ved, at summen af de særligt lave takster, som dagbladene selv betaler, og det direkte statstilskud formentlig ikke dækker Post Danmark A/S' distributionsomkostninger i relation til dagblade mv.

Beregning af det gennemsnitlige bladtal tilskud

I 2004 udgjorde den gennemsnitlige egenbetaling pr. styk 0,68 kr. for udgiverne af dagblade, *jf. tabel 5*. Det direkte bladtal tilskud udgjorde gennemsnitligt 2,72 kr. pr. stk. for dagblade.

Tabel 5. Gennemsnitlige listepreiser, egenbetaling og tilskud pr. blad

	Befordring med alternativ distributør (kr. pr. stk.)	Befordring med Post Danmark A/S (kr. pr. stk.)
Skønnet distributionspris Heraf	3,50	5,36
Egenbetaling	0,68	0,68
Bladtilskud	2,72	2,72
Indirekte tilskud	0,10	1,97

Kilde: Post Danmark A/S og Transport- og Energiministeriet.

Størrelsen af det indirekte tilskud kan fås ved at fratække egenbetalingen og det gennemsnitlige direkte bladtilskud fra et skøn over, hvad distributionsprisen ville være i fravær af bladtilskudsordningen.

Imidlertid er det vanskeligt at vurdere, hvad denne distributionspris ville være. Et skøn for distributionsprisen kan fås ved at benytte en fiktiv listepriis baseret på oplysninger fra Post Danmark A/S. Når der er tale om en fiktiv listepriis, skyldes det, at Post Danmark A/S på grund af bladtilskudsordningen ikke har et selvstændigt dagbladsprodukt, hvorfor beregningen er baseret på prislister for andre produkter. Hvis tilskuddet til distribution af dagblade afkobles distribution med Post Danmark A/S, må det forventes, at prisen vil blive en anden, da den i så fald i højere grad vil blive bestemt ud fra markedsvilkårene inden for distribution af dagblade. Den fiktive listepriis må derfor antages at udgøre en overgrænse for den sandsynlige distributionspris.

På basis af oplysningerne fra Post Danmark A/S kan den gennemsnitlige listepriis i 2004 opgøres til 5,36 kr. pr. stk. for et dagblad. Med dette udgangspunkt kan det indirekte tilskud til distributionen af dagblade beregnes til 1,97 kr. pr. stk.

Alternativt kan det indirekte tilskud opgøres ud fra de distributionspriser, der betales til andre distributører end Post Danmark A/S. Udvalget har således fået oplyst, at eksempelvis Bladkompagniet i dag opkræver i gennemsnit ca. 3,50 kr. pr. stk. Dermed kan det indirekte tilskud opgøres til 0,10 kr. pr. stk.

Dette skøn vurderes at udgøre en undergrænse for den sandsynlige distributionspris. Det skyldes, at distributører som Bladkompagniet ikke dækker hele landet, idet det er for dyrt at dække de mere tyndt befolkede egne, hvor dagbladene derfor som oftest er henvist til at benytte Post Danmark A/S til distribution. Skulle de alternative distributører derfor dække hele landet, må det forventes, at den gennemsnitlige pris ville stige noget.

Alt i alt kan den reelle distributionspris derfor forventes at ville ligge i intervallet 3,50-5,36 kr. for dagblade. Dermed kan det gennemsnitlige indirekte tilskud skønnes til 0,10-1,97 kr. pr. stk. Det samlede direkte og indirekte tilskud udgør dermed 2,82-4,69 kr. pr. styk, svarende til mellem 78 og 87 pct. af distributionsprisen, mens egenbetalingen udgør resten.

Det bemærkes, at ovenstående beregninger er baseret på gennemsnitsbetragtninger, hvorfor egenbetalingen og det indirekte tilskud til de enkelte blade afviger fra det beregnede, jf. nedenfor.

Fordelingen af bladtilskuddet

Antages, at det direkte statslige tilskud er det samme for alle dagblade – 2,72 kr. pr. stk. – kan der med udgangspunkt i Post Danmark A/S' fiktive listepriser og prisen hos en alternativ distributør beregnes skøn over det indirekte tilskud til distribution for hver enkel dagbladstitel, jf. tabel 6.

Tabel 6. Tilskud til distribution af dagblade, 2004 (kr. pr. styk)

Bladtitel	Post Danmarks "listepris"	Pris for alternativ distribution	Direkte tilskud	Egenbetaling	Indirekte tilskud	
					Skønnet med "listepris"	Skønnet med alt. dist.
Arbejderen	3,85	3,50	2,72	0,28	0,85	0,50
Avisen hverDag	3,85	3,50	2,72	0,32	0,81	0,46
Berlingske Tidende	7,59	3,50	2,72	1,18	3,69	-0,40
Bornholms Tidende	5,04	3,50	2,72	0,59	1,73	0,19
B.T.	5,82	3,50	2,72	0,83	2,27	-0,05
Børsen	6,45	3,50	2,72	0,88	2,85	-0,10
Dagbladet Licitationen	3,85	3,50	2,72	0,28	0,85	0,50
Dagbladet/Frederiksborg Amts avis	5,50	3,50	2,72	0,70 ¹⁾	2,08	0,07
Dagens Industri	5,28	3,50	2,72	0,62	1,94	0,16
Dagens Næringsliv	5,48	3,50	2,72	0,67	2,09	0,11
De Bergske Blade	5,61	3,50	2,72	0,70 ¹⁾	2,19	0,08
Der Nordschleswiger	4,90	3,50	2,72	0,55	1,63	0,23
Ekstra Bladet	5,69	3,50	2,72	0,75	2,22	0,03
Erhvervsbladet	4,22	3,50	2,72	0,40	1,10	0,38
Financial Times	6,37	3,50	2,72	0,87	2,78	-0,09
Flensborg Avis	4,63	3,50	2,72	0,49	1,42	0,29
Fyens Stifttidende	6,88	3,50	2,72	1,02	3,14	-0,24
Fyns Amts Avis	5,60	3,50	2,72	0,75	2,13	0,03
Helsingør Dagblad	4,53	3,50	2,72	0,41	1,40	0,37
Herning Folkeblad	6,06	3,50	2,72	1,36	1,98	-0,58
Holbæk Amts Venstreblad	5,64	3,50	2,72	0,73	2,19	0,05
HorsensFolkeblad	5,87	3,50	2,72	0,81	2,34	-0,03
Industriens Dagblade	3,85	3,50	2,72	0,32	0,81	0,46
Information	4,38	3,50	2,72	0,41	1,25	0,37
International Herald Tribune	4,97	3,50	2,72	0,56	1,69	0,22
JyskeVestkysten	5,79	3,50	2,72	0,75	2,32	0,03
Jyllands-Posten	7,91	3,50	2,72	1,30	3,89	-0,52
Kalundborg Folkeblad	4,99	3,50	2,72	0,58	1,69	0,20
Kjerteminde Avis	3,85	3,50	2,72	0,28	0,85	0,50
Kristeligt Dagblad	4,41	3,50	2,72	0,58	1,11	0,20
Lolland-Falster Folketidende	5,31	3,50	2,72	0,64	1,95	0,14
Metroxpress	4,82	3,50	2,72	0,51	1,59	0,27
Midtjyllands Avis	6,23	3,50	2,72	0,89	2,62	-0,11

Morsø Folkeblad	4,31	3,50	2,72	0,37	1,22	0,41
Nordjyske Stiftstidende	6,66	3,50	2,72	0,94	3,00	-0,16
Officiel Kursliste	5,24	3,50	2,72	0,62	1,90	0,16
Politiken	6,55	3,50	2,72	0,96	2,87	-0,18
Samsø Posten	3,85	3,50	2,72	0,28	0,85	0,50
Sjællandske Medier	4,81	3,50	2,72	0,53 ¹⁾	1,56	0,25
Skive Folkeblad	5,65	3,50	2,72	0,72	2,21	0,06
Statstidende	3,85	3,50	2,72	0,28	0,85	0,50
Sydsvenska Dagbladet	8,47	3,50	2,72	1,33	4,42	-0,55
Urban	4,73	3,50	2,72	0,50	1,51	0,28
Vejle Amts Folkeblad/Fredericia Dagblad	5,92	3,50	2,72	0,82	2,38	-0,04
Zaman	5,23	3,50	2,72	0,61	1,90	0,17
Årshus Stiftstidende	6,26	3,50	2,72	0,95 ¹⁾	2,59	-0,17

Anm.: Mængder distribueret på Grønland og Færøerne er ikke medtaget i beregningerne. Beregnet som vægtet gennemsnit af listepriiserne betalt af de enkelte titler, som denne hovedtitel dækker over.

Kilde: Post Danmark A/S, Dansk Oplagskontrol og egne beregninger.

Som det fremgår, bliver det indirekte tilskud negativt for en række dagblade, når der tages udgangspunkt i den skønnede distributionspris ved en alternativ distributør. Dvs. at summen af den gennemsnitlige egenbetaling og det direkte statstilskud er større end 3,5 kr. Med andre ord ville det i disse tilfælde kunne svare sig for et dagblad at flytte distributionen til den alternative distributør, hvis det nuværende direkte statslige tilskud kunne tages med, hvilket dog ikke er muligt med den nuværende ordning.

Ses på tilskuddet pr. styk, modtager f.eks. Berlingske Tidende et indirekte tilskud på mellem -0,40 kr. (dvs. et negativt tilskud) og 3,69 kr. svarende til et samlet tilskud mellem 2,32 kr. og 6,41 kr., mens egenbetalingen udgør 1,18 kr. eller mellem 16 og 34 pct. af de skønnede samlede omkostninger. Tilsvarende modtager Kristeligt Dagblad et samlet tilskud mellem 2,92 kr. og 3,83 kr. pr. styk, mens egenbetalingen udgør 0,58 kr. eller mellem 13 og 20 pct. af de skønnede samlede omkostninger. Opgjort på basis af Post Danmark A/S' listepriiser er det samlede tilskud således væsentligt større for Berlingske Tidende – og tilsvarende for de andre store landsdækkende morgenaviser. Denne forskel skyldes altovervejende, at Berlingske Tidende er tungere end Kristeligt Dagblad, hvorfor Post Danmark A/S' omkostninger til distribution og dermed den skønnede listepriis er væsentligt højere.

Som nævnt vurderes en distributionspris på 3,5 kr. pr. stk. at være en nedre grænse for, hvilken pris dagbladene skal betale for at få distribueret den del af oplaget, der i dag befordres af Post Danmark A/S. Sættes det indirekte tilskud for de dagblade, hvor det gennemsnitlige indirekte tilskud opgjort med alternativ distributør er negativt, til 0 kr., kan det samlede indirekte tilskud beregnes til knapt 24 mio. kr., mens det bliver 233 mio. kr. opgjort på grundlag af de fiktive listepriiser for Post Danmark A/S, jf. tabel 7. Dermed kan det samlede tilskud til distribution af dagblade skønnes til mellem 347 mio. kr. og 556 mio. kr. i 2004.

Tabel 7. Direkte og indirekte tilskud til dagblade, 2004

Bladtitel	Mængde befordret af PDK i 2004 (1.000 stk.)	Egenbetaling (1.000 kr.)	Direkte støtte (1.000 kr.)	Indirekte tilskud (1.000 kr.)		Samlet tilskud (1.000 kr.)	
				Skønnet med listepriis	Skønnet med alt. dist. ¹⁾	Skønnet med listepriis	Skønnet med alt. dist.
Arbejderen	378	106	1.030	320	188	1.350	1.218
Avisen hverDag	9.668	3.094	26.326	7.803	4.419	34.129	30.745
Berlingske Tidende	7.755	9.151	21.117	28.594	0	49.711	21.117
Bornholms Tidende	258	152	703	4456	48	1.149	751
B.T.	3.288	2.726	8.942	7.444	0	16.386	8.942
Børsen	7.649	6.731	20.827	21.776	0	42.603	20.827
Dagbladet Licitationen	1.352	379	3.682	1.145	672	4.828	4.354
Dagbladet/Frederiksborg Amts avis	1.697	1.192	4.621	3.527	127	8.148	4.748
Dagens Industri	23	14	62	44	4	105	65
Dagens Næringsliv	39	26	106	81	4	187	110
De Bergske Blade	567	397	1.543	1.240	43	2.782	1.586
Der Nordschleswiger	488	269	1.330	795	111	2.124	1.441
Ekstra Bladet	2.182	1.636	5.941	4.837	59	10.777	6.000
Erhvervsbladet	22.807	9.123	62.102	25.021	8.600	87.122	70.701
Financial Times	64	56	175	179	0	354	175
Flensborg Avis	448	220	1.220	635	129	1.855	1.349
Fyens Stifttidende	2.849	2.906	7.758	8.937	0	16.695	7.757
Fyns Amts Avis	144	108	393	307	4	700	397
Helsingør Dagblad	66	27	180	93	24	273	205
Herning Folkeblad	258	351	703	510	0	1.213	703
Holbæk Amts Venstreblad	173	126	471	378	8	849	479
HorsensFolkeblad	130	106	355	305	0	660	355
Industriens Dagblade	5.070	1.622	13.805	4.092	2.317	17.896	16.122
Information	5.606	2.299	15.265	6.991	2.058	22.257	17.323
International Herald Tribune	24	14	66	41	5	107	71
JydskeVestkysten	6.042	4.532	16.453	14.000	164	30.453	16.616
Jyllands-Posten	10.028	13.036	27.305	38.978	0	66.282	27.305
Kalundborg Folkeblad	139	80	378	234	27	612	405
Kjerteminde Avis	63	18	172	53	31	225	203
Kristeligt Dagblad	8.304	4.816	22.611	9.193	1.636	31.804	24.247
Lolland-Falster Folketidende	125	80	341	244	17	585	358
Metroxpress	1.030	526	2.806	1.635	275	4.441	3.081
Midtjyllands Avis	156	139	425	408	0	833	425
Morsø Folkeblad	75	28	205	92	31	297	236
Nordjyske Stiftstidende	3.528	3.317	9.608	10.575	0	20.183	9.608
Officiel Kursliste	115	72	314	219	18	533	332
Politiken	3.754	3.603	10.221	10.762	0	20.982	10.221
Samsø Posten	698	195	1.901	591	347	2.492	2.248
Sjællandske Medier	6.040	3.194	16.447	9.406	1.499	25.852	17.946
Skive Folkeblad	179	129	487	395	10	881	497
Statstidende	544	152	1.481	461	270	1.942	1.752

Sydsvenska Dagbladet	29	38	78	127	0	206	78
Urban	2.357	1.179	6.419	3.553	653	9.971	7.072
Vejle Amts Folkeblad/Fredericia Dagblad	215	176	585	511	0	1.096	585
Zaman	311	190	846	590	52	1.436	898
Årshus Stiftstidende	2.040	1.938	5.554	5.283	0	10.837	5.554
I alt	118.753	80.267	323.357	232.851	23.851	556.208	347.209

Anm.: Mængder distribueret på Grønland og Færøerne er ikke medtaget i beregningerne.

1) En række af dagbladene skønnes ved brug af prisen for alternativ distribution at få et negativt indirekte tilskud. For disse dagblade er det indirekte tilskud sat til nul.

