

Lovforslag nr. L 96. Fremsat den 7. marts 1984 af statsministeren

Forslag

til

Lov om økonomisk bistand til dagspressens finansieringsinstitut

§ 1. Statsministeren bemyndiges til af statskassen at yde garanti på indtil 30 mill. kr. og et årligt tilskud på 14 mill. kr. til dagspressens finansieringsinstitut.

Stk. 2. Instituttets vedtægter skal godkendes af statsministeren, og der føres regnskabsmæssigt tilsyn med instituttet af tilsynsrådet, jfr. § 5, stk. 2.

§ 2. Garantien omfatter kautionsforpligtelser, der indgås af instituttet i forbindelse med opførelse, ombygning, udvidelse og modernisering af anlæg til avisfremstilling og distribution. Garantien omfatter endvidere kautionsforpligtelser, som instituttet påtager sig i særlige tilfælde i forbindelse med gennemførelse af en økonomisk sanering af en avis.

Stk. 2. Instituttet kan i forbindelse med et tilsagn om tilskud til etablering af et nyt dagblad, jfr. § 3, stk. 1, nr. 3, påtage sig kautionsforpligtelse.

Stk. 3. Garantien kan betinges af, at instituttet selv tilvejebringer en af statsministeren fastsat ansvarlig kapital.

Stk. 4. Statens garanti kan kun gøres gældende i det omfang, instituttets egenkapital ikke kan dække dets forpligtelser. Dette gælder dog ikke inden for en samlet beløbsramme af 10 mill. kr. den kautionsforpligtelse, der er nævnt i stk. 2. Staten har ikke regres mod instituttet for beløb, der er afholdt efter 2. pkt.

§ 3. Det årlige tilskud kan anvendes til følgende formål:

- 1) 8 mill. kr. til bistand til finansieringen af de foranstaltninger, der er nævnt i § 2, stk. 1, 1. pkt. I særlige tilfælde kan der ydes tilskud til produktudvikling og markedsforskning samt til beslægtede formål, der er godkendt af tilsynsrådet, jfr. § 5.
- 2) 2 mill. kr. til bistand til finansieringen af planlægning af nye dagblade.
- 3) 2 mill. kr. til bistand til finansieringen af etablering af nye dagblade.
- 4) 2 mill. kr. til bistand til finansieringen af foranstaltninger i forbindelse med gennemførelse af en økonomisk sanering af et dagblad.

Stk. 2. I særlige tilfælde kan tilskudsbeløb bestemt til ét formål anvendes til et eller flere af de andre formål.

Stk. 3. Tilskudsbeløb, der ikke anvendes i et regnskabsår, skal overføres til instituttets ansvarlige kapital.

§ 4. Kautionsforpligtelse i henhold til § 2, stk. 1, kan ydes til medlemmer af finansieringsinstituttet. Kautionsforpligtelse efter § 2, stk. 2, og tilskud i henhold til § 3 kan foruden til dagblade ydes til aviser, der udkommer med mindst ét nummer månedligt, og som sælges.

§ 5. Statsministeren nedsætter et tilsynsråd på tre medlemmer. Rådets formand og dets 2 andre medlemmer beskikkes af statsministeren for 3 år ad gangen. Genbeskikkelse kan finde sted. Statsministeren fastsætter rådets forretningsorden.

Stk. 2. Tilsynsrådet skal føre det regnskabsmæssige tilsyn, der er nævnt i § 1, stk.

2, samt rådgive ministeren i spørgsmål om finansieringsinstituttets virksomhed og i spørgsmål om statsgarantiens størrelse.

Stk. 3. Den, hvis ansøgning om støtte efter § 2, stk. 2, eller § 3 ikke er imødekommet fuldt ud, kan klage til tilsynsrådet, der har den endelige administrative afgørelse.

§ 6. Loven træder i kraft den 1. juli 1984.

Stk. 2. Lov nr. 214 af 27. maj 1970 ophæves.