Kilde: Post Danmark A/S, Dansk Oplagskontrol og egne beregninger.

Betragtes de enkelte dagbladstitler, var Erhvervsbladet med et samlet tilskud på 71-87 mio. kr. det dagblad, der i 2004 modtog det højeste tilskud, efterfulgt af Jyllands-Posten med 27-66 mio. kr. og Berlingske Tidende med 21-50 mio. kr.

Når Erhvervsbladet modtager et større tilskud end f.eks. Jyllands-Posten, skyldes det, at det får distribueret næsten hele sit oplag med Post Danmark A/S, mens størstedelen af Jyllands-Postens oplag distribueres ad andre kanaler.

Der er som beskrevet generelt meget stor variation i den andel af det samlede oplag, som de enkelte dagblade får distribueret med Post Danmark A/S, hvilket sammen med forskelle i vægt er den væsentligste parameter for, i hvilket omfang det enkelte dagblad har gavn af og formentlig er afhængig af den nuværende tilskudsordning.

Fordelingen af det nuværende bladtiskud er således i høj grad historisk betinget. Nogle dagblade – især de mindre landsdækkende – har valgt at benytte tilbuddet om distribution til særligt lave takster med Post Danmark A/S for stort set hele deres oplag. Derimod har de store landsdækkende dagblade valgt alternative distributionskanaler for størstedelen af deres oplag, hvilket må antages at skyldes, at den gevinst, der ligger i at få adgang til de særligt lave distributionstakster, ikke opvejer de økonomiske fordele, der ligger i at kunne komme ud til abonnenterne tidligt på dagen.

Tilsvarende kan det konstateres, at langt de fleste lokale og regionale dagblade er eftermiddagsaviser, der kun i meget begrænset omfang benytter Post Danmark A/S. Igen må dette antages at skyldes, at det ud fra en samlet økonomisk vurdering ikke kan svare sig at indrette produktionen, således at de kan få gavn af de særligt lave distributionstakster. Med andre ord repræsenterer fordelingen af bladtiskuddet alt-overvejende det enkelte dagblads eget valg af forretningsmodel, hvor eksistensen af bladtiskudsordningen kun har indgået som ét ud af mange elementer.

Heri ligger også, at bladtiskudsordningen har været et tilbud til udgiverne, som indirekte forudsatte, at udgiverne valgte en bestemt forretningsmodel.

Usikkerheden angående beregningerne af det indirekte tilskud skal afslutningsvis understreges – der er således en faktor 10 til forskel ved de to beregningsmetoder. Som nævnt vurderes det at resultere i et overkantsskøn, når der tages udgangspunkt i de fiktive listepreiser fra Post Danmark A/S, mens anvendelsen af den skønnede pris hos en alternativ distributør givetvis resulterer i et underkantsskøn.

Denne usikkerhed afspejler, at også distributionsmarkedet er et resultat af indretningen af den eksisterende bladtilskudsordning. Såfremt bladtilskudsordningen blev ophevet eller ændret, vil der givetvis ske en tilpasning af distributionsmarkedet. Nogle dagblade vil kunne vælge andre og billigere distributionsformer, andre kan tænkes at ville ændre forretningsmodel. Tilsvarende vil nye distributører kunne tænkes at melde sig på markedet. Hvilken omkostningsstruktur og dermed distributionspriser, der vil blive resultatet af en sådan omstilling, kan vanskeligt forudsiges – især når der ses på de enkelte og som ovenfor beskrevet meget forskellige dagblade med hensyn til størrelse og forretningsmodel.

1.5 Vurdering af den nuværende ordning

Den nuværende bladtilskudsordning giver mulighed for distribution af dagblade til særligt lave takster, hvilket for en række dagblade må anses for helt afgørende for deres overlevelse. Dermed understøtter bladtilskudsordningen flerheden i bladverdenen. Samtidig sikrer ordningen dels en større udbredelse af de omfattede dagblade ved at reducere prisen på et abonnement og dermed øge efterspørgslen, dels en større geografisk dækning, idet de særligt lave takster sammen med Post Danmark A/S' befordringspligt betyder, at alle husstande har mulighed for at tegne abonnement til samme pris.

Endvidere er ordningen administrativ enkel for såvel udgiverne som staten. Når en bladtitel er godkendt, kan udgiveren blot indlevere bladene til Post Danmark A/S mod betaling af den nedsatte takst. Ligeledes bestemmes det årlige tilskud fra staten direkte ud fra Post Danmark A/S' opgørelser over mængden af blade distribueret under ordningen.

Der kan imidlertid peges på nogle svagheder ved modellen.

For det første er den direkte sammenhæng til ordningens formål forholdsvis svag, idet fordelingen af tilskuddet i ikke ubetydelig grad afspejler dagbladenes (muligheder for) valg af forretningsmodel og dermed ikke de faktiske distributionsomkostninger. Dog bemærkes, at ordningen står åben for alle dagblade, og at det derfor er resultatet af andre økonomiske overvejelser, når de fleste dagblade rent faktisk benytter andre distributionskanaler end Post Danmark A/S for størstedelen af deres oplag.

For det andet er der en konkurrencemæssig problemstilling knyttet til ordningen. I og med tilskuddet er knyttet til distribution via Post Danmark A/S, må det formodes, at ordningen begrænser fremkomsten af alternative distributionsvirksomheder.

Dog kan det konstateres, at langt den overvejende del af dagbladenes oplag distribueres af andre end Post Danmark A/S. Men der er næppe tvivl om, at der på et frit marked ville kunne komme flere distributører – eller en øget anvendelse af eksisterende alternativer til Post Danmark A/S – hvilket kunne fremme effektiviteten i befordringen af dagblade. I så fald ville der være en samfundsøkonomisk gevinst ved at afkoble ordningen fra distribution med Post Danmark A/S.

Ud fra en statsfinansiell synsvinkel er det endvidere en ulempe ved ordningen, at der ikke er et loft for udgifterne til bladtillskuddet. Det skyldes, at tillskuddet er en lovbunden bevilling, hvilket betyder, at statens udgifter bestemmes af, hvor mange tillskudsberettigede blade der distribueres.

Fortsættes ordningen uændret som en lovbunden bevilling, er der en risiko for, at de statslige udgifter til ordningen stiger. Den seneste udvikling på markedet indikerer, at gratisaviserne også fremover kan give et udgiftspres på ordningen. Således kan tillskuddet til gratisavisen Avisen hverDag, der udkom i en periode i 2004, beregnes til at have udgjort over 25 mio. kr.

1.6 Andre ordninger for de trykte medier

Ud over bladtillskuddet til dagblade og momsfrigitagne uge- og månedsblade er de trykte medier også fritaget for moms og omfattet af tillskudsordningen under Dagbladsnævnet (tidligere Dagspressens Finansieringsinstitut).

Momsfritagelse af blade

Blade kan momsfrigitages efter momslovens § 34, stk. 1, nr. 14, som fritager følgende ydelse fra afgift: ”Levering af aviser, som normalt udkommer med mindst et nummer månedligt”. Ifølge *Vejledning om fortolkning af bladbekendtgørelsen* lægger Told*Skat ved afgørelser af, om en publikation kan anses for at være en avis i momsmæssig forstand i henhold til momsvejledningen, vægt på, at følgende forudsætninger er opfyldt:

- ”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 ud over dette, 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.”

Det er en betingelse for at modtage bladtillskud, at et blad er momsfrataget.

Dagbladsnævnet

Dagbladsnævnet erstatter det tidligere Dagspressens Finansieringsinstitut.⁵ Formålet med nævnet er at opretholde og fremme alsidighed og mangfoldighed på det danske dagbladsmarked. Nævnets årlige tilskudsramme forventes at udgøre 14 mio. kr.

Nævnet kan yde følgende former for støtte:

- Etableringsstøtte til etablering af nye dagblade, når den nødvendige finansiering ikke kan tilvejebringes af andre relevante kilder.
- Omstillingsstøtte til projekter, som har til formål at gennemføre en omstilling af et eksisterende dagblad, der er kommet i økonomiske vanskeligheder.
- Saneringsstøtte til projekter, der har til formål at gennemføre en sanering af et eksisterende blad, der umiddelbart er lukningstruet.

Planlagt ordning for distributionsstøtte til dagbladslignende publikationer

I forbindelse med indskrænkningen af bladtillskudsordningen til alene at omfatte dagblade har regeringen fremlagt et forslag til en ordning for distributionsstøtte til dagbladslignende publikationer. Den årlige ramme for denne tilskudsordning forventes at udgøre et beløb svarende til besparelsen opnået ved, at uge- og månedsbladene ikke længere vil være omfattet af bladtillskudsordningen.

For at være berettiget til at modtage støtte under denne planlagte ordning forventes publikationer blandt andet at skulle opfylde følgende betingelser:

- Publikationen skal udkomme mindst én og højst fire gange ugentligt (som følge af ferieperioder mv. vil det være tilstrækkeligt at udkomme 36 gange årligt).
- Publikationen skal sælges i abonnement.
- Publikationen skal henvende sig til en videre (almen) kreds af læsere.
- Publikationen skal indeholde aktuelt nyhedsstof inden for et bredt emneområde og behandle politiske, samfundsøkonomiske og kulturelle spørgsmål.
- Visse minimumskrav til redaktionelt stof og nyhedsstof skal overholdes.

⁵ Jf. *Betænkning nr. 1445*, Arbejdsgruppen om Dagspressens Finansieringsinstitut, juni 2004.

2. Generelle rammer for en eventuel ny ordning

Udvalget har som grundlag for sine overvejelser drøftet formålet med tilskud til befordring af dagblade. Derudover har udvalget overvejet de implikationer for en ny ordning, der følger af såvel EU-retten som konkurrenceretten, ligesom statsfinansielle overvejelser har indgået.

Udvalgets arbejde har således taget udgangspunkt i, at en eventuel ny bladtilskudsordning så vidt muligt skal opfylde følgende principper:

- Formålet med ordningen skal være klart defineret.
- Ordningen skal så vidt muligt være rammestyrket.
- Ordningen skal opfylde EU- og konkurrenceretlige regler.
- Ordningen skal være så gennemsigtig og administrativ simpel som mulig.
- Bladtilskuddet skal fortsat være et tilskud til distribution.

2.1 Ordningens formål

I regeringsgrundlaget (II, august 2003) lægges vægt på dagbladenes betydning for den demokratiske debat, herunder flerheden og udbredelsen af dagblade.¹

Formålet med videreførelsen af en tilskudsordning til dagblade er især at sikre den demokratiske debat ved at understøtte mediepluralismen.

Mediepluralisme sikres ved *flerheden* af dagblade og formidlingen af *dagsaktuelle* emner ud over, hvad markedet i sig selv ville indebære. Dertil kommer sikring af en *geografisk* dækning af dagblade, der medfører, at bladene kommer ”længere ud”, end markedet i sig selv ville føre til, fordi det ikke er økonomisk rentabelt.

2.2 Rammerne for ordningen

Statsfinansielle rammer

En ny ordning for bladtilskuddet skal ifølge kommissoriet for udvalgets arbejde afholdes inden for de økonomiske rammer udstukket ved finansloven for 2004.

¹ ”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 søge at videreføre den nuværende ordning for moms på bladsalg og videreføre tilskud til dagbladsprojekter. Regeringen vil som led i liberaliseringen af postvæsenet søge at videreføre dagbladenes distributionsordning via postvæsenet. Såfremt dette viser sig vanskeligt, vil regeringen søge hensynet til dagbladenes distribution tilgodeset på anden måde.” (Regeringsgrundlag II, august 2003).

På finansloven for 2004 var der budgetteret med en udgift til bladtilskudsordningen på 320,7 mio. kr. Den faktiske udgift beløb sig imidlertid i henhold til Færdselsstyrelsen til 363 mio. kr., idet Post Danmark A/S omdelte flere eksemplarer end forventet ved vedtagelsen af finansloven. Heraf vedrørte de 323 mio. kr. dagblade, mens den resterende del kan henføres til de momsfrigitagne uge- og månedsblade samt de ikke-momsfrigitagne uge- og månedsblade, der var omfattet af ordningen frem til 1. marts 2004.

Afvigelsen mellem den budgetterede og faktiske udgift skyldes, at den eksisterende bladtilskudsordning er lovbunden, hvilket betyder, at bladtilskuddet bestemmes af, hvor mange eksemplarer tilskudsberettigede blade Post Danmark A/S distribuerer under ordningen.

Udvalget har lagt til grund, at den samlede ramme for en eventuel ny ordning for dagblade vil blive fastlagt med udgangspunkt i de faktisk afholdte udgifter i 2004, dvs. 323 mio. kr.

Endvidere har udvalget lagt til grund, at en eventuel fremtidig ordning skal være *rammestyret*. Dette er ud fra en statsfinansiell synsvinkel hensigtsmæssigt, idet udgifterne til ordningen bedre kan budgetteres. Endvidere vurderes en rammestyret ordning også at være forenelig med ordningens formål. Såfremt rammen fastholdes, vil en stigning i antallet af tilskudsberettigede dagblade således automatisk føre til en lavere gennemsnitlig tilskudssats, mens det modsatte vil gøre sig gældende, hvis oplaget falder.

EU- og konkurrenceretlige rammer

For så vidt angår de EU- og konkurrenceretlige rammer, skal en ny ordning opfylde følgende krav:

- Ordningen må ikke være konkurrenceforvridende i relation til distributionsmarkedet (må ikke favorisere udvalgte distributører).
- Ordningen må ikke være konkurrenceforvridende i relation til det danske dagbladsmarked (tilskud ydes til alle, der opfylder kriterierne i ordningen, uden favorisering af udvalgte blade).
- Ordningen skal kunne betragtes som forenelig med fællesmarkedet, dvs. kunne godkendes under EF-traktatens statsstøttebestemmelser.

En ny bladtilskudsordning vil skulle godkendes af Europakommissionen efter EF-traktatens (TEF) artikel 87, stk. 3, som opridser, hvilke kategorier af støtte der kan betragtes forenelige med fællesmarkedet.

Som illustration på den test, en ny ordning vil skulle underkastets, redegøres kort for den godkendelse, som staten har opnået for etablering af den pulje under Kulturmi-

nisteriet, der blev etableret for at afbøde konsekvenserne af den indskrænkning af bladtilskudsordningen, der skete pr. 1. marts 2004.

Kommissionen konkluderer i sin beslutning af 16. juni 2004, at Kulturministeriets afbødningsordning for distributionstilskud til visse periodiske blade og tidsskrifter er forenelig med TEF, artikel 87, stk. 3, litra c, som siger, at ”støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrøene eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse”, kan betragtes som forenelig med fællesmarkedet.²

Kommissionen bemærker i sin beslutning det positive i, at ordningen har følgende karakteristika: (i) Ordningen følger af en nedtrapning af støtten til sektoren, (ii) støttemodtagerne er almenyttige organisationer, og (iii) støttebeløbene vil oftest være under *de minimis*-tærsklen.

Endvidere konkluderer Kommissionen i sin beslutning vedrørende den ny ordning, at denne består af ”direkte tilskud til udgiverne i stedet for en indirekte støtte til posttakster administreret gennem postvæsenet, således som det er set i tidligere ordninger. Herved øges gennemsigtigheden, og de potentielle fordele er begrænset til udgiverne. Endvidere er der ikke nogen fordrejning af postmarkedet, idet udgiverne frit kan vælge, hvem der skal besøge deres post”.

På trods af, at en ny ordning for bladtilskuddet vil adskille sig fra ovennævnte tre karakteristika ved Kulturministeriets ordning, er det i overvejelserne om en ny tilskudsordning for dagblade mv. lagt til grund, at:

- Tilskuddet er *statsstøtte*, da støtten finansieres over statens budget.
- Tilskuddet er *sektorstøtte*, da støtten selektivt er rettet mod virksomheder (modtagere) inden for det, der af Kommissionen betegnes forlagssektoren.
- Støtten ydes til virksomheder, der udøver *økonomisk aktivitet*.
- Støtten giver virksomhederne en *økonomisk fordel*.
- Støtteberettigede blade vil hovedsageligt være på dansk, hvilket mindsker sandsynligheden for *påvirkning af samhandlen* mellem medlemsstaterne.
- De begunstigede virksomheder kan potentielt udøve aktiviteter i andre medlemsstater, hvilket øger sandsynligheden for *påvirkning af samhandlen* mellem medlemsstaterne.

I lyset heraf, og af at Kommissionen fortolker TEF, artikel 87, stk. 3, litra d vedrørende støtte til fremme af kulturen forholdsvist snævert, må det forventes, at en ny bladtilskudsordning vil skulle søges godkendt efter TEF, artikel 87, stk. 3, litra c.

² Kommissionen bemærker dog i beslutningens punkt 19, at det ikke kan udelukkes, at ordningen vil indeholde statsstøtte efter TEF, artikel 87, stk. 1, til fordel for visse modtagere, idet det ikke kan udelukkes, at den finansielle støtte i enkelte tilfælde vil overstige *de minimis*-tærsklen, men accepterer dog dette.

Incitamentsvirkninger

Det er generelt hensigtsmæssigt, at tilskudsordninger ikke unødigt begrænser modtagernes tilskyndelse til en økonomisk hensigtsmæssig adfærd. Tilsvarende bør en eventuel ny ordning for tilskud til befordring af dagblade også indeholde en tilskyndelse til altid at vælge den ud fra en samlet økonomisk overvejelse billigste distributionsform. Dette betyder, at tilskuddet til distribution altid bør være mindre end de faktiske omkostninger ved at få et yderligere eksemplar distribueret, så dagbladene har en tilskyndelse til at reducere deres distributionsomkostninger.

Desuden vil det heller ikke være hensigtsmæssigt, hvis det samlede tilskud, som et dagblad modtager, reduceres i takt med, at oplaget stiger. Dette vil reducere dagbladenes tilskyndelse til selv at forbedre deres økonomi ved at få flere abonnenter, og kan i værste fald føre til, at det økonomisk set ville være bedre for et dagblad at have få frem for mange abonnenter. Ud over at dette vil være samfundsøkonomisk usundt, vil det heller ikke være foreneligt med det formål med ordningen, der handler om at øge spredningen mest muligt.

Administrative rammer

Den nuværende ordning er administrativ simpel både for dagbladene, der blot skal indlevere blade til omdeling hos Post Danmark A/S, og for staten, idet tilskuddet til Post Danmark A/S opgøres ud fra antallet af blade distribueret under ordningen.

En eventuel ny ordning bør ideelt set være så administrativ simpel som muligt. For så vidt angår dagbladene, bør disse skulle afgive så få oplysninger til tilskudsmyndigheden som muligt i forbindelse med ansøgning om tilskud fra ordningen. Endvidere bør de omfattede dagblade, inden for en vis usikkerhedsmargin, kunne forudsige det tilskud, som de er berettigede til.

For staten som tilskudsmyndighed bør en ny ordning være så simpel som muligt og indpasses i de allerede eksisterende ordninger for dagblade.

Heri ligger også, at en ny ordning bør være så gennemsigtig som mulig, hvilket taler for en ordning, der altovervejende er baseret på objektive og målbare kriterier. Dette vil dels sætte udgiverne bedre i stand til at skønne over fremtidige tilskud og planlægge og budgettere herefter, dels give en bedre forståelse i omverdenen af grundlaget for fordelingen af de betydelige statsmidler, der også under en ny ordning vil være tale om.

2.3 Mulige afgrænsninger af tilskudsberettigede dagblade mv.

Under den gældende bladtilskudsordning er kredsen af blade, der er berettiget til at blive befordret til særligt lave takster, hovedsageligt afgrænset ud fra definitionen af dagblade i momsfrigtagelsesordningen.

Desuden indebærer den nuværende ordning også, at det primært er dagblade i abonnement, der er omfattet, fordi det er en forudsætning for at få del i støtten, at blade distribueres gennem Post Danmark A/S. Oplag, der runddeles, er dermed udelukket fra at få gavn af ordningen. Tilsvarende skønnes blade, der sælges i løssalg, også altovervejende at blive distribueret ad andre distributionskanaler end Post Danmark A/S. Tilsvarende betyder bindingen til Post Danmark A/S, at det alene er dagbladenes hverdagsoplag, der får gavn af ordningen, da Post Danmark A/S ikke omdeler søndage og helligdage.

I praksis sker der derudover som nævnt en betydelig frivillig afgrænsning, idet langt størstedelen af dagbladsoplaget distribueres ad andre kanaler end Post Danmark A/S. Der er imidlertid meget forskelligt, i hvilket omfang de enkelte dagblade har valgt at frasige sig muligheden for få gavn af ordningen. Nogle dagblade benytter næsten udelukkende Post Danmark A/S, mens andre stort set ikke gør det. Dette betyder, at enhver omlægning af ordningen kan betyde en betydelig omfordeling i tilskuddet mellem de enkelte dagblade.

Også i en eventuel ny ordning for tilskud til befordring af dagblade vil der være behov for at foretage visse afgrænsninger af, hvilke dagblade der kan modtage tilskud og omfanget heraf. I det følgende beskrives nogle af de afgrænsningsmuligheder, som udvalget har overvejet.

Afgrænsning i forhold til indhold – hvad er et dagblad

Et dagblad er som udgangspunkt en udgivelse, der udkommer næsten dagligt. I praksis vil det sige, at det skal udkomme mindst fem på hinanden følgende hverdage om ugen, når der ses bort fra helligdage.

Givet formålet med ordningen, må et dagblad også skulle være kendetegnet ved at rette sig mod en bred læserkreds. Publikationer, der retter sig mod bestemte erhvervs- eller faggrupper, medlemmer af politiske partier eller foreninger, kan dermed ikke anses som støtteberettigede udgivelser.

Det forhold, at et dagblad skal rette sig mod en bred læserkreds, og det forhold, at ordningens formål bl.a. er at understøtte den demokratiske debat, stiller også indirekte krav til indholdet. Et dagblad må således forventes at indeholde aktuelt nyhedsstof inden for et bredt emneområde, herunder behandle politiske, samfundsøkonomiske og kulturelle spørgsmål.

De indholdsmæssige krav – hvad enten de er eksplicit formuleret eller blot mere indirekte – kunne også begrunde, at kun dagbladenes hverdagsoplag var tilskudsberettiget, som det i praksis er tilfældet under den nuværende bladtilskudsordning.

Afgrænsning på basis af abonnementsoplag

Den gældende bladtilskudsordning er betinget af distribution med Post Danmark A/S til slutbrugeren, hvorfor det overvejende er en forudsætning for at få gavn af ordningen, at dagbladene udbydes i abonnement.

Dette kan begrundes med, at bladtilskuddet snarere end et tilskud til udgiverne skal opfattes som et tilskud til den enkelte abonnent, der har til formål at sikre, at alle danskere kan få leveret dagblade på hjemadressen til en rimelig pris.

I det omfang, at det er urentabelt at distribuere blade i tyndere befolkede områder, kan distributionstilskuddet endvidere siges at understøtte en (geografisk) udbredelse af brugen af dagblade. Dette følger af, at Post Danmark A/S er pålagt en befordringspligt, der betyder, at der skal runddeles post til samtlige husstande dagligt.

Da langt de fleste dagblade udbydes i abonnement, vil en afgrænsning til blade i abonnement ikke have nævneværdig indflydelse på antallet af tilskudsberettigede bladtitler. En abonnementsafgrænsning vil dog i sagens natur medføre, at færre eksemplarer omfattes af ordningen.

I forhold til den nuværende ordning vil en abonnementsafgrænsning derimod indebære, at langt flere eksemplarer vil opnå tilskud. Det skyldes, at en række dagblade kun i mindre grad benytter Post Danmark A/S, hvorfor disse titler under den nuværende ordning ikke i særlig udbredt grad opnår tilskud til deres abonnementsoplag. Ved alene at benytte abonnementsafgrænsning (og således ikke krav om Post Danmark A/S som distributør) vil disse blade kunne opnå tilskud til hele deres oplag.

Såfremt der skal anvendes et egentligt abonnementskriterium, skaber det behov for at definere, hvad der skal forstås som et abonnement. Som minimum vurderes to krav at skulle være opfyldt, før der kan tales om et abonnement. For det første skal der være tale om en aftale mellem en udgiver og en slutbruger, om at slutbrugeren får leveret dagbladet på sin hjemadresse. Eksemplarer leveret med henblik på videresalg vil således ikke kunne opfattes som abonnementer. For det andet skal aftalen være frivillig og uafhængig af andre eventuelle relationer mellem udgiver og slutbruger. Tegningen af et abonnement kan således ikke være en forudsætning for f.eks. slutbrugernes medlem af en forening eller lignende.

Afgrænsning på basis af oplagsstørrelse

Hvad enten der foretages en afgrænsning til abonnementsoplaget eller ej, kan det overvejes at gøre tilskuddet afhængig af det samlede oplag. I modsætning hertil er tilskuddet under den nuværende ordning uafhængig af oplagsstørrelsen. Tilskuddet pr. stk. er det samme for det første eksemplar og det sidste eksemplar, der indleveres til Post Danmark A/S.

Alt andet lige må det imidlertid antages, at de marginale produktions- og distributionsomkostninger er lavere for et dagblad med et stort oplag end for et dagblad med

et lille oplag. Da et væsentligt formål med tilskudsordningen er at sikre en flerhed af dagblade, kunne det tale for, at de mindre dagblade i en ny ordning alt andet lige modtog et forholdsvis større tilskud end de store.

I samme retning trækker, at et af formålene med den nuværende ordning er at sikre distribution af dagblade i de mere tyndt befolkede områder eller i områder, hvor et dagblad har en lille læserskare. Således kan det konstateres, at de store dagblade har etableret egne distributionskanaler i store dele af landet, men benytter Post Danmark A/S til distribution i visse udkantsområder. Tilsvarende har mange lokalaviser, der er kendetegnet ved at have forholdsvis mange læsere i lokalområdet, etableret egen distribution.

I den forbindelse skal det endvidere bemærkes, at det naturligvis ikke i en tilskudsordning baseret på oplag er muligt at se, hvilke konkrete abonnenter der får glæde af ordningen. Derfor kan der være en risiko for, at udgiverne vil vælge at undlade at tilbyde abonnemeter i f.eks. yderkantsområderne, fordi disse isoleret set vil være tabsgivende. I dag håndteres dette problem ved, at udgiverne benytter Post Danmark A/S, der gennem befordringspligten skal uddele dagligt i hele landet til særligt lave priser, for de abonnenter, der bor i områder, hvor de alternative distributører ikke kommer. Post Danmark vil A/S også frem over have befordringspligt, men med markedsbestemte priser kan anvendelsen af Post Danmark A/S blive så dyr for dagbladene, at omkostningen ikke kan dækkes af den normale abonnementspris.

Det synes på den baggrund rimeligt, at det bliver en betingelse for at modtage tilskud i en ny ordning, at udgiverne ikke må differentiere deres abonnementspriser, herunder helt afvise at indgå abonnementsaftaler, afhængig af abonnentens geografiske bopæl, så længe der findes en virksomhed, der er pålagt en landsdækkende befordringspligt for dagblade.

Afgrænsning på basis af betalingskrav

Ovenfor blev det overvejet, hvad der udgør et abonnement. En særlig problemstilling i den forbindelse knytter sig til dagblade, der udbydes i abonnement gratis eller til en forholdsvis lav pris – f.eks. svarende til de meromkostninger, der er forbundet med distribution til ”døren”.

Som eksempler kan nævnes MetroXpress og Urban, der primært omdeles gratis på gaden, men også udbydes i abonnement mod en mindre betaling. MetroXpress reklamerer med, at betalingen alene vedrører forsendelse, mens bladet i sig selv er gratis, mens Urbans abonnementspris er en smule lavere. Erhvervsbladet, der kan abonneres på gratis af virksomheder, opkræver også en mindre abonnementsbetaling (i størrelsesordenen 900 kr. pr. år), hvis privatpersoner ønsker at abonnere på bladet.

Ud fra nogle betragtninger kan indførelsen af et betalingskrav, dvs. et krav om en vis minimumsbetaling, forekomme naturligt. Idet baggrunden for, at staten giver tilskud til distribution af dagblade, er at give borgerne mulighed for at få bragt dagblade til

hjemadressen til en rimelig pris, kunne et betalingskrav begrundes med, at staten kun vil yde tilskud til noget, som borgerne selv frivilligt ønsker at betale et vist beløb for.

Det er endvidere overvejende sandsynligt, at en betalende borger i højere grad vil stille krav til avisens redaktionelle og journalistiske indhold, hvilket i så fald vil indebære, at betalte dagblade i højere grad end gratisaviser vil bidrage med alsidighed og mangfoldighed.³

På den anden side kan det være svært at begrunde, hvorfor to indholdsmæssigt identiske dagblade behandles forskelligt i forhold til at kunne modtage tilskud til distributionen, blot fordi det ene er gratis for forbrugerne, mens det andet koster en vis pris. Endvidere kan indførelsen af et betalingskrav føre til, at nogle af de dagblade, der i dag kan fås i abonnement til en beskeden pris, vælger at fastsætte abonnementsprisen netop til betalingskravet, hvorved effekten bliver, at forbrugerne stilles dårligere. Enten fordi de bliver nødt til at betale en højere pris, eller fordi de vælger at opgive deres abonnement.

Der kan således fremføres argumenter både for og imod indførelsen af et betalingskrav. Der er imidlertid ikke tvivl om, at det i en ordning, hvor der ikke indføres et betalingskrav, vil blive nødvendigt med mere præcise krav til, dels hvad der udgør et dagblad, dels hvad der udgør et abonnement. Uden sådanne krav vurderes der at være en nærliggende risiko for, at der vil opstå udgivelser, der opfylder de objektive krav for at være et dagblad – f.eks. udgivelseshyppighed – men som indholdsmæssigt ikke vil anses for at være et dagblad. Sådanne udgivelser kunne sætte sig på en betydelig del af det samlede statslige tilskud og dermed svække mulighederne for, at ordningen lever op til sine grundlæggende formål.

Idet sådanne krav uundgåeligt vil indebære et element af faglige skøn, vil en ordning uden et betalingskrav føre til et større element af administrative afgørelser, for så vidt angår, hvilke udgivelser der kan klassificeres som dagblade og dermed være tilskudsberettigede.