§ 7. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Ved lov nr. 214 af 27. maj 1970 om økonomisk bistand til et finansieringsinstitut for dagspressen bemyndigedes statsministeren til af statskassen at yde garanti på indtil 30 mill. kr. og et årligt tilskud på 2 mill. kr. til et finansieringsinstitut for dagspressen. Etableringen af instituttet var anbefalet i betænkning nr. 536/1969 om dagspressen og samfundet. Statstilskuddet opfattedes som en betaling fra statens side for dagspressens offentliggørelse af klasselotteriets trækingslister.

Ved en lovændring i 1975 forhøjedes statstilskuddet til 4 mill. kr., og støttemulighederne udvidedes samtidigt fra egentlig investeringsstøtte til også at omfatte støtte til konsulentbistand i forbindelse med projektvurderinger, samt til produktudvikling og markedsforskning, og i særlige tilfælde til samdriftsprojekter. Ved en lovrevision i folketingsåret 1980-81 forlængedes 1975-loven i 2 år, idet folketinget afventede et udspil fra mediekommissionen, før man ville tage endelig stilling til en ændring af instituttets lovgrundlag.

Dagspressens finansieringsinstitut stiftedes som en selvejende institution den 30. juni 1970. Institutets medlemmer udgøres af de danske dagblade, som afgiver en forpligtende erklæring om indbetaling af bidrag til instituttets garantikapital. Bidraget, som oprindeligt var på 5 kr./ton avisepapir, forhøjedes i 1980 til 6 kr./ton. For en gennemsnitsavis med et oplag på ca. 30.000 eksemplarer er det årlige bidrag ca. 8.000 kr.

I 1983 udgøres medlemskredsen af 34 af i alt 41 bladuse.

Instituttet ledes af en bestyrelse på 5 medlemmer, som vælges på den årlige generalforsamling. Desuden er der til instituttet knyttet et tilsynsråd på 3 medlemmer. Tilsynsrådet, hvis medlemmer udpeges af statsministeren for en 3-årig periode, har til opgave at føre regnskabsmæssigt tilsyn med instituttet, at afgive indstilling til statsministeren om ydelse af statsgaranti samt i øvrigt at rådgive ministeren i spørgsmål vedrørende instituttet. End-

videre skal tilsynsrådet godkende visse projektilskud, jfr. § 3, stk. 1, i loven om instituttet.

Dagspressens finansieringsinstitut (DF) er siden sin etablering administreret af finansieringsinstituttet for industri og håndværk, som har varetaget sekretariatsforretningerne for instituttets bestyrelse.

DF består af to afdelinger, én kautionsafdeling og én finansieringsafdeling.

Kaution kan kun ydes for instituttets medlemmer, og kautionsafdelingens formue, som udgør sikkerheden for kautionsforpligtelsen, tilvejebringes gennem det ovenfor nævnte medlemsbidrag. Endvidere overføres hvert år den del af statstilskuddet, som ikke er anvendt til kapitaltilskud, til kautionsafdelingen. Mens der i begyndelsen af instituttets levetid af konsolideringshensyn blev overført forholdsvis store beløb til kautionsformuen på denne måde, har disse overførsler i de senere år været ubetydelige.

Finansieringstilskud kan ydes til samtlige danske dagblade uanset medlemskab af instituttet. DF kan yde tilskud med indtil 15 pct. af investeringsomkostningerne, men den faktiske procent har i lange perioder ligget væsentligt under dette maksimum. Det kan således oplyses, at der siden DF's start i 1970 og indtil 31. december 1983 er ydet tilskud på ca. 37,3 mill. kr. til investeringer på ca. 390 mill. kr. Den gennemsnitlige tilskudsprocent for hele perioden har således ligget på 9. Tilskudsprocenten for de med 1975-loven indførte yderligere støttemuligheder (markedsforskning og produktfornylelse og beslægtede formål, herunder samdriftsprojekter), har været væsentligt højere.

I perioden 1. juli 1970 - 31. december 1983 har instituttet modtaget i alt 173 ansøgninger for et samlet beløb på ca. 110 mill. kr., fordelt med ca. 65 mill. kr. i kaution og ca. 45 mill. kr. i tilskud. Heraf er bevilget ca. 54 mill. kr. i kaution og ca. 39 mill. kr. i tilskud.