Afgrænsning mellem landsdækkende og ikke-landsdækkende dagblade

Såvel overvejelserne i det foregående som den nuværende bladtilskudsordning bygger på, at alle dagblade i udgangspunktet skal have samme tilskud, såfremt visse grundlæggende kriterier er opfyldt.

Som det fremgik oven for, er der imidlertid under den nuværende ordning store forskelle i, hvor meget gavn de enkelte dagblade har af bladtilskudsordningen. Det skyldes først og fremmest, at mange dagblade har valgt andre distributører end Post Danmark A/S og dermed frivilligt afskrevet sig muligheden for at få maksimalt til-

³ Arbejdsgruppen om Dagspressens Finansieringsinstituts vurderede f.eks., at de betalte aviser i dag rent faktisk ser ud til at bidrage i højere grad til alsidighed og mangfoldighed, ofte grundet større redaktionelle og journalistiske ressourcer, men at dette dog ikke nødvendigvis vil være tilfældet fremover, jf. *Betænkning nr. 1445*, Arbejdsgruppen om Dagspressens Finansieringsinstitut, juni 2004.

skud. Endvidere fremgik det, at der var en vis systematik i de forskellige kategorier af dagbladets anvendelse af Post Danmark A/S. Mens den systematik udspringer af dagbladenes frie valg og derfor næppe kan siges at være politisk tilsigtet, kan det overvejes at indføre differentieret tilskud til forskellige grupper af dagblade.

Et sådant kriterium kan begrundes med, at det for et givet oplag er dyrere, hvis oplaget skal distribueres i hele landet, frem for i et geografisk afgrænset område. Dette viser sig bl.a. ved, at de fleste lokale dagblade udkommer om eftermiddagen og distribueres med egne omdelere.

Som tidligere beskrevet er det muligt at kategorisere dagbladene forholdsvis entydigt i landsdækkende og ikke-landsdækkende på baggrund af antallet af bladkredse, hvor dagbladene har abonnenter.

Dagbladsbranchen – og Dansk Oplagskontrol – opdeler selv dagbladene i landsdækkende og ikke-landsdækkende dagblade. Landsdækkende dagblade er karakteriseret ved at have oplag i alle landets 11 bladkredse, men de ikke-landsdækkende dagblade kun har oplag i fire eller færre bladkredse.

Afgrænsning mellem morgenaviser og andre

En anden mulig opdeling af dagbladene er mellem morgenaviser og andre. To krav vurderes at skulle være opfyldt, før et dagblad kan karakteriseres som en morgenavis. Dels skal trykningen være afsluttet senest kl. x.x om morgenen, dels skal den redaktionelle deadline ligge tidligst kl. y.y den foregående aften. Det første krav sikrer, at dagbladet er tilgængeligt for, men ikke nødvendigvis modtaget af alle læsere forholdsvis tidligt på dagen. Det andet krav sikrer, at der i givet fald ikke kan spekuleres i at lade et færdigt dagblad ligge aftenen og natten over for at kunne få et højere tilskud til distribution ved at starte distributionen tidligt den næste morgen.

Der er et vist sammenfald mellem opdelingen i landsdækkende og ikke-landsdækkende samt i morgenblade og ikke-morgenblade. Således er alle landsdækkende dagblade også morgenblade, mens det kun gælder for seks af de regionale og lokale dagblade. Resten af de lokale og regionale dagblade er eftermiddagsblade.

Begrundelsen for at overveje at differentiere tilskuddet til henholdsvis morgenaviserne og de øvrige er, at disse blade trykkes om natten og i vidt omfang distribueres tidligt om morgenen, hvor omkostningerne alt andet lige er højere.

Afgrænsning på basis af andre kriterier

Ønskes bladtillskuddet i højere grad koblet direkte op på at fremme aktualitet, redaktionelt indhold eller selvstændig journalistik – ud over de mere skønmæssige kriterier for at afgøre, om en udgivelse er et dagblad eller ej – kunne det overvejes som et led i afgrænsningen at anvende mål for den redaktionelle og økonomiske side af avisens indhold og virksomhed.

I en sådan afgrænsning kunne kriterierne eksempelvis være:

- Antallet af medarbejdere ansat i den redaktionelle stab.
- Omfanget af redaktionelt stof eller dets andel af spalteplassen i bladet.
- Omfanget af egenproduceret redaktionelt stof (selvstændig journalistik) eller andelen heraf i bladet.
- Distributionsomkostningernes andel af dagbladenes samlede omkostninger.
- Abonnementsindtægternes andel af dagbladenes samlede indtægter.

Fælles for disse kriterier er imidlertid, at de ikke kan måles og opgøres entydigt og dermed altid vil indebære et element af skøn, ligesom nogle af dem rejser mere principielle spørgsmål om, hvorfor de netop er relevante i forhold til at fastlægge tilskuddet til distribution.

Derfor kan de ikke tjene som grundlag for ordninger, hvor tilskud tildeles pr. automatik, hvilket alt andet lige må anses som hensigtsmæssigt. Derimod kan det være relevant at inddrage kriterier som de ovenstående i ordninger, hvor tilskuddet fastsættes konkret på grundlag af faglige vurderinger hos den relevante myndighed.

3. Alternative tilskudsordninger

En tilskudsordning for distribution af dagblade kan principielt udformes som en af følgende:

- En *skønsbaseret* ordning, hvor tilskud tildeles udgiverne efter ansøgning og efter en faglig vurdering på grundlag af kendte, men ikke entydigt målbare kriterier, således at der ikke er en automatisk sammenhæng mellem kriterierne og tilskuddets størrelse.
- En *udbudsbaseret* ordning, hvor tilskud tildeles distributørerne efter offentligt udbud.
- En *objektiv* ordning, hvor tilskuddet tildeles udgiverne ud fra direkte målbare kriterier, hvorved sammenhængen mellem kriterierne og tilskuddets størrelse overvejende bliver automatisk.

I dette afsnit redegøres for fordele og ulemper ved forskellige typer af ordninger, og for så vidt angår objektive ordninger præsenteres en række regneeksempler.

3.1 Skønsbaserede ordninger

Hovedprincippet ved behovsbaserede tilskudsordninger er, at de dagblade, der falder inden for ordningens formål, kan ansøge om tilskud fra en pulje. Typisk vil afgørelsen om, hvorvidt og i hvilket omfang en ansøgning imødekommes være henlagt til et uafhængigt nævn eller lignende. Endvidere vil det være specificeret, hvilke kriterier der skal ligge til grund for afgørelser om tilskudstildeling, men dog således at der ikke er en direkte eller automatisk sammenhæng mellem kriterierne og tilskuddets størrelse. Endvidere kan enkelte eller alle kriterier være skønsvise, dvs. at de ikke kan måles og opgøres entydigt. Heri ligger også, at ordninger af denne type vil være baseret på en vurdering af behov i forhold til ordningens målsætninger.

Som eksempel på en sådan ordning kan henvises til den tidligere beskrivelse af den pulje, der i 2004 blev etableret under Kulturministeriet for at afbøde virkningerne af, at ikke-momsfritagne uge- og månedsblade blev taget ud af bladtilskudsordningen.

I forhold til de kriterier for en ny ordning for tilskud til befordring af dagblade, der er opstillet tidligere, vil en behovsbaseret ordning ideelt set kunne føre til, at effekten af ordningen i forhold til dens formål kunne maksimeres. Endvidere vil det være ukompliceret at skabe en rammestyrket ordning.

Imidlertid vil en sådan ordning i mindre grad leve op til de øvrige kriterier. For såvel udgiverne som staten må administrationen af en sådan ordning antages at blive forholdsvis store. Manglen på entydige og målbare kriterier vil kunne betyde, at ordningen let kunne opfattes som uigennemsigtig set fra interessenternes side, hvilket inde-

bærer en risiko for efterfølgende klager om tilskudstildelingen. Samtidig er det vurderingen, at Europakommissionens godkendelse af en ny ordning lettere vil kunne opnås, jo mere tilskudsdelingen sker automatisk ud fra entydige og målbare kriterier.

Givet det beløb, som der samlet afsættes til tilskud til distribution af dagblade, og den betydning tilskuddet har for dagbladene, vil en fordeling af tilskuddet efter skøn bevirke en betydelig usikkerhed for dagbladene i f.eks. deres budgetplanlægning.

Samlet er der derfor flere grunde til at begrænse omfanget af tilskudstildeling til dagbladsdistributionen på grundlag af faglige vurderinger mest muligt.

3.2 Udbudsbaserede ordninger

I en udbudsmodel for distribution af dagblade vil opgaven for den relevante serviceudbyder være at distribuere dagblade til lavere takster end omkostningerne ved distributionen mod til gengæld at opnå en økonomisk kompensation fra staten. Valget af distributører vil imidlertid ske efter udbud og ikke som i dag, hvor Post Danmark A/S på forhånd er udvalgt som eneste distributør.

Elementer i en udbudsmodel

Kontrakten mellem staten og den relevante serviceudbyder vil i en udbudsordning på distributionsområdet skulle indeholde tre centrale elementer: (i) Niveaue af portotaksterne for dagblade under ordningen, (ii) minimumskrav for befordringen og (iii) størrelsen af kontraktbetalingen.

Niveaue for portotaksterne

I en udbudsmodel vil staten skulle fastsætte en øvre grænse for den egenbetaling, som distributørerne kan afkræve dagbladene. Egenbetalingen kunne i princippet fastsættes enten med virkning for hele landet eller varierende efter f.eks. geografi, og egenbetalingen som i dag kunne gøres afhængig af vægt.

Minimumskrav til befordringen

Som led i udbuddet vil staten også skulle fastsætte visse minimumskrav til befordringen af dagbladene, herunder krav om, inden for hvilket tidsrum bladene skal beføres, befordingens regularitet mv.

Den nuværende tilskudsordning indebærer, at udgivere, der ønsker at få befordret deres blade til særligt lave takster med Post Danmark A/S, ikke kan være sikre på, at de når abonnenten før kl. 16, der er Post Danmark A/S' frist for omdeling til private husstande. Ud over at dette har ført til, at morgenaviserne i vid udstrækning vælger andre distributører end Post Danmark A/S, udelukker deadline og trykning også mange lokale og regionale dagblade fra brug af den nuværende ordning.

Kontraktbetaling

De konkurrerende distributører skulle byde på, hvilken kontraktbetaling de givet de opstillede vilkår kræver, og opgaven vil blive tildelt den distributør, der byder lavest.

Den kontraktbetaling, der skal bydes på, kan enten fastsættes som det samlede årlige tilskud, en distributør kræver, eller som et tilskud pr. distribueret eksemplar. Dette giver anledning til en forskel i, hvem der har risikoen, hvis antallet af indleverede blade til befordring afviger fra det forventede. Fastsættes den samlede betaling, påhviler risikoen distributøren, mens den påhviler staten, hvis det er tilskuddet pr. eksemplar, der lægges fast.

Sikring af befordringen ved kontraktbrud eller udeblivelse af bud

I tilfælde af, at staten opsiges kontrakten, skal det være muligt for staten på anden vis at sikre befordringen af dagblade i det pågældende område. Det samme gør sig gældende ved udeblivelse af bud på opgaven i enkelte områder.

Overvejelser om en udbudsbaseret ordning

Det naturlige udgangspunkt for de vilkår og krav, som staten ville skulle stille i en udbudsmodel, ville være den service, Post Danmark A/S i dag yder – dels ud fra en overvejelse om, at ingen dagblade derved stilles ringere end i dag, dels for at sikre, at der i så fald vil være mindst en tilbudsgiver, nemlig Post Danmark A/S.

Udbudsbetingelserne ville således indeholde:

- En afgrænsning af, hvilke dagblade der er omfattet af udbuddet.
- En egenbetaling, der eventuelt varierer med vægt og efter geografi.
- Et krav om distribution inden kl. 16.00 samme dag samt krav om regularitet. Distributøren kan eventuelt overlade en del af distributionen til Post Danmark A/S, men har ansvaret for, at indleveringen sker tids nok til omdeling samme dag, og for at betale Post Danmark A/S, hvad det koster.
- En forudsætning om, at den vindende distributør kan stille krav om, at de dagblade, der ønskes distribueret under ordningen, skal indleveres på nærmere angivne lokaliteter inden nærmere specificerede tidspunkter, svarende til de krav, Post Danmark A/S i dag stiller.

I forhold til den nuværende ordning er den væsentligste forskel, at egenbetalingen vil være højere, fordi staten ikke forudsættes at kompensere for bortfaldet af det indirekte tilskud, som Post Danmark A/S yder i dag.

Den højere egenbetaling vil formentlig betyde, at det samlede oplag, der distribueres under ordningen, reduceres. Således må det antages, at den højere egenbetaling vil få de dagblade, der i dag anvender andre distributører, til at øge den del af oplaget, der distribueres af disse. Tilsvarende kan nogle dagblade vælge at lave en særlig abonnentstakst for distribution under ordningen, hvilket vil reducere efterspørgslen.

Det er imidlertid usikkert, om et udbud vil blive succesfuldt i den forstand, at der vil være flere tilbudsgivere.

Post Danmark A/S kan utvivlsomt yde den ønskede service og må derfor forventes at byde. Tages udgangspunkt i Post Danmark A/S' listepreiser, fratrækkes egenbetalingen og ganges med det forventede oplag, kan man udregne et teoretisk bud. Med mindre egenbetalingen forøges væsentligt i forhold til i dag – svarende til forskellen mellem Post Danmark A/S' indirekte tilskud og den nuværende egenbetaling – vil ordningen blive dyrere for staten. Kun hvis Post Danmark A/S forventer konkurrence fra anden side, kan denne trussel imødegås.

Imidlertid er det vanskeligt at se, hvem der ellers kunne være interesseret i at byde, hvis det antages, at kontraktbetalingen udgør et fast årligt beløb, der ikke reguleres i forhold til antallet af distribuerede eksemplarer.

De eksisterende distributører af morgenaviser vil formentlig ikke indgive bud. Deres problem er, at de i dag tilbyder en service, der er bedre (tidligere distribution) end Post Danmark A/S', til en højere pris. Da deres eksisterende kunder næppe vil acceptere en senere udbringning, vil disse distributører, hvis de vandt udbuddet, være forpligtet at udbringe ikke blot de nytilkommende oplag, men også de eksisterende oplag til den lavere egenbetaling. Da kontraktbetalingen er uafhængig af det omdelte oplag, vil disse distributører ikke kunne indlevere et bud, der ville være konkurrencedygtigt i forhold til f.eks. Post Danmark A/S.

Kun ved en egenbetaling på niveau med de nuværende takster for morgenaviser hos de private distributører vurderes der at være basis for et konkurrencedygtigt tilbud fra distributørerne af morgenaviser. I den situation vil deres tilbud afspejle meromkostningerne ved at skabe et landsdækkende distributionsnet, eventuelt reduceret som følge af, at de vil skulle distribuere et større oplag i de områder, hvor de allerede omdeler morgenaviser.

Set fra de eksisterende distributører af morgenavisers side kunne problemet løses ved, at kontraktbetalingen ikke udgjorde et fast beløb, men et beløb pr. omdelt eksemplar. Dette ville imidlertid for staten formentlig betyde, at den faktiske udgift til distributionstilskuddet ville afhænge af, hvilket selskab der vandt, idet væsentligt flere dagblade vil få glæde af ordningen, hvis en af de eksisterende morgenavisdistributører vandt, end hvis det var Post Danmark A/S. Dette kan givet budgetbegrænsningen gøre det nærmest umuligt for staten at fastsætte en meningsfuld egenbetaling.

Alternativt kunne de nuværende distributører af morgenaviser vælge at tilbyde to typer af service til dagbladene. Den nuværende med omdeling om morgenen til en forholdsvis høj pris, og en ny service med landsdækkende omdeling inden kl. 16.00 til en lavere pris. Dette vil i f.eks. byerne betyde, at samme distributør vil få to daglige omdelinger. Ud over at dette næppe er samfundsøkonomisk optimalt, kan det blive

vanskeligt at forklare for den pågældende distributør, hvorfor de dagblade, der omdeles til en reduceret pris, ikke kan blive omdelt på morgenturen.

Spørgsmålet er således, om det vil være økonomisk rentabelt for en af de eksisterende morgenavisdistributører at lave en parallel, landsdækkende service. Svaret på dette vil også afgøre, om der kunne tænkes, at nye distributører ville komme med et tilbud.

Vurderingen er, at det vil være vanskeligt for nye distributører at afgive konkurrencedygtige tilbud. Begrundelsen er primært, at det oplag, der skal distribueres, er geografisk spredt. Det skyldes, dels at de små landsdækkende dagblades abonnenter nødvendigvis bor spredt, dels at den del af de store landsdækkende dagblades oplag, der i dag distribueres med Post Danmark A/S, må vurderes fortrinsvis at være adresseret til modtagere i de tyndt befolkede områder. Kun for de oplag, som Post Danmark A/S i dag distribuerer for visse lokale og regionale morgenaviser, vil der være en rimelig koncentration. Dermed bliver det meget dyrt for en ny distributør at etablere det nødvendige distributionsnet i konkurrence med Post Danmark A/S, der under alle omstændigheder skal ud til samtlige husstande i Danmark dagligt.

Hertil kommer, at der er grænser for, hvor længe en udbudt kontrakt kan vare. Risikoen for, at en ny distributør taber næste udbud og dermed ikke får forrentet investeringen i distributionsnettet, trækker også i retning af, at det kan blive svært for en ny operatør at give et konkurrencedygtigt tilbud.

Samlet synes der dermed at være en risiko for, at det med de udbudsbetingelser, der blev angivet indledningsvist, alene vil være Post Danmark A/S, der kan afgive et realistisk tilbud.

Dette er delvist en konsekvens af de udbudsbetingelser, der blev opstillet indledningsvis. Andre sæt af udbudsbetingelser har været overvejet. Som allerede antydnet ovenfor, kunne det for de eksisterende distributører af morgenaviser blive attraktivt at byde, hvis egenbetalingen blev fastsat tæt ved deres nuværende, ustøttede takster. Hvis de vandt, ville de formentlig være billigere end Post Danmark A/S og derved kunne tiltrække nogle af de kunder, der i dag overvejende bruger Post Danmark A/S. Endvidere kunne de på grundlag af den statslige kontraktbetaling udvide deres dækningsgrad, dvs. lave morgenomdeling i områder, hvor dette ikke kan svare sig i dag.

Imidlertid vil en egenbetaling på det niveau, som de eksisterende morgenavisdistributører opkræver, føre til en markant omfordeling mellem dagbladene. Særligt ville de dagblade, der i dag altovervejende benytter Post Danmark A/S, få en udgift til distribution, der er flere gange større end i dag.

Grundlæggende er de problemer ved udbudsmodellen, der er skitseret her, en konsekvens af, at det i en udbudsmodel ikke er muligt at skelne mellem forskellige dagblade. Dvs. uanset om kontraktbetalingen fastsættes som et fast årligt beløb eller som et beløb pr. befordret eksemplar, vil det skulle være uafhængig af, om der er tale om en

morgenavis, en eftermiddagsavis, et stort dagblad osv. Dermed vil en ordning baseret på offentligt udbud efter alt at dømme føre til en betydelig omfordeling af det samlede tilskuds fordeling mellem dagbladene, jf. i øvrigt nedenfor.

Udbudsmodellen i forhold til de opstillede rammer

Udbudsmodellen vil umiddelbart være forenelig med statsstøttere reglerne. Idet der er tale om tilskud til en offentlig serviceforpligtelse, vil konkurrence mellem tilbudsgiverne sikre, at det statslige tilskud ikke er større end de meromkostninger, som er forbundet med at levere den ønskede service til borgerne.

Dette forudsætter imidlertid, at der kommer reel konkurrence ved et udbud. Som nævnt må det anses som usikkert, om der vil være en sådan konkurrence. Hvis der således er en forhåndsformodning om, at alene Post Danmark A/S vil kunne afgive et konkurrencedygtigt tilbud, kan det skabe tvivl i forhold til en sådan ordningsforenelighed med statsstøttere reglerne.

Endvidere er der ud fra et konkurrencemæssigt synspunkt også et problem ved en udbudsmodel. I sagens natur vil et udbud give et *de facto* monopol til den vindende tilbudsgiver, indtil kontrakten udløber. Da der derfor ikke vil være plads til andre distributører i den periode, vil den vindende distributør have en fordel ved næste udbud. Med andre ord - udbudsmodellen kan føre til en form for eksklusivitet, der betyder, at der aldrig opstår egentlig konkurrence på distributionsmarkedet. Dette kunne dog eventuelt søges imødegået ved at opdele udbuddet i flere geografiske områder.

De statsfinansielle konsekvenser af udbudsmodellen vil være præget af betydelig usikkerhed, da størrelsen af buddene er ukendt. Hertil kommer den efterfølgende usikkerhed i forhold til de distribuerede mængder, hvis tilskuddet gives som et styktilskud. I forhold til den nuværende model vil der således med et udbudsbestemt styktilskud ikke være mulighed for at gennemføre årlige tilpasninger.

Administrativt vil modellen, når der er valgt en distributør, være lige så simpel at administrere som den nuværende ordning. Der må dog påregnes nogen ekstrabelasting i forbindelse med udarbejdelse af udbuddet.

3.3 Objektive ordninger

Med objektive kriterier forstås i nærværende sammenhæng kriterier, der som oplagsstørrelse, udgivelsestidspunkt, geografisk dækning mv. er entydigt målbare.

Sådanne objektive kriterier kan i princippet anvendes til både til at afgrænse, hvilke dagblade der er berettiget til tilskud (f.eks. antal udgivelsesdage pr. uge), og til at fordele støtten mellem de støtteberettigede dagblade (f.eks. i henhold til oplag).

I princippet kunne et sådant tilskud gives enten til distributørerne på grundlag af indberetninger om, hvor mange eksemplarer der er befordret – svarende til den nuværende ordning, hvor tilskuddet betales til Post Danmark A/S – eller direkte til udgiverne. Det afgørende i begge tilfælde er, at tilskuddet ikke er knyttet til på forhånd fastlagte distributører, men går til dem, udgiverne selv vælger at lade stå for omdelingen. Det forudsættes i det efterfølgende, at tilskuddet ydes direkte til udgiveren af det støtteberettigede blad, hvorefter denne kan benytte en distributør efter eget valg eller selv forestå udførelse af distributionen. Dette betyder også, at det er udgiverens ansvar, at distributørerne rent faktisk befordrer dagbladene. Hvis det statslige tilskud blev givet til distributørerne, og en af disse ikke levede op til de indgåede aftaler, kunne det eventuelt føre til ønsker om at gøre staten ansvarlig herfor.

Udvalget har i sit arbejde gennemført beregninger af konsekvenserne af forskellige modeller, hvor der anvendes objektive kriterier. Dels har en række forskellige kriterier været anvendt, dels er konsekvenserne af forskellige konkrete sammenhænge mellem kriterierne og fastsættelsen af tilskuddet blevet beregnet. I det følgende præsenteres alene de beregninger, der har ligget til grund for valget af den af udvalget anbefalede model, mens de øvrige beregninger kun omtales kort til sidst i afsnittet.

I forhold til de mulige afgrænsninger, der er omtalt tidligere, er det i alle beregninger valgt, at det alene er dagbladenes abonnementsoplag på hverdage, der vil være tilskudsberettigede i en ny ordning. Idet langt de fleste dagblade, der indgår i beregningerne, sælger størstedelen af deres oplag i abonnement, er effekten af denne afgrænsning størst for B.T. og særligt Ekstra Bladet, der overvejende sælges i løssalg. Tilsvarende er det overvejende de større landsdækkende og regionale dagblade, der påvirkes af, at søndagsudgaver ikke er tilskudsberettigede, idet de mindre dagblade typisk ikke udkommer om søndagen.

På grund af manglende systematiske data om oplag og abonnementsoplag indgår ikke alle de dagblade, der i dag bruger ordningen med befordring af Post Danmark A/S, i beregningerne. Det har således kun været muligt at inddrage de dagblade, der indberetter oplysninger til Dansk Oplagskontrol og Danske Dagblades Forening. Disse dagblade stod imidlertid for ca. 80 pct. af den samlede mængde dagblade, som Post Danmark A/S distribuerede i 2004.

Med henblik på at kunne sammenligne de beregnede tilskudsniveauer med de nuværende er det antaget, at de dagblade, der indgår i beregningerne, modtog 80 pct. af det faktiske bladtiskud til dagblade i 2004, dvs. ca. 263 mio. kr. I alle beregningerne holdes det samlede tilskud konstant på dette beløb.

Det skal understreges, at beregningerne er indikative for de tilskudsniveauer, der ville gælde, såfremt modellerne rent faktisk var indført. Det skyldes for det første, at inddragelsen af de dagblade, som ikke indgår i beregningerne, men som vil være tilskudsberettigede også i en fremtidig ordning, kan have konsekvenser for de tilskudssatser, der anvendes nedenfor. For det andet vil det også kunne påvirke tilskudssat-

serne, hvis det samlede tilskudsberettigede oplag ændres – enten fordi dagblade lukker eller kommer til, eller fordi de eksisterende dagblades oplag ændres i forhold til de oplysninger for 2. halvår 2004, der er anvendt.

Oplagsstørrelse

I det første sæt af beregningseksempler tages udgangspunkt i dagbladenes abonnementsoplag. I eksempel 1 gives det samme tilskud pr. stk. til hele dette oplag, mens der i eksempel 2 indføres en øvre grænse på 7,2 mio. kr. årligt for det tilskudsberettigede oplag. Eksempel 3 svarer til eksempel 2, idet der dog ikke ydes tilskud til dagblade, der anses for at være gratis. Dvs.

Eksempel 1:

Tilskud = 0,75 kr. * abonnementsoplag

Eksempel 2:

Tilskud = 1,62 kr. * abonnementsoplag op til 7,2 mio. stk. årligt

Eksempel 3:

Tilskud = 1,70 kr. * abonnementsoplag op til 7,2 mio. kr. uden gratisaviser

Modellen i eksempel 1 har den konsekvens, at tilskuddet stiger proportionalt med oplaget, hvorfor de store dagblade får det største tilskud, *jf. tabel 8*. Tilsammen vil de tre største dagblade – Jyllands-Posten, Politiken og Berlingske Tidende – modtage 33 pct. af det samlede tilskudsbeløb mod en beregnet andel på 22 pct. under den nuværende ordning. De mindre landsdækkende dagblade vil samlet opnå et tilskud på 21 mio. kr. mod beregnet 59 mio. kr. under den nuværende ordning, idet alene det direkte tilskud er medtaget, *jf. kapitel 1*.

Denne omfordeling skyldes, at de store dagblade i dag kun i mindre omfang benytter Post Danmark A/S som distributør, hvorfor deres andel af det nuværende tilskud er forholdsvis begrænset. Da hele abonnementsoplaget i eksempel 1 er støtteberettiget, bliver tilskuddet pr. stk. mindre end i dag, og det er denne effekt, der giver anledning til den reducerede støtte til bl.a. de mindre, landsdækkende dagblade, der i forholdsvis stor udstrækning anvender Post Danmark A/S i dag.

Endvidere bemærkes, at de øvrige lokale dagblade tilsammen opnår en fordobling af tilskuddet sammenholdt med i dag, hvilket også skyldes, at denne gruppe af dagblade kun i meget begrænset omfang anvender Post Danmark A/S som distributør.

Betragtes de to store bladhuse – Det Berlingske Officin og JP/Politikens Hus – reduceres det samlede tilskud til Det Berlingske Officin. Det skyldes et kraftigt fald i tilskuddet til Erhvervsbladet, der primært befordres med Post Danmark A/S, der ikke opvejes af, at tilskuddene til De Bergske Blade og Århus Stiftstidende forøges. Derimod øges det samlede tilskud til JP/Politikens Hus som følge af større tilskud til både Jyllands-Posten og Politiken.

Tabel 8. Tilskud afhængig af oplagsstørrelse og betalingskrav

Bladtitel	Eksempel 1 (mio. kr.)	Eksempel 2 (mio. kr.)	Eksempel 3 (mio. kr.)	Direkte tilskud i 2004 (mio. kr.)
Det Berlingske Officin A/S				
B.T.	8,99	11,66	12,24	8,94
Berlingske Tidende	26,21	11,66	12,24	21,12
De Bergske Blade	10,29	11,66	12,24	1,54
Århus Stiftstidende	11,51	11,66	12,24	5,55
ErhvervsBladet	19,38	11,66	0,00	62,10
<i>Sum</i>	<i>76,38</i>	<i>58,32</i>	<i>48,96</i>	<i>99,26</i>
JP/Politikens Hus A/S				
Ekstra Bladet	2,75	5,94	6,23	5,94
Jyllands-Posten	32,61	11,66	12,24	27,30
Politiken	27,79	11,66	12,24	10,22
<i>Sum</i>	<i>63,15</i>	<i>29,27</i>	<i>30,71</i>	<i>43,47</i>
Øvrige landsdækkende				
Børsen	11,01	11,66	12,24	20,83
Information	4,42	9,54	10,01	15,27
Kristeligt Dagblad	5,41	11,66	12,24	22,61
<i>Sum</i>	<i>20,84</i>	<i>32,87</i>	<i>34,49</i>	<i>58,70</i>
Øvrige regionale				
Fyens Stiftstidende	13,60	11,66	12,24	7,76
Nordjyske Stiftstidende	16,17	11,66	12,24	9,61
JydskeVestkysten	17,75	11,66	12,24	16,45
<i>Sum</i>	<i>47,52</i>	<i>34,99</i>	<i>36,72</i>	<i>33,82</i>
Øvrige lokale				
Dagbladet/Frederiksborg Amts Avis	11,42	11,66	12,24	4,62
Helsingør Dagblad	1,46	3,15	3,30	0,18
Holbæk Amts Venstreblad	3,62	7,81	8,20	0,47
Kalundborg Folkeblad	1,71	3,69	3,88	0,38
Sjællandske Medier	5,55	11,66	12,24	16,45
Bornholms Tidende	2,80	6,04	6,34	0,70
Lolland-Falster Folketidende	4,92	10,63	11,16	0,34
Fyns Amts Avis	3,97	8,59	9,01	0,39
Kjerteminde Avis	0,42	0,90	0,95	0,17
Horsens Folkeblad	3,73	8,07	8,47	0,36
Vejle Amts Folkeblad/Fredericia Dagblad	5,31	11,47	12,04	0,59
Midtjyllands Avis	3,42	7,40	7,76	0,42
Herning Folkeblad	2,99	6,46	6,78	0,70
Morsø Folkeblad	1,22	2,64	2,77	0,21
Skive Folkeblad	2,78	6,00	6,30	0,49
Der Nordschleswiger	0,48	1,04	1,09	1,33
<i>Sum</i>	<i>55,81</i>	<i>107,22</i>	<i>112,51</i>	<i>27,80</i>
Sum	263,70	262,66	363,39	263,04

I eksempel 2 indføres et loft på 7,2 mio. stk. årligt for størrelsen af det tilskudsberettigede oplag pr. dagblad. Det muliggør mere end en fordobling af tilskuddet pr. stk. – fra 0,75 kr. til 1,62 kr. Effekten af dette er, at tilskuddet til dagblade med et stort oplag reduceres i forhold til eksempel 1 og forøges for dagblade med et lille oplag. De små landsdækkende dagblade – Information og Kristeligt Dagblad – samt de fleste lokale dagblade får således en fordobling af tilskuddet. For gruppen af øvrige lokale dagblade bliver det samlede tilskud 107 mio. kr., hvilket kan sammenlignes med, at de i dag er beregnet til at modtage 28 mio. kr., dvs. næsten en 4-dobling.