Bevillingerne er fordelt til et bredt udsnit af samtlige danske dagbladshuse bortset fra Politiken og Det Berlingske Hus, som har afstået fra at søge DF-støtte.

F.t.l. vedr. dagspressens finansieringsinstitut

Instituttets egenkapital var ved udgangen af 1983 vokset til 49,7 mill. kr., som sammen med statens garanti på 30 mill. kr. indebærer, at instituttets ansvarlige kapital i alt var på 79,7 mill. kr.

Instituttets kautionsskapacitet, som udgøres af 7 × egenkapital ved årets begyndelse + statsgarantien, var således i 1984 på 558 mill. kr. Kautionen for et enkelt dagblad må ifølge vedtægterne ikke overstige ¼ af egenkapital + statsgaranti, svarende til et maksimum på 19,9 mill. kr.

Det samlede kautionstilsagn udgjorde ved udgangen af 1983 14 mill. kr. Det betyder, at kautionsskapaciteten langt fra er udnyttet, samt at statsgarantien ikke for nærværende er aktuel.

I betænkning nr. 972/1983 har mediekommissionen behandlet de trykte mediers økonomi. Et flertal på 43 af kommissionens 61 medlemmer har afgivet et såkaldt samlet pressepolitisk udspil (betænkningen side 108 f.), der udover en fortsættelse af eksisterende støtteformer (momsfritagelse og lave portotakster) anbefaler følgende udvidelse af støtteformerne:

1. Investeringsformål og strukturrationalisering	11 mill. kr.
2. Nødhjælpsordning	kun kaution
3. Planlægning af nye dagblade ...	3 mill. kr.
4. Etablering af nye dagblade	4 mill. kr.
5. Distributionsstøtte	5 mill. kr.
Samlet årligt støttebeløb	23 mill. kr.

Mens det eksisterende årlige støttebeløb kun ydes til egentlige dagblade, foreslår kommissionen, at det tillige kan ydes til de såkaldt dagbladslignende publikationer.

Efter afleveringen af betænkningen mente statsministeriet ikke på grund af den økonomiske situation, at det var muligt at stille forslag om udvidelse af statstøtteordningen til dagspressen. På den anden side ønskede man ikke at forringe realværdien af den hidtidige støtteordning, som i 1975 var fastsat til 4 mill. kr. årligt, og statsministeriet fremsatte derfor lovforslag om en udvidelse til 7 mill. kr. årligt, jfr. Folketingstidende 1982-83, spalte 5013, 5976 og 6062 samt Tillæg A, spalte 2859.

Under behandlingen i folketingets erhvervsudvalg anmodede udvalget statsministeren om at udarbejde et lovforslag, der byggede på mediekommissionens flertalsforslag.

Da dette forslag på en række punkter var af mere skitsepræget karakter, ligesom der ikke i alle tilfælde var enighed hos kommissionens flertal, fik statsministeriet ved udarbejdelse af lovdkastet

bistand fra mediekommissionens formand, dagspressens finansieringsinstitut og tilsynsrådet med dagspressens finansieringsinstitut.

Dette lovdkast blev oversendt til erhvervsudvalget den 26. april 1983, men nåede, ligesom lovforslaget, ikke at blive færdigbehandlet inden folketingsårets udløb, jfr. beretningen fra erhvervsudvalget, Folketingstidende 1982-83, tillæg B, spalte 2799.

Ved det nye folketingsårs begyndelse valgte statsministeriet at fremsætte lovforslaget i uændret skikkelse, jfr. Folketingstidende 1983-84 (1. samling), spalte 868 og 1293 samt tillæg A, spalte 747.

Under behandlingen i erhvervsudvalget redegjorde statsministeren for sine principielle synspunkter på mediekommissionens forslag, og der påbegyndtes forhandlinger med henblik på at afslutte sagen. På grund af valget nåede sagen ikke at blive færdigbehandlet.