Endelig bemærkes, at det er 14 ud af de 30 dagblade i beregningerne, der rammer ind i det valgte niveau for loftet. For disse dagblade betyder indførelsen af et loft således, at modellen får karakter af et fast tilskud pr. dagblad.

Et af de dagblade, der rammes af loftet er Erhvervsbladet, der er det eneste dagblad med et stort oplag, der i dag hovedsageligt anvender Post Danmark A/S som distributør. Tilskuddet til Erhvervsbladet reduceres således fra beregnet godt 60 mio. kr. i dag til ca. 12 mio. kr. i eksempel 2.

Da Erhvervsbladet samtidig er det eneste af de dagblade, der indgår i beregningerne, der ikke ville modtage tilskud, såfremt der blev indført et betalingskrav, bliver forskellen mellem eksempel 2 og 3 forholdsvist beskeden. Bortfaldet af tilskuddet til Erhvervsbladet muliggør således en forøgelse af tilskuddet pr. stk. til de øvrige dagblade fra 1,62 kr. til 1,70 kr., dvs. ca. 5 pct.

Forskellige tilskud i forhold til geografisk spredning og udgivelsestidspunkt

Som omtalt oven for vurderes omkostningerne til distribution for et givet oplag at være større, hvis et dagblad enten har abonnenter spredt ud over hele landet frem for i et geografisk koncentreret område, eller hvis et dagblad primært distribueres om morgenen frem for om eftermiddagen. Dette kunne tale for, at der indføres et differentieret tilskud baseret på disse kriterier.

I eksempel 4 indføres et forskelligt tilskud til henholdsvis landsdækkende og ikke-landsdækkende dagblade, jf. kategoriseringen af dagbladene i kapitel 1. Konkret er der lagt følgende ind i beregningen:

Eksempel 4:

Tilskud landsdækkende = 3,20 kr. * abonnementsoplag op til 7,2 mio. stk.

Tilskud ikke-landsdækkende = 0,70 kr. * abonnementsoplag op til 7,2 mio. stk.

I forhold til de beregnede tilskudsniveauer i dag opnår de fleste landsdækkende dagblade et større tilskud – dette gælder i særlig grad B.T., Politiken og Ekstra Bladet og derfor også samlet JP/Politikens Hus, jf. tabel 9. Undtagelserne er særligt Erhvervsbladet, men også i mindre omfang Jyllands-Posten, hvor kombinationen af loftet over tilskudsberettiget oplag og en forholdsvist stor anvendelse af Post Danmark A/S som distributør i dag fører et mindre tilskud.

Tabel 9. Tilskud afhængig af udgivelsestidspunkt og geografisk spredning

Bladtitel	Eksempel 4 (mio. kr.)	Eksempel 5 (mio. kr.)	Direkte tilskud i 2004 (mio. kr.)
Det Berlingske Officin A/S			
B.T.	23,04	15,48	8,94
Berlingske Tidende	23,04	15,48	21,12
De Bergske Blade	5,04	5,04	1,54
Århus Stiftstidende	5,04	15,48	5,55
ErhvervsBladet	23,04	15,48	62,10
<i>Sum</i>	<i>79,20</i>	<i>66,96</i>	<i>99,26</i>
JP/Politikens Hus A/S			
Ekstra Bladet	11,73	7,88	5,94
Jyllands-Posten	23,04	15,48	27,30
Politiken	23,04	15,48	10,22
<i>Sum</i>	<i>57,81</i>	<i>38,84</i>	<i>43,47</i>
Øvrige landsdækkende			
Børsen	23,04	15,48	20,83
Information	18,84	12,66	15,27
Kristeligt Dagblad	23,04	15,48	22,61
<i>Sum</i>	<i>64,91</i>	<i>43,62</i>	<i>58,70</i>
Øvrige regionale			
Fyens Stiftstidende	5,04	15,48	7,76
Nordjyske Stiftstidende	5,04	15,48	9,61
JydskeVestkysten	5,04	15,48	16,45
<i>Sum</i>	<i>15,12</i>	<i>46,44</i>	<i>33,82</i>
Øvrige lokale			
Dagbladet/Frederiksborg Amts Avis	5,04	15,48	4,62
Helsingør Dagblad	1,36	1,36	0,18
Holbæk Amts Venstreblad	3,38	3,38	0,47
Kalundborg Folkeblad	1,60	1,60	0,38
Sjællandske Medier	5,04	15,48	16,45
Bornholms Tidende	2,61	2,61	0,70
Lolland-Falster Folketidende	4,59	4,59	0,34
Fyns Amts Avis	3,71	3,71	0,39
Kjerteminde Avis	0,39	0,39	0,17
Horsens Folkeblad	3,49	3,49	0,36
Vejle Amts Folkeblad/Fredericia Dagblad	4,96	4,96	0,59
Midtjyllands Avis	3,20	3,20	0,42
Herning Folkeblad	2,79	2,79	0,70
Morsø Folkeblad	1,14	1,14	0,21
Skive Folkeblad	2,59	2,59	0,49
Der Nordschleswiger	0,45	0,45	1,33
<i>Sum</i>	<i>46,33</i>	<i>67,21</i>	<i>27,80</i>
Sum	263,38	263,07	263,04

Også de fleste lokale dagblade opnår i dette eksempel et større tilskud end i dag, idet disse som følge af anvendelse af egne distributører kun i meget begrænset omfang har gavn af den nuværende ordning.

Ud over Erhvervsbladet bliver tilskuddet i dette eksempel også betydeligt lavere end i dag for Sjællandske Medier og de tre dagblade i kategorien øvrige regionale. Fælles for disse dagblade er, at de udkommer om morgenen og i nogen grad anvender Post Danmark A/S til distribution. Selv om disse dagblade i eksemplet opnår tilskud til en større del af deres oplag, er det ikke tilstrækkeligt til at kompensere for den lavere tilskudssats sammenlignet med i dag.

Afslutningsvis skal det om dette eksempel bemærkes, at tilskuddet på 3,20 kr. pr. stk. til de landsdækkende dagblade er forholdsvis højt set i forhold til, at det efter udvalgets oplysninger koster ca. 3,50 kr. at få distribueret et dagblad med Bladkompagniet.

Ved at ændre kriteriet for den differentierede tilskudssats fra at være mellem landsdækkende og ikke-landsdækkende til at være mellem morgenblade og eftermiddagsblade slås de fire stiftstidender, JyskeVestkysten, Dagbladet/Frederiksborg Amts Avis og Sjællandske Medier sammen med de landsdækkende dagblade, idet de alle udkommer om morgenen. Omvendt udkommer der ingen landsdækkende dagblade om eftermiddagen. I eksempel 5 fastholdes den lave sats, mens den høje reduceres, fordi der er flere morgenblade end landsdækkende dagblade. Konkret er følgende antaget i eksempel 5.

Eksempel 5:

Tilskud morgen = 2,15 kr. * abonnementsoplag op til 7,2 mio. stk.

Tilskud eftermiddag = 0,70 kr. * abonnementsoplag op til 7,2 mio. stk.

Fordelingsmæssigt er eksempel 5 det, der kommer tættest på den nuværende, beregnede fordeling af tilskuddet. Det skyldes, at eftermiddagsbladene kun i meget begrænset omfang har gavn af den nuværende ordning, mens morgenaviserne har bedre mulighed for at benytte Post Danmark A/S, om end de gør det i meget varierende omfang.

Det betyder, at tilskuddet til de morgenblade, der i forholdsvis stort omfang anvender Post Danmark A/S i dag, reduceres – det gælder f.eks. Kristeligt Dagblad, Information, Berlingske Tidende og Jyllands-Posten. Omvendt opnår eksempelvis B.T., Ekstra Bladet, Politiken, Fyens Stiftstidende, Nordjyske Stiftstidende og Dagbladet/Frederiksborg Amts Avis i varierende grad en stigning i tilskuddet, hvilket igen kan henføres til deres forholdsvis begrænsede anvendelse af Post Danmark A/S.

Sammenfattende om eksemplerne

Ovenstående eksempler viser tydeligt, at der i en enkel model med få tilskudssatser vil ske en betydelig omfordeling af tilskuddet mellem dagbladene i forhold til i dag, uanset set hvilket objektive og målbare kriterium der benyttes.

Som fremført kan denne omfordeling henføres til, at dagbladene i meget forskelligt omfang benytter Post Danmark A/S og dermed har gavn af den nuværende ordning. Idet den nuværende ordning er ens for alle, er den nuværende fordeling af tilskuddet et resultat af dagbladenes egne valg af forretningsmodel, der må antages at være sket ud fra en samlet vurdering af, hvad der økonomisk set er mest fordelagtigt for det enkelte dagblad, og hvor muligheden for at få gavn af bladtilskudsordningen kun er indgået som ét ud af flere aspekter.

Imidlertid illustrer eksemplerne, at der ikke er en entydig sammenhæng mellem de objektive og målbare kriterier og valget af forretningsmodel. Blandt de landsdækkende aviser har nogle valgt hovedsagligt at bruge Post Danmark A/S som distributør, mens andre overvejende bruger alternative distributører. Og blandt de regionale og lokale dagblade har nogle valgt at udkomme om morgenen, hvorved Post Danmark A/S kan anvendes i et vist omfang, mens andre ved at udkomme om eftermiddagen reelt har afskåret sig fra at få gavn af den eksisterende ordning.

Selv om der derfor kan argumenteres for, at fordelingen af tilskuddet under den eksisterende ordning i nogen grad rummer et element af historisk tilfældighed, forekommer det også oplagt, at den omfordeling, der sker i eksemplerne, ville kunne føre til lukning af nogle af dagbladene. Hvilke dagblade der kunne komme i farezonen, afhænger af, hvilket af eksemplerne der ses på.

Heraf følger også, at der i ethvert nyt forslag til tilskudsordning vil skulle ske en afvejning mellem enkelhed og gennemsigtighed på den ene side og på den anden side konsekvenserne i form af omfordeling og dermed risikoen for, at nogle af dagbladene må lukke.

Andre mulige objektive og målbare kriterier

Som led i udvalgsarbejdet er der gennemført betydeligt flere regneeksempler end præsenteret her. Dels er der gennemført beregninger på varianter af ovenstående eksempler – anderledes oplagsgrænser og andre tilskudssatser – dels er der foretaget beregninger på eksempler, hvor andre kriterier blev lagt til grund for fordelingen af tilskuddet.

Særligt et kriterium skal omtales her, fordi det på mange måder kunne forekomme oplagt. Således er det oplagt at antage, at der vil være en sammenhæng mellem et dagblads omkostninger til distribution og dets dækningsgrad, dvs. antallet af abonnenter i forhold til antal husstande i et givet geografisk område – jo større dækningsgrad, jo lavere distributionsomkostninger. Endvidere gælder, at data er direkte tilgængelige, idet de opgøres af Dansk Oplagskontrol.

I forhold til fordelingen af tilskuddet til distribution ville dagblade med en lav dækningsgrad – f.eks. de små landsdækkende dagblade, der har forholdsvis få abonnenter spredt over hele landet – skulle modtage et forholdsvis højt tilskud. Omvendt skulle dagblade med en høj dækningsgrad – dvs. de store landsdækkende dagblade, der i

kraft af deres størrelse har mange abonnenter i det meste af landet, og de lokale aviser, der har en forholdsvis lille, men til gengæld geografisk koncentreret abonnentskare, modtage et forholdsvis lavt tilskud.

Det kan imidlertid vises, at hvis man lader tilskuddet pr. stk. falde, efterhånden som dækningsgraden stiger, vil der på et eller tidspunkt opstå den situation, at dagbladene vil miste mere i samlet tilskud end værdien af at få en abonnent mere. Med andre ord vil det være forbundet med et direkte tab for et dagblad at sælge yderligere et abonnement.

En ordning med en sådan egenskab vil ikke være hensigtsmæssigt, idet det vil fratage dagbladene tilskyndelsen til at få flere abonnenter. Det skal i den forbindelse understreges, at problemstillingen ikke kun er teoretisk, idet den har vist sig at være reel i de alle de regneeksempler, som udvalgets sekretariat har udarbejdet.

Modeller baseret på objektive kriterier i forhold til de opstillede rammer

I forhold til de hensyn, der skal lægges til grund for en ny ordning for tilskud til befordring af dagblade, lever modeller baseret på objektive kriterier umiddelbart op til dem alle.

Ønsket om, at en ny ordning bliver rammestyret, kan sikres ved, at tilskuddet i et givet år i første omgang fastsættes, således at der på baggrund af det foregående års tilskudsberettigede eksemplarer udarbejdes et skøn for det samlede oplag, der forventes distribueret under ordningen, hvorefter der udbetales tilskud a conto. Efterfølgende kan der ske en regulering i f.eks. det efterfølgende år af den udbetalte støtte, når det faktisk antal distribuerede eksemplarer er kendt.

I forhold til de retlige hensyn vil en ordning baseret på objektive kriterier, hvor tilskuddet udbetales til udgiverne, der selv vælger, hvilken distributør de vil anvende, kunne understøtte konkurrencen på distributionsmarkedet, og også ud fra en statsstøtteretlig vinkel er objektive og målbare kriterier at foretrække.

Endelig vurderes især de administrative byrder ved sådanne ordninger at kunne begrænses. Idet tilskuddet kan beregnes direkte ud fra kriterierne, vil administrationen set fra myndighedernes side være overskuelig. Dog vil det for udgiverne blive nødvendigt at kunne dokumentere over for myndigheden, hvor stort det tilskudsberettigede oplag er, men disse oplysninger indberettes i vid udstrækning allerede i dag i kontrolleret form til Dansk Oplagskontrol.

4. Konklusion og anbefalinger

4.1 Indledning

Udvalget om tilskuddet til befordring af dagblade er af den opfattelse, at den eksisterende bladtilskudsordning, der giver alle dagblade en ret til at blive distribueret med Post Danmark A/S til særligt lave takster, understøtter og har været en afgørende forudsætning for den fortsatte udgivelse af en række dagblade.

Samtidig bevirker ordningen, at alle husstande i Danmark uanset geografisk bopæl kan modtage dagblade til en rimelig abonnementspris. Såfremt dagbladene indleveres til Post Danmark A/S om natten, modtages dagbladet af abonnenterne samme dag – ellers først den efterfølgende dag.

Endelig er det nuværende ordning administrativ enkel for især dagbladene, men også for staten.

Udvalget er imidlertid også af den opfattelse, at tiden på flere punkter er løbet fra den eksisterende ordning.

For det første er det forhold, at det er en forudsætning for at få gavn af den eksisterende bladtilskudsordning, at Post Danmark A/S benyttes som distributør, ikke forenelig med den generelle udvikling i retning af skabe større konkurrence i det danske samfund. Selv om det kan konstateres, at mange dagblade anvender andre distributører end Post Danmark A/S, er det vurderingen, at den eksisterende ordning ikke fremmer udviklingen af markedet for distribution af dagblade, og dermed at distributionen sker så effektivt som mulig. Denne vurdering skal ses i lyset af, at der inden for en overskuelig årrække forventes en fuldstændig liberalisering af postmarkedet. Dertil kommer, at den danske stat netop har påbegyndt privatiseringen af Post Danmark A/S gennem salg af 22 pct. af aktierne til en privat partner.

For det andet kan det forhold, at staten i foråret 2005 fandt det nødvendigt ud fra juridiske overvejelser at stille forslag om at lade uge- og månedsblade udgå af bladtilskudsordningen, give anledning til tvivl om, hvorvidt også den del af bladtilskudsordningen, der vedrører dagbladene, på sigt vil vise sig robust.

For det tredje kan det forhold, at det ligger visse bindinger på et dagbladsforretningsmodel, hvis det skal kunne få gavn af den nuværende bladtilskudsordning, isoleret set heller ikke anses som hensigtsmæssigt. For at få gavn af ordningen forudsætter det således, at et dagblad kan afleveres trykt til Post Danmark A/S i løbet af natten, og det pågældende dagblad vil acceptere, at distributionen ikke nødvendigvis er afsluttet før kl. 16.00, der er det servicekrav, som Post Danmark A/S skal leve op til i forhold til private husstande. Selv om den nuværende bladtilskudsordning formelt er åben for alle, kan det ikke udelukkes, at en række dagblade reelt ikke har mulighed

for at få gavn af den, fordi de meromkostninger, der er forbundet med at kunne levere til Post Danmark A/S om natten, ikke står mål med den eventuelle besparelse, der er ved at få distribueret oplaget til de særligt lave takster. I denne vurdering indgår formentlig også, at dagblade, der distribueres med Post Danmark A/S, ikke opnår de fordele, der er ved at være en egentlig morgenavis, dvs. være abonnenterne i hænde tidligt om morgenen.

Konsekvensen af dette er, at den nuværende ordnings effekt på, hvilke typer af dagblade der er på markedet, er uklar. Nogle dagblade, der ud fra ovenstående betragtninger reelt var afskåret fra at få gavn af den nuværende bladtilskudsordning, kunne således måske have overlevet, hvis de havde fået adgang til det forholdsvis betydelig statslige tilskud til distribution af dagblade. Tilsvarende kan ordningen utilsigtet have som konsekvens, at kun visse typer af dagblade kan tænkes at opstå fremover.

I den forbindelse har udvalget noteret sig, at en række gratisaviser, dvs. dagblade med gratis eller forholdsvis billige abonnemeter, i de senere år har stået for en betydelig del af den mængde dagblade, der under bladtilskudsordningen er blevet distribueret af Post Danmark A/S. Selv om nogle af disse efterfølgende er lukket igen, vurderes forskellige former for gratisaviser at kunne opstå i de kommende år. Idet den nuværende ordning er lovbundet, hvorfor fremkomsten af nye dagblade, der distribueres af Post Danmark A/S, ikke påvirker de eksisterende dagblade, vil en sådan udvikling i første omgang føre til større statslige udgifter til bladtilskuddet. Hvis udgiftspresset imidlertid bliver stort, må det forventes, at der fra statens side vil blive gennemført tiltag for at begrænse udgiftsvæksten, hvilket også vil ramme de eksisterende dagblade. Også i denne forstand kan der opstå tvivl om den nuværende ordnings robusthed.

På ovenstående baggrund er det udvalgets vurdering, at den nuværende bladtilskudsordning ikke længere kan anses for hensigtsmæssig, at der er tvivl om dens holdbar på sigt.

4.2 Udvalgets overordnede overvejelser

Udvalgets forslag til en ny ordning for fordeling af tilskuddet til befordring af dagblade er udarbejdet under den forudsætning, at den skal holde sig inden for den økonomiske ramme for det eksisterende bladtilskud, jf. udvalgets kommissorium. Det faktisk udbetalte bladtilskud fra staten til Post Danmark A/S udgjorde for 2004 ca. 323 mio. kr., og den nye ordning forudsættes holdt inden for dette beløb.

Givet den økonomiske ramme vil enhver omlægning af den eksisterende ordning føre til omfordeling af tilskuddet mellem de enkelte dagbladtitler i forhold til den fordeling, der beregnes, når der tages udgangspunkt i de enkelte dagblades benyttelse af den nuværende ordning.

Udvalget anerkender, at en sådan omfordeling er uundgåelig, men finder på den anden side, at en ændring af tilskuddet til befordring af dagblade ikke bør føre til, at mange dagblade berøres på en sådan måde, at deres videre eksistens trues.

Efter udvalgets opfattelse vil en omlægning af bladtilskudsordningen føre til afledte konsekvenser på distributionsmarkedet – nye distributører kan komme til, og priserne for distribution kan ændres. Dette betyder bl.a., at de nuværende priser og muligheder for alternativ distribution ikke nødvendigvis er det relevante udgangspunkt ved sammenligninger af dagbladenes situation før og efter ændringen. Tilsvarende vil en række dagblade også have andre muligheder for at tilpasse deres økonomi til en ændret støtteordning – f.eks. generelle omkostningsbesparelser, tiltag til at øge indtægterne osv.

Det er imidlertid ikke muligt at vurdere muligheden for de tilpasninger, der vil og kan følge en omlægning af bladtilskudsordningen. Udvalget har derfor ved udarbejdelsen af sit forslag lagt afgørende vægt på, at det ikke som noget givent vil føre til lukning af flere dagblade. Endvidere er der lagt vægt på, at de mest berørte dagblade får tid til at tilpasse sig den nye tilskudsordning.

Udvalget har endvidere noteret sig, at nogle kategorier af dagblade generelt betragtet befinder sig i finansielt presset situation. Det gælder særligt de små, landsdækkende dagblade og mange af de lokale dagblade. For sidstnævnte kategori gælder desuden det forhold, at de i praksis er udelukket fra at få gavn af den eksisterende bladtilskudsordning, fordi de som oftest udkommer og distribueres efter fristen for indlevering til Post Danmark A/S.

Blandt de muligheder for at afgrænse en ny ordning for tilskud til befordring af dagblade, der er omtalt i kapitel 2, har udvalget navnlig overvejet det hensigtsmæssige i at indføre et betalingskrav, dvs. en vis minimumsbetaling fra abonnenterne, for at et dagblad kunne anses som tilskudsberettiget.

Udvalget er imidlertid nået frem til at anbefale, at indførelsen af et betalingskrav ikke umiddelbart kan anbefales. Dermed har udvalget lagt vægt på, at det kan være vanskeligt at begrunde, hvorfor et dagblad, der i øvrigt er identisk med et andet dagblad, ikke kan blive tilskudsberettiget, blot fordi det udbydes i abonnement gratis eller til en lav pris.

Alt andet lige vurderes dette imidlertid at kunne gøre den anbefalede ordning mindre robust set fra de øvrige dagblades side, idet der kan fremkomme af nye gratis eller meget billige dagblade. Idet udvalget imidlertid også anbefaler, at der indføres en maksimal grænse for det oplag, som et dagblad kan opnå tilskud til, vil fremkomsten af nogle få nye dagblade dog have en forholdsvis beskeden effekt på tilskuddet til de øvrige dagblade.

En anden konsekvens af ikke at indføre et betalingskrav vurderes at kunne blive, at der kan fremkomme publikationer, der opfylder de objektive krav for at være dagblad, men normalt ikke vil blive opfattet som et sådant. For at undgå at sådanne publikationer vil blive omfattet af tilskudsordningen, vurderes der at blive behov selvstændige administrative afgørelser baseret på et fagligt grundlag af, om en given publikation kan opfattes som et dagblad og dermed blive tilskudsberettiget.

Udvalget har dog ud fra en samlet betragtning fundet, at dette er acceptabelt, jf. udvalgets afsluttende bemærkninger nedenfor.

4.3 Udvalgets forslag til ny ordning

Udvalget anbefaler på grundlag af bl.a. ovenstående en ny ordning for tilskuddet til befordring af dagblade, der består af tre hovedelementer:

1. *Hovedordningen*, hvorunder tilskudsberettigede dagblade modtager tilskud efter objektive og målbare kriterier.
2. *Overgangsordningen*, der er en midlertidig ordning, hvor dagblade, der rammes særligt hårdt af omlægningen, efter ansøgning kan modtage tilskud, således at de får mulighed for at tilpasse sig til de ændrede rammevilkår.
3. *Supplementsordningen*, der er en mindre permanent ordning, hvor dagblade, hvis distributionsomkostninger også på sigt må formodes at udgøre en forholdsvis stor andel af de samlede omkostninger, efter ansøgning kan modtage tilskud.

De enkelte elementer gennemgås i det følgende, idet det som et generelt forbehold bemærkes, at der i det arbejde, der skal gennemføres med henblik på at udmønte udvalgets anbefalinger i lovforslag, kan blive behov for at præcisere og justere en række af de forhold, der omtales.

Generelle principper

For alle tre elementer anbefaler udvalget, at der gælder følgende hovedprincipper:

- Alle tilskud udbetales direkte til de enkelte dagblade. Dagbladene kan frit vælge distributør. Dagblade, der modtager tilskud, forpligtes til at tilbyde abonnemeter, hvor vilkårene ikke afhænger af abonnentens geografiske bopæl i Danmark, så længe der findes en virksomhed med pligt at befordre dagblade.
- De tre delordninger vil under ét være rammestyret. For hovedordningen betyder det, at den etableres med a conto udbetalinger af tilskud på grundlag af skøn over den samlede mængde tilskudsberettigede dagblade, mens de endelige tilskudsbeløb først kan opgøres efter udgangen af et år, når den faktiske mængde er kendt. Endvidere vil ikke forbrugte midler under overgangsordningen og supplementsordningen kunne overføres til hovedordningen.
- Alene dagbladenes hverdagsoplag (mandag-lørdag) udbudt i abonnement vil kunne indgå i tildelingen af tilskud.

- Det samlede tilskud, et dagblad opnår under hovedordningen, overgangsordningen og supplementsordningen, kan aldrig overstige 90 pct. af det pågældende dagblads samlede og dokumenterede distributionsudgifter.

Udvalget har desuden lagt til grund for sin anbefaling, at der:

- Ved ét dagblad forstås en publikation, (i) der udkommer mindst fem på hinanden følgende hverdage om ugen (ekskl. helligdage), (ii) der henvender sig til en bred kreds af læsere og ikke er rettet mod bestemte erhvervs- eller faggrupper, medlemmer af politiske partier eller foreninger, og (iii) der indeholder aktuelt nyhedsstof inden for et bredt emneområde og behandler politiske, samfundsøkonomiske og kulturelle spørgsmål.
- Ved ét dagblad forstås en eller flere dagbladstitler, der har fælles chefredaktion, og/eller hvis redaktionelle indhold overvejende er det samme.
- Ved et landsdækkende dagblad forstås et dagblad, der i mindst 6 af de 11 bladkredse, der anvendes af Dansk Oplagskontrol, har en dækningsgrad – dvs. antal abonnenter i forhold til antal husstande – på mindst 0,10 pct. Dagblade, der ikke opfylder dette kriterium er ikke-landsdækkende.
- Ved et morgendagblad forstås et dagblad, der ligger trykt inden kl. x om morgen, og hvor den redaktionelle deadline ikke er tidligere end kl. y den foregående dag. Dagblade, der ikke er et morgendagblad, er et eftermiddagsdagblad.
- Ved et abonnement forstås en aftale mellem en dagbladsudgiver og en abonnent – dvs. en slutbruger – der frit kan opsiges af abonnenten i den forstand, at der ikke til abonnementet er andre relationer – f.eks. foreningsmedlemskab – mellem abonnenten og udgiveren (herunder institutioner, der kontrollerer udgiveren).

Hovedordningen

Udvalget anbefaler, at langt den overvejende del af det fremtidige tilskud til befordring af dagblade udbetales til tilskudsberettigede dagblade efter objektive og målbar kriterier. Konkret anbefaler udvalget, at der efter udfasningen af overgangsordningen, jf. nedenfor:

- Udbetales et følgende differentierede stk. tilskud:
 - i Landsdækkende morgendagblade: 2,28 kr. pr. stk.
 - ii Landsdækkende eftermiddagsdagblade: 1,86 kr. pr. stk.
 - iii Ikke-landsdækkende morgendagblade: 1,86 kr. pr. stk.
 - iv Ikke-landsdækkende eftermiddagsdagblade: 0,70 kr. pr. stk.
- Indføres et loft, så et dagblad maksimalt kan få tilskud til et årligt oplag på 7,2 mio. stk.

Det skal understreges, at de nævnte tilskudssatser er indikative, idet de er baseret på de samme beregningsforudsætninger og antagelser, som blev anvendt i det foregående kapitel. Særligt skal gøres opmærksom på, at udvalget har haft tilstrækkelige informationer til at inddrage alle de dagblade, der udnytter den eksisterende bladtillæg.

skudsordning, og at tilskudssatserne vil blive tilpasset det faktiske oplag distribueret under hovedordningen, når denne er trådt i kraft.

Udvalget anbefaler, at det ved den endelige fastsættelse af tilskudssatserne sigtes mod at bevare det indbyrdes forhold i størrelsen af de fire tilskudssatser.

Overgangsordningen

For at give dagblade, der berøres negativt af omlægningen af tilskuddet til befordring af dagblade, mulighed for at tilpasse sig de nye rammevilkår, anbefaler udvalget, at der etableres en midlertidig overgangsordning, hvor dagbladene kan ansøge om yderligere tilskud. Konkret anbefaler udvalget, at:

- Overgangsordningen bliver 5-årig.
- Der i det 1. år afsættes 30 mio. kr. ud af den samlede ramme til overgangsordningen, og at dette beløb efterfølgende aftrappes lineært.
- De 30 mio. kr. tilvejebringes ved, at tilskudssatserne under hovedordningen reduceres proportionalt, dvs. med ca. 11½ pct. i det første år, hvorefter de gradvist tilnærmes deres langsigtede niveau, efterhånden som overgangsordningen udfases.
- Et centralt kriterium for at modtage tilskud fra overgangsordningen er, at et dagblad kan dokumentere, at de faktiske distributionsomkostninger fratrukket tilskud modtaget under hovedordningen markant overstiger det beregnede tilskud, som dagbladet ville have modtaget, såfremt den hidtidige bladtilskudsordning var blevet videreført.
- Dagblade, der ansøger om tilskud fra overgangsordningen, vil skulle fremlægge en plan, der sandsynliggør, at det finansielt også vil være holdbart, når overgangsordningen bortfalder.
- Det ved afgørelser om tildeling af tilskud fra overgangsordningen vil kunne indgå, om et dagblad vurderes selv at kunne bære omkostningerne ved tilpasningen til den nye tilskudsordning, eventuelt gennem fremskaffelse af ny kapital.