Nærværende lovforslag er udarbejdet på grundlag af de stedfundne forhandlinger og bygger principielt på det lovdkast, der af statsministeriet i 1983 blev udarbejdet på grundlag af mediekommissionens flertalsforslag. Foruden enkelte rent sproglige ændringer adskiller lovforslaget sig fra lovdkastet på 3 punkter:

1. Mens lovdkastet foreslog en forøgelse af støttebeløbet med 19 mill. kr., går lovforslaget kun ud på en forøgelse med 10 mill. kr. Denne begrænsning skyldes dels den almindelige statsfinansielle situation og dels det forhold, at dagspressens økonomiske situation ikke er helt så vanskelig i dag som i 1982.

2. I lovdkastet var der afsat 5 mill. kr. til støtte til abonnementsaviser med lange distributionsveje. Denne ordning kan statsministeriet ikke tiltræde.

For det første finder man det ikke hensigtsmæssigt med en speciel støtte til de landsdækkende blade; det kan give konkurrenceforvridning i forhold til de lokale dagblade.

For det andet betyder det, at der bliver ydet statsstøtte til dagblade, der hverken har noget ønske om en sådan støtte eller behov herfor. Det forekommer statsministeriet uacceptabelt. En begrænsning af ordningen til kun at gælde de mindre landsdækkende blade med lange distributionsveje er ikke muligt, uden at det kan få uheldige strukturvirkninger på dagbladsområdet.

3. Den såkaldte katastrofehjælp eller nødhjælpsordning er såvel i lovdkastet som i mediekommissionens forslag begrænset til en kautionsskik. Fra dagspressens finansieringsinstitut har man imidlertid fået en opfordring til, at det også bliver

muligt at yde kontanthjælp som led i rekonstruktionsforanstaltningerne.

Statsministeriet er enig i det forslag, bl.a. fordi en rekonstruktion af et eksisterende dagblad kan sammenlignes med etableringen af en ny avis, hvortil der foreslås mulighed for kontant støtte.

Økonomiske og administrative konsekvenser

De foreslåede støtteordninger vil medføre en årlig merudgift for statskassen på 10 mill. kr. Med hensyn til administrationen af ordningerne, der er henlagt til finansieringsinstituttet for industri og håndværk, vil det være nødvendigt med et større administrationsbidrag. Dette vil dog som hidtil formentlig kunne afholdes af de renteindtægter, dagspressens finansieringsinstitut har af sin garanti-formue.

Omdannelsen af tilsynsrådet til et ankeorgan kan – afhængig af arbejdets omfang – medføre øgede udgifter af en størrelsesorden på 50.000–100.000 kr.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Udover en generel henvisning til mediekommisionens betænkning nr. 3 (bet. nr. 972/1983) vedrørende de enkelte støtteformer kan der gives følgende bemærkninger til de enkelte bestemmelser:

Til § 1

Under drøftelserne med dagspressens finansieringsinstitut er det blevet klargjort, at det ikke er nødvendigt med en forhøjelse af statens garanti på 30 mill. kr., uanset den udvidelse af garantiforpligtelserne, der ligger i bestemmelsen i § 2, stk. 1, om en nødhjælpsordning, og i stk. 2 om etablering af nye dagblade.

Det er hensigten i vedtægterne nærmere at fastlægge de betingelser, under hvilke finansieringsinstituttet skal administrere loven. Som eksempel herpå kan nævnes reglerne for den udvidede støtte, der i betænkningen side 109 er foreslået ydet dagblade, der deltager i en strukturrationalisering, f.eks. gennem teknisk samarbejde med andre blade.

Proceduren ved tilvejebringelsen af instituttets vedtægter og ændringer i disse er i øvrigt den, at instituttet udarbejder forslag til vedtægter. Dette forelægges herefter tilsynsrådet, hvorefter det med tilsynsrådets bemærkninger indsendes til statsministeriet, der derefter – evt. efter forhandling med instituttet og tilsynsrådet – godkender vedtægterne.