Supplementsordningen

Idet udvalget ikke har set sig i stand til at afgøre, om der vil være nogle dagblade, der på grund af deres særlige karakteristika reelt vil få vanskeligt ved at tilpasse sig de nye rammebetingelse, anbefaler udvalget, at der etableres en mindre permanent tilskudsmulighed, der også på sigt kan supplere hovedordningen. Konkret anbefaler udvalget, at:

- Der afsættes 15 mio. kr. ud af den samlede ramme til en permanent supplementsordning.
- Det vil være muligt for et dagblad at opnå tilsagn om tilskud for en periode – f.eks. op til 3 år.
- Det centrale kriterium for at opnå støtte under supplementsordningen bliver, at et dagblad kan dokumentere, at deres distributionsomkostninger udgør en meget

stor del af de samlede omkostninger – f.eks. som følge af en kombination af et forholdsvis lille oplag og en geografisk spredt abonnentskare – og kan sandsynliggøre, at disse ikke reduceres f.eks. ved skift til en anden distributør.

- Det endvidere bør indgå, i hvilket omfang omkostningerne dækkes ved abonnentsindtægter.

Konsekvenser af den af udvalget anbefalede model

Udvalget har til illustration af konsekvenserne af hovedordningen udarbejdet beregninger, svarende til dem, der er beskrevet i kapitel 3.

Ud over de beregningsforudsætninger, der tidligere er beskrevet, har det været nødvendigt at foretage visse antagelser om, hvordan midlerne til henholdsvis overgangsordningen og supplementsordningen tilvejebringes.

Det er således antaget, at de 10 af de 15 mio. kr. til supplementsordningen tilvejebringes ved, at de dagblade, der på grund af manglende oplysninger ikke indgår i beregningerne, vil trække mindre på ordningen, end de rent faktisk gjorde i 2004. De resterende 5 mio. kr. tilvejebringes ved en reduktion af tilskudssatserne i hovedordningen.

Dette betyder, at det i beregningerne er antaget, at der vil være ca. 258 mio. kr. til rådighed for de dagblade, der indgår, mod 263 mio. kr. i eksemplerne i kapitel 3, *jf. tabel 10*. De tilskudsbeløb til dagbladene, der fremgår af den 1. kolonne under titlen ”Langt sigt”, er dem, der fremkommer med de ovenfor nævnte tilskudssatser.

På kort sigt, dvs. i det 1. år, bliver de beregnede tilskud mindre, fordi 30 mio. kr. anbefales afsat til overgangsordningen og beregningsteknisk tilvejebringes ved en proportional reduktion i de langsigtede tilskudssatser.

Tabel 10. Konsekvenser af den af udvalget anbefalede model

Bladtitel	Langt sigt	Kort sigt	Tilskud støtte i 2004 (mio. kr.)
Det Berlingske Officin A/S			
B.T.	16,42	14,51	8,94
Berlingske Tidende	16,42	14,51	21,12
De Bergske Blade	5,04	4,45	1,54
Århus Stiftstidende	13,39	11,83	5,55
ErhvervsBladet	16,42	14,51	62,10
<i>Sum</i>	<i>67,68</i>	<i>59,81</i>	<i>99,26</i>
JP/Politikens Hus A/S			
Ekstra Bladet	8,36	7,39	5,94
Jyllands-Posten, Morgenavisen	16,42	14,51	27,30
Politiken	16,42	14,51	10,22
<i>Sum</i>	<i>41,19</i>	<i>36,40</i>	<i>43,47</i>
Øvrige landsdækkende			
Børsen	16,42	14,51	20,83
Information	13,42	11,86	15,27
Kristeligt Dagblad	16,42	14,51	22,61
<i>Sum</i>	<i>46,26</i>	<i>40,88</i>	<i>58,70</i>
Øvrige regionale			
Fyens Stiftstidende	13,39	11,83	7,76
Nordjyske Stiftstidende	13,39	11,83	9,61
Jydske Vestkysten	13,39	11,83	16,45
<i>Sum</i>	<i>40,18</i>	<i>35,50</i>	<i>33,82</i>
Øvrige lokale			
Dagbladet/Frederiksborg Amts Avis	13,39	11,83	4,62
Helsingør Dagblad	1,36	1,20	0,18
Holbæk Amts Venstreblad	3,38	2,98	0,47
Kalundborg Folkeblad	1,60	1,41	0,38
Sjællandske Medier	13,39	11,83	16,45
Bornholms Tidende	2,61	2,31	0,70
Lolland-Falster Folketidende	4,59	4,06	0,34
Fyns Amts Avis	3,71	3,28	0,39
Kjerteminde Avis	0,39	0,34	0,17
Horsens Folkeblad	3,49	3,08	0,36
Vejle Amts Folkeblad/Fredericia Dagblad	4,96	4,38	0,59
Midtjyllands Avis	3,20	2,82	0,42
Herning Folkeblad	2,79	2,47	0,70
Morsø Folkeblad	1,14	1,01	0,21
Skive Folkeblad	2,59	2,29	0,49
Der Nordschleswiger	0,45	0,40	1,33
<i>Sum</i>	<i>63,03</i>	<i>55,70</i>	<i>27,80</i>
Sum	258,33	228,29	263,04

4.4 Udvalgets afsluttende bemærkninger

Ovenstående anbefalinger angående det fremtidige tilskud til befordring af dagblade vil skulle udmøntes i løbet af det lovforberedende arbejde, der er nødvendigt, før en ny ordning kan træde i kraft.

Udvalget anbefaler i den forbindelse, at en ny ordning for tilskud til distribution af dagblade tidligst træder i kraft pr. 1. januar 2007. Givet betydningen for dagbladene af en omlægning af tilskuddet, vurderes det hensigtsmæssigt, at dagbladene får rimelig tid til at undersøge mulighederne for at tilpasse sig de nye rammevilkår, herunder f.eks. at gennemføre forhandlinger med distributører. Udvalget lægger i den forbindelse endvidere vægt på eksistensen af en overgangsordning, der kan hjælpe dagbladene i omstillingsfasen.

De af udvalget anbefalede ordninger indebærer, at der fremover vil skulle træffes en række afgørelser på grundlag af en faglig vurdering i forhold til kriterier, der ikke entydigt kan måles. Det gælder dels i forhold til, hvilke dagblade der vil være tilskudsberettigede, dels tildeling af tilskud under overgangsordningen og supplementsordningen.

I den forbindelse anerkender udvalget for det første, at ordningen vil indebære en administrativ merbelastning for såvel staten som dagbladene. Udvalget vurderer ud fra en samlet betragtning – herunder ikke mindst ønsket om at sikre, at et større antal dagblad ikke vil blive truet af lukning som følge af omlægningen – at kompleksiteten og dermed de administrative konsekvenser af omlægningen ikke kan begrænses. Endvidere vil den administrative belastning reduceres, efterhånden som ordningen implementeres – blandt andet som følge af udfasningen af overgangsordningen.

Med henblik på at reducere den administrative merbelastning i staten anbefaler udvalget endvidere, at en ny ordning for tilskud til befordring af dagblad indpasses i de allerede eksisterende distributionsordninger.

Endelig er udvalget opmærksom på, at det i det lovforberedende arbejde kan blive nødvendigt at præcisere og justere de anbefalede kriterier. Udvalgets medlemmer er indstillede på at drøfte, hvordan sådanne præciseringer og justeringer bedst kan gennemføres inden for rammerne af den af udvalget anbefalede løsning.

Udvalget er i den forbindelse også opmærksom på, at tilskuddet til befordring af dagblade udgør statsstøtte og derfor skal notificeres og godkendes af Europakommissionen, inden en ny ordning kan træde i kraft. Staten vil forsøge at optage drøftelser med Europakommissionen allerede i det lovforberedende arbejde, således at eventuelle krav om præciseringer og justeringer af ordningerne kan blive identificeret så tidligt i processen som muligt.

Udvalget anerkender i den forbindelse særligt, at den fortsatte mulighed for dagblade, der udbydes i abonnement gratis eller til en meget lav pris, for at modtage tilskud in-

debærer en risiko i forhold til ordningens robusthed, idet publikationer, der normalt ikke vil blive opfattet som dagblade, kan blive støtteberettigede. Dette vil ikke være i overensstemmelse med ordningens formål, der er at understøtte en flerhed af dagblade og udbredelsen af disse i lyset af deres særlige betydning for den demokratiske debat.

Udvalget konstaterer, at det derfor formentlig vil være nødvendigt at introducere nogle ikke-målbare kriterier, der kan lægges til grund ved afgørelser om, hvorvidt en publikation, der i øvrigt opfylder de objektive kriterier, kan blive tilskudsberettiget under ordningen.

Udvalget anerkender, at introduktionen af sådanne kriterier kan gøre det vanskeligere at opnå den nødvendige myndighedsgodkendelse, og dette først kan afklares i det lovforberedende arbejde.

Udvalgets medlemmer er derfor enige om, at det kan blive nødvendigt at tage f.eks. spørgsmålet om et betalingskrav op til fornyet overvejelse, hvis det i det lovforberedende arbejde ikke viser sig muligt at opstille de kriterier, der er nødvendige for at undgå en utilsigtet spredning af det samlede tilskud som følge af, at en række publikationer, der ikke opfattes som dagblade, vil blive tilskudsberettigede.

Appendiks 1. Kommissorium for udvalg om tilskuddet til befordring af dagblade

Det fremgår af det supplerende regeringsgrundlag fra august 2003 at: *"Dagbladene har en særlig betydning for den demokratiske debat. Forudsætningen er en flerbed af dagblade, som kan udvikles i takt med de teknologiske muligheder..... Regeringen vil som led i liberaliseringen af postvæsenet søge at videreføre dagsbladenes distributionsordning via postvæsenet. Såfremt dette viser sig vanskeligt, vil regeringen søge hensynet til dagbladenes distribution tilgodeset på anden måde."*

Europa-Kommissionen har modtaget en række klagesager over den danske stat på baggrund af tilskuddet til Post Danmark A/S til postbesørgelse af dagblade. Sagerne omhandler primært spørgsmålet om, hvorvidt støtten er ulovlig statsstøtte. Det er for tidligt at udtale sig om udfaldet af disse sager, men der kan være behov for at overveje de mulige konsekvenser af Kommissionens behandling af sagerne.

Samtidig er der risiko for et vist udgiftspres på ordningen som følge af bl.a. udviklingen i bladmarkedet med nye "gratisaviser". Denne udvikling bør vurderes og analyseres nærmere.

Endvidere må tilskudsordningen vurderes i forhold til den fortsatte liberalisering af postområdet i de kommende år, hvor bl.a. nye landsdækkende distributører er ved at etablere sig på markedet. Mulighederne for at fremme formålet med ordningen bør endvidere analyseres nærmere.

I lyset af disse mulige ændringer i rammevilkårene igangsættes et analysearbejde med henblik på at belyse de forskellige problemstillinger og udviklingstendenser, herunder at undersøge de mulige konsekvenser, hvis ordningen fortsættes uændret.

I forlængelse heraf skal mulige modeller for en omlægning af tilskuddet analyseres. Analyserne kan eksempelvis vedrøre omlægning af tilskuddet direkte til udgiverne og omlægning af tilskuddet til gratisaviser. Både de økonomiske, juridiske og presse-mæssige konsekvenser skal belyses. Modellerne skal baseres på den økonomiske ramme, som er udstukket ved finansloven for 2004.

Processen må samtidig ses i forhold til salget af aktier i Post Danmark A/S.

Der nedsættes et udvalg bestående af fire repræsentanter fra Danske Dagblades For-
ening samt repræsentanter for Finansministeriet (formand), Økonomi- og Er-
hvervsministeriet, Trafikministeriet, Skatteministeriet og Statsministeriet.

Analyserne gennemføres af en arbejdsgruppe, der nedsættes af udvalget, og hvor de organisationer, der er repræsenteret i udvalget, deltager. Arbejdsgruppen kan indhen-

te udtalelser og delanalyser fra bladudgiverbranchen, Post Danmark A/S, Kammeradvokaten mv.

Udvalget skal give en status inden udgangen af oktober måned 2004 og færdiggøre sit arbejde ved årsskiftet 2004/05.

Appendiks 2. Datagrundlag til brug for regneeksempler

Dagbladstitler medtaget i beregninger for alternative tilskudsordninger

I regneeksemplerne for diverse tilskudsmodeller benyttes data fra dagbladstitler distribueret under bladtilskudsordningen i 2004, som samtidigt har indberettet oplagstal til Dansk Oplagskontrol. Disse bladtitler udgør følgende liste:

Det Berlingske Officin A/S	Øvrige lokale
B.T.	Dagbladet/Frederiksborg Amts Avis
Berlingske Tidende	Helsingør Dagblad
De Bergske Blade	Holbæk Amts Venstreblad
Århus Stiftstidende	Kalundborg Folkeblad
ErhvervsBladet	Sjællandske Medier
	Bornholms Tidende
JP/Politikens Hus A/S	Lolland-Falster Folketidende
Ekstra Bladet	Fyns Amts Avis
Jyllands-Posten, Morgenavisen	Kjerteminde Avis
Politiken	Horsens Folkeblad
	Vejle Amts Folkeblad/Fredericia Dagblad
Øvrige landsdækkende	Midtjyllands Avis
Børsen	Herning Folkeblad
Information	Morsø Folkeblad
Kristeligt Dagblad	Skive Folkeblad
	Der Nordschleswiger
Øvrige regionale	
Fyens Stiftstidende	
Nordjyske Stiftstidende	
JydskeVestkysten	

Det indebærer, at følgende dagblade under bladtilskudsordningen i 2004 ikke er medtaget i regneeksemplerne:

Avisen hverDag	International Herald Tribune
Arbejderen	Metroxpres
Dagbladet Licitationen	Officiel Kursliste
Dagens Industri	Samsø Posten
Dagens Næringsliv	Statstidende
Financial Times	Sydsvenske Dagbladet
Flensborg Avis	Urban
Industriens Dagblade	Zaman

Oplag

For hver titel benyttes oplagstal pr. 16. september 2004 opgjort på 87 delområder.
Kilde: Dansk Oplagskontrol, *Oplagstal og Markedstal, 2004*.

Abonnementsoplag

Abonnementsoplaget er opgjort som titlens oplag multipliceret med andelen af oplaget solgt i abonnement (frem for løssalg) på landsplanniveau. Kilde: Danske Dagblades Forening, abonnementsoplysninger for perioden første halvår 2004.