Til § 2

Bestemmelsen i stk. 1 omfatter – foruden allerede eksisterende garantimuligheder – tillige adgangen til i særlige tilfælde at yde tidsbegrænset kauti-on i forbindelse med økonomisk sanering. Herved gives hjemmel for ydelsen af garanti til blade, der kommer i økonomiske vanskeligheder, jfr. betænkningen side 95 f. og side 110. Ved drøftelserne i forbindelse med udarbejdelsen af lovforslaget er det blevet påpeget, at den i betænkningen side 110 nævnte tidsbegrænsede periode på 6 måneder ofte vil være for kort, og der vil derfor næppe i vedtægten skulle stilles krav om en bestemt tidsbegrænset periode. Det er også blevet fremført, at det kan være fornuftigt at inddrage konsulentbistand under garantiordningen.

I stk. 2 gives der hjemmel til, at der ydes statsgaranti i forbindelse med etableringen af et nyt dagblad, jfr. betænkningen side 98 f. og side 110 f.

Hvor lang en periode, garantien og den i § 3, stk. 1, nr. 3, nævnte statsstøtte skal dække, er vanskelig at afgøre på forhånd, dvs. at begrebet »selve indkørfasen« i betænkningen side 110 ikke på forhånd kan afgrænses tidsmæssigt. Derimod er det klart, at denne garantiordning og tilskudsordningen ikke kan dække udgifter i forbindelse med driften af det pågældende dagblad.

Som det fremgår af bestemmelsen og bestemmelserne i § 3, stk. 1, nr. 2 og 3, har statsministeriet fulgt forslaget fra et mindretal af flertallet i mediekommisionen. Dette forslag går ud på at lade også bistanden til finansieringen af nye dagblade administrere fuldt ud af dagspressens finansieringsinstitut. For det første er det fundet mest praktisk med kun én bestyrelse for instituttet. For det andet er der ikke i betænkningen nogen indikationer fra flertallet om, hvem der skulle udpege medlemmerne til bestyrelsen. Det er på grund af den principielle uafhængighed, dagspressen bør have af statsmagten, fundet betænkeligt at overlade udpegelsen af medlemmerne til statsministeriet.

Af hensyn til de interessekonflikter mellem repræsentanter for det bestående bladssystem og de ønsker, der rejses om nye bladinitiativer, som flertallet har påpeget muligheden af, kan det være rimeligt at gøre opmærksom på, at finansieringsinstituttets bestyrelse, når den administrerer statsgaranti- og statstilskudsordninger, er undergivet forvaltningsrettens almindelige regler om f.eks. habilitet og magtfordrejning.

Af stk. 4, 2. pkt., fremgår det, at statsministeriet ikke har fundet det rimeligt at lade instituttets egenkapital – der stort set er tilvejebragt af dagbla-

dene selv – gå forud for statens garanti, hvis instituttets kaution skulle blive aktuel i forbindelse med nye bladinitiativer. Dette gælder dog kun inden for en beløbsramme på 10 mill. kr., jfr. betænkningen side 99.

Til § 3

Det er fundet mest hensigtsmæssigt at udforme de enkelte tilskudsordninger meget generelt og overlade fastlæggelsen af de betingelser, under hvilke de enkelte ordninger skal administreres, til vedtægterne.

Med hensyn til hvilke omkostningstyper, der skal indgå i de etableringsomkostninger, som kan udløse et tilskud på maksimalt 30 pct., kan det efter drøftelser med dagspressens finansieringsinstitut oplyses, at der vil være tale om erhvervelse af fysiske aktiver. Omkostninger af immateriel art henvises, i overensstemmelse med betænkningen, til planlægningsstøtte. Såfremt den foreslåede fordeling af støtte midlerne viser sig ikke at harmonere med behovet, er der i lovforslaget åbnet mulighed for en overflytning mellem de forskellige kategorier.

For så vidt angår planlægningsstøtten, er der ikke i betænkningen udtalt noget om tilskudsprocentens størrelse. Det er under udarbejdelsen af lovforslaget blevet påpeget som en mangel. Det kan derfor være hensigtsmæssigt, at statsministeren får mulighed for efter drøftelse med tilsynsrådet at fastlægge en sådan tilskudsprocent, som dog af hensyn til formålet med ordningen må være større end tilskudsprocenten i forbindelse med etableringen.

Før så vidt angår det i nr. 4 nævnte tilskud til økonomisk sanering af et dagblad henvises til bemærkningerne til § 2.

Under forhandlingerne med finansieringsinstituttet er der blevet peget på, at det var ønskeligt at give hjemmel til at overføre midler fra én tilskudsordning til en anden. Man har peget på, at det meget vel vil kunne tænkes, at der var et meget stærkt pres på én ordning, mens det kunne forudses, at der vil være midler tilovers på én eller flere af de andre ordninger. En sådan hjemmel ville ikke betyde, at der bliver flere midler til pressestøtte, idet ikke-anvendte tilskudsbeløb i overensstemmelse med den tidligere ordning foreslås overført til instituttets kapital.

På denne baggrund er en sådan hjemmel optaget i lovforslaget, idet det dog gennem anvendelsen af udtrykket »i særlige tilfælde« er præciseret, at det kun bør ske undtagelsesvis, f.eks. når der er

næsten 100 pct. sandsynlighed for, at et tilskudsbeløb ikke kan anvendes til det pågældende formål.

Til § 4

Statsgaranti til investeringsformål og til katastrofehjælp foreslås forbeholdt instituttets medlemskreds, idet statsgarantien her er subsidiær i forhold til instituttets egen garanti. Statsgaranti til etableringsstøtte samt tilskudsordningerne foreslås derimod i overensstemmelse med forvaltningsretens almindelige lighedsgrundsætning ikke begrænset til medlemskredsen.

Ud over de egentlige dagblade foreslås disse ordninger udvidet til også at omfatte aviser, der udkommer med mindst ét nummer månedligt, og som sælges (de såkaldt dagbladslignende publikationer, jfr. betænkningen side 109). Det ville være naturligt nærmere at definere dette begreb i vedtægten, men erfaringerne med momslovens avisbegreb viser, at dette i praksis er overordentlig vanskeligt. Den konkrete afgrænsning må derfor antages at ske i tilsynsrådet, jfr. § 5, stk. 2.

Det bemærkes i øvrigt, at denne lovs avisbegreb ikke vil være sammenfaldende, hverken med postlovens eller momslovens avisbegreber i deres nuværende udformning.

Hvorvidt dagspressens finansieringsinstitut vil forbeholde medlemskredsen til de egentlige dagblade, kan kun afgøres af instituttet selv, men statsministeriet vil på baggrund af betænkningen side 109 være indstillet på at godkende eventuelle vedtægtsændringer, der indebærer en udvidelse af medlemskredsen med de dagbladslignende publikationer.

Til § 5

Ved at vælge det i bemærkningerne til § 2 omtalte forslag til administration af planlægnings- og etableringsstøtten til nye dagblade, er det nødvendigt tillige at gøre tilsynsrådet til et ankeorgan. Dette kan gøres på forskellig måde. Dels af praktiske grunde og dels henset til formålet med den nye ankeadgang har man indskrænket klageadgangen til ansøgere, som ikke fuldt ud får deres ansøgninger om garanti efter § 2, stk. 2, eller tilskud efter § 3 opfyldt. I forhold til hvad der ville være tilfældet ved en almindelig rekursadgang, betyder det f.eks., at et dagblad, som ud fra konkrete konkurrencemæssige grunde er utilfreds med, at en dagbladslignende publikation har fået statsstøtte, ikke kan indbringe instituttets afgørelse for tilsynsrådet.

På den anden side er det i forhold til forslaget i betænkningen fundet mest naturligt at lade ankeadgangen gælde ikke blot planlægnings- og etable-

ringsstøtten, men alle tilskudsordninger, idet ikke blot medlemmer, men også ikke-medlemmer kan søge om disse, jfr. bemærkningerne til § 4